

MEWUJUDKAN UJIAN NASIONAL YANG BERMUTU

A. PENDAHULUAN

Dalam dua dekade terakhir ini, daya saing bangsa Indonesia cenderung menurun. Ini tampak dalam laporan UNDP yang termuat dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Untuk itu, perlu upaya secara nasional untuk meningkatkan mutu SDM tersebut. Salah satu faktor yang dapat meningkatkan kualitas SD tersebut terwujudnya pendidikan yang berkualitas. Pendidikan berkualitas menjadi katalisator bagi peningkatan IPM mengingat ia menjadi faktor pendongkrak aspek lainnya, kesehatan dan kemampuan berpencaharian.

Pendidikan nasional yang berkualitas salah satunya dapat dilihat dari keluarannya (output-nya) yang bermutu, yakni dilihat dari lulusan bermutu yang diakui di tingkat nasional, regional dan internasional. Dalam konteks ini, pendidikan nasional yang lulusan bermutu merupakan keharusan. Sebab, tanpa menghasilkan lulusan bermutu, program pendidikan bukan dipandang sebagai investasi SDM yang dapat meningkatkan daya saing bangsa, melainkan dipandang sebagai pemborosan dilihat dari segi biaya, tenaga, dan waktu.

Untuk menghasilkan lulusan bermutu, dalam sistem pendidikan nasional perlu dipertajam upaya-upaya penjaminan mutu (quality assurance) dan pengendalian mutu (quality control). Yang pertama mengharuskan upaya penentuan standar kemampuan dari sisi masukan (entry level) siswa untuk setiap jenjang pendidikan, standar isi yang terukur, standar proses yang mengacu kepada pencapaian standar isi, standar lulusan (Standar Kompetensi Lulusan) yang secara sistemik berkaitan dengan standar isi dan standar-satandar lain, seperti pendidik, sarana dan ptasarana serta pembiayaan yang difokuskan guna menghasilkan out pendidikan bermutu. Standar-satandar tersebut telah termaktu dalam UU no. 20 tentang Sisdiknas dan PP 19 tahun 2005 tentang SNP.

Guna memastikan ketercapaian standar nasional pendidikan yang berorientasi pada output pendidikan bermutu harus diupayakan sistem evaluasi yang bermutu dan kridebel sebagaimana diamanatkan dalam UU Sisdiknas Bab XVI, pasal 57, butir 1, bahwa evaluasi dilakukan dalam rangka pengendalian mutu pendidikan secara nasional sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan kepada pihak-pihak yang **berkepentingan**. Dalam kaitan ini, ujian nasional yang merupakan bagian

tak terpisahkan dari evaluasi pendidikan dalam Sisdiknas memainkan peran yang sangat penting. Agar ujian nasional ini dapat menjadi alat yang akurat dan kredibel dalam mengukur dan sekaligus berfungsi sebagai alat pengendali dan penjamin mutu output pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, pertanyaan-pertanyaan mendasar berikut perlu dijawab. Pertama, sistem ujian nasional seperti apakah yang dapat berperan sebagai alat ukur mutu output pendidikan, pengendali dan sekaligus penjamin mutu pendidikan? Kedua, apakah kekuatan dan kelemahan pelaksanaan ujian nasional dari masa ke masa agar dapat diperoleh pijakan bagi upaya mewujudkan ujian nasional yang berkualitas? Ketiga, bagaimanakah pengelolaan ujian nasional yang profesional dan kredibel sebagai bagian dari evaluasi pendidikan nasional berperan seperti itu dapat diwujudkan di masa datang?

B. UJIAN NASIONAL DARI MASA KE MASA

Ujian nasional telah dikenal dalam sistem pendidikan kita sejak tahun 60an. Selama hampir 50 tahun, penyelenggaraan ujian nasional dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Pada periode kemerdekaan hingga awal tahun 1970-an. Pada periode ini, sistem ujian akhir yang digunakan disebut ujian negara. Tujuan ujian ini untuk menentukan kelulusan dan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.
 - a. Kekuatan ujian negara pada periode kemerdekaan – awal tahun 1970an
Beberapa kekuatan ujian negara pada periode ini, antara lain (1) hampir semua mata pelajaran diujikan; (2) bahan ujian dan pelaksanaannya ditetapkan oleh pemerintah pusat dan seragam untuk seluruh wilayah Indonesia. Karena itu, hanya terdapat satu perangkat soal untuk setiap jenis sekolah; dan (3) mutu lulusan tinggi dengan batas nilai **kelulusan**
 - b. Kelemahan ujian
Kelemahan penyelenggaraan ujian nasional pada masa ini, antara lain pada (1) desain dan metodologi yang diterapkan belum teruji, (2) penyelenggaraan ujian tidak efisien, biaya pengiriman soal tinggi; (3) risiko kebocoran soal tinggi.

2. Ujian pada periode tahun 1970-an hingga tahun 1979

Pada periode 1970-an hingga tahun 1979 diterapkan sistem ujian sekolah. Tiap sekolah atau kelompok sekolah menyelenggarakan ujian akhir masing-masing. Begitu pula pembuatan soal dan pengolahan hasil ujian sekolah atau kelompok sekolah dilakukan oleh masing-masing sekolah atau kelompok sekolah. Dalam kaitan ujian sekolah, pemerintah hanya menyusun dan mengeluarkan pedoman umum penyelenggaraan ujian sekolah.

a. Kelemahan ujian sekolah pada periode 1970-an - 1979.

Kelemahan yang melekat pada sistem ujian sekolah, antara lain:

(1) karena penyusunan, pemrosesan dan penentuan kelulusan dilakukan oleh sekolah atau kelompok sekolah, maka sekolah-sekolah kurang terdorong untuk bekerja keras dalam menyelenggarakan kegiatan belajar-mengajar; (2) makna nilai yang dihasilkan berbeda-beda antar sekolah sehingga dapat dilakukan perbandingan antara satu sekolah dengan sekolah lainnya.; (3) angka kelulusan hampir mendekati 100% dan karenanya mutu lulusan rendah.

b. Kekuatan sistem ujian sekolah

Dari pengalaman menerapkan sistem ujian sekolah tak teridentifikasi sisi-sisi yang dipandang kuat.

3. Ujian nasional pada masa tahun 1985-an hingga tahun 2000-an

Pada masa ini ujian nasional dilaksanakan relatif sama kecuali pada penamaan ujian ini berubah menjadi Evaluasi Relajar Tahap Akhir Nasional (EBTANAS). Kebijakan pendidikan yang ada masa ini adalah adanya wajib belajar 6 tahun dan kemudian diperluas menjadi 9 tahun. Kebijakan pendidikan yang lebih menekankan pada aspek kuantitas ini dipandang berpengaruh pada penyelenggaraan ujian nasional. Ini misalnya, tampak pada tidak ada upaya sekolah untuk menahan siswa agar tidak naik kelas sekalipun siswa tidak mencapai nilai

mata pelajaran yang minimal. Begitu pula dalam ujian nasional cenderung seluruh siswa lulus. Ini terjadi karena pada pelaksanaan ujian nasional terdapat sejumlah kelemahan berikut.

- a. Kelemahan ujian nasional tahun 1985-an hingga 2000-an

C. MEWUJUDKAN UJIAN NASIONAL YANG BERMUTU

Untuk memetakan lulusan bermutu dari suatu jenjang pendidikan mensyaratkan adanya penyelenggaraan Ujian Nasional (UN) yang bermutu pula. Ini hanya mungkin dapat diwujudkan di masa datang bila ujian nasional memenuhi sekurang-kurangnya unsur berikut: (1) Ujian nasional diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang memiliki otoritas untuk mengorganisasikan dan melaksanakan ujian nasional secara profesional; (2) penyelenggaraan ujian harus menggunakan sistem yang paling kredibel dan; (3) penyelenggaraan ujian nasional bukan merupakan kegiatan birokrasi (debirokrasi dalam penyelenggaraan ujian)

1. Lembaga penyelenggara ujian yang memiliki otoritas

Bila dilihat dari ketentuan dan peraturan yang berlaku sebagaimana tertuang dalam PP No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, ujian merupakan salah satu bagian dari evaluasi pendidikan yang didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan untuk mengukur pencapaian kompetensi peserta didik sebagai pengakuan prestasi belajar dan/atau penyelesaian dari suatu satuan pendidikan. Dari definisi ini ujian nasional hanya merupakan salah satu bentuk ujian yang diamanatkan dalam PP tersebut. Sebagai salah satu aspek dalam evaluasi pendidikan, dalam peraturan pemerintah tersebut lembaga penyelenggara ujian nasional adalah lembaga yang melaksanakan evaluasi pendidikan secara menyeluruh. Untuk dalam Bab XII, Pasal 84 menegaskan dalam lima ayat berikut: (1) Evaluasi dapat dilakukan oleh lembaga evaluasi mandiri yang dibentuk oleh masyarakat; (2) Evaluasi sebagaimana disebut pada ayat (1) dilakukan secara berkala, menyeluruh, transparan, dan sistemik; (3) Evaluasi sebagaimana disebut pada ayat (1) ditujukan untuk menentukan pencapaian

standar nasional pendidikan oleh peserta didik, program, dan/atau satuan pendidikan; (4) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dilakukan secara mandiri, independen, objektif, dan profesional; dan pada ayat (5) ditegaskan bahwa metode dan hasil evaluasi yang dilakukan oleh lembaga evaluasi mandiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan kepada publik dan dilaporkan ke BSNP.

Selanjutnya dalam Pasal 85, ihwal kelembagaan yang dimungkinkan dapat melakukan evaluasi dijelaskan pada tiga ayat berikut: Ayat (1) Untuk mengukur dan menilai pencapaian standar nasional pendidikan oleh peserta didik, program dan/atau satuan satuan pendidikan, masyarakat dapat membentuk lembaga evaluasi mandiri; Ayat (2) Kelompok masyarakat yang dapat membentuk lembaga mandiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kelompok masyarakat yang memiliki kompetensi untuk melakukan evaluasi secara profesional, independen dan mandiri. Ayat (3) menegaskan pembentukan lembaga mandiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan kepada Menteri.

Dengan merujuk kepada kedua pasal tersebut, dapat diturunkan berbagai alternatif kemungkinan lembaga yang dapat menyelenggarakan ujian nasional yang memenuhi persyaratan yang disebut di atas, yakni memiliki otoritas, profesional, kredibel, dan independen (bukan merupakan bagian dari birokrasi):

1. Lembaga yang memiliki pengalaman dan kompetensi dalam melakukan evaluasi belajar peserta didik selama ini. Pusat penilaian pendidikan yang memiliki SDM dibidang evaluasi, penilaian, dan asesmen pendidikan serta sarana dan prasarana memadai dapat dijadikan lembaga independen yang melaksanakan tugas evaluasi pendidikan. Agar lembaga ini independen maka ke depan ia harus dilepaskan dari bagian birokrasi. Dengan pengalaman, keahlian dan sarana serta prasarana yang dimilikinya, Puspendik layak menjadi lembaga penyelenggara ujian nasional yang profesional dan kredibel. Begitu pula dengan keahlian dan pengalaman yang dimilikinya, lembaga sejauh tertentu telah memiliki otoritas. Agar otoritas yang dimilikinya dapat diaktualisasikan secara penuh, maka lembaga ini harus melepaskan diri dari belitan birokrasi pendidikan dan menjadi lembaga

yang independen. Untuk memperkuat independensinya, Puspendik harus bekerjasama dengan berbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta yang memiliki keahlian di bidang evaluasi. Bila sinergi keahlian yang dimiliki antara Puspendik dengan PT terjadi, maka lembaga ini akan semakin independen dan dapat memaksimalkan otoritasnya. Karena itu, Puspendik harus mengembangkan jejaring dengan PT di seluruh Indonesia dan secara bersama-sama mengembangkan sistem pengujian nasional yang profesional, kredibel dan akuntabel. Dengan sinergi antara Puspendik dengan PT melalui jejaring dalam evaluasi dan penilaian pendidikan selain dapat diwujudkan lembaga yang selain profesional, kredibel dan memiliki otoritas dapat pula diwujudkan tingkat efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan ujian nasional ke depan. Puspendik tidak perlu mengembangkan cabang atau pusat penilaian di daerah, cukup dengan menggunakan jejaring ini. Untuk itu, Puspendik ke depan harus menjadi lembaga semacam Badan Hukum Milik Negara atau Badan Layanan Umum yang memiliki kewenangan yang mandiri dalam mengelola dan mengembangkan SDM serta sumber keuangan dalam menjalankan tugasnya.

2. Pusat-pusat pengujian atau evaluasi pendidikan dapat dibentuk dan dikembangkan (bagi PT yang sudah miliknya) oleh berbagai PT yang mempunyai SDM dan sarana serta prasarana untuk melaksanakan pengujian atau evaluasi pendidikan yang profesional dan kredibel. Pusat-pusat pengujian di bawah PT ini dikembangkan sedemikian rupa hingga dapat terwujud pusat-pusat pengujian (testing centers) yang memiliki otoritas, independen, profesional dan kredibel seperti yang terdapat di PT di negara-negara maju. Misalnya, University of Iowa di Amerika Serikat dengan ITBS (Iowa Test of Basic Skills) atau ITS (International Testing Service) di Amerika Serikat, suatu lembaga swasta yang memberikan pelayanan jasa di bidang pengujian yang bekerja sama dengan ahli di bidang pengujian dengan berbagai ahli PT.

3. Beberapa PT yang memiliki pusat penilaian atau evaluasi pendidikan membentuk semacam konsorsium untuk mengembangkan berbagai jenis dan bentuk evaluasi dan penilaian pendidikan yang berkualitas. Contoh seperti ini, misalnya beberapa PT di Australia dan Inggris membentuk konsorsium yang mengembangkan IELTS (International English Language Testing Service), yakni tes bahasa Inggris sebagai bahasa Internasional yang memiliki kehandalan atau kredibilitas setara TOEFL yang dikembangkan oleh ITS di Amerika Serikat.
4. Masyarakat membentuk lembaga pengujian yang profesional dan kredibel.. Masyarakat dimaksud sebaiknya adalah masyarakat profesi yang keahliannya dibidang evaluasi, penilaian, dan/atau asesmen . Lembaga yang dibentuk oleh masyarakat profesi yang relevan.
5. Puspendik yang dikembangkan menjadi BHMN sebagai pusat layanan jasa di bidang evaluasi, penilaian, dan asesmen pendidikan dan bidang lainnya bekerjasama dengan pusat-pusat pengujian yang dimiliki PT, dan masyarakat profesi membentuk suatu konsorsium dalam bidang pengujian (evaluasi, penilaian dan asesmen) pendidikan yang menghasilkan semacam "school examination syndicate" dan layanan jasa penilaian lain dalam bidang pendidikan dan di luar pendidikan. Bila konsorsium ini terbentuk, pengembangan jejaring penilaian pendidikan dan bidang lainnya akan menciptakan layanan jasa bidang evaluasi, pengujian, dan asesmen pendidikan dan bidang lainnya yang selain memiliki otoritas, profesional dan kredibel dengan keahlian dan pengalaman yang dimiliki Puspendik sebagai "pengendali utama" dalam konsorsium tersebut juga dapat menghasilkan layanan jasa di bidang-bidang tersebut lebih efisien dan efektif.

Dengan kemungkinan lima alternatif lembaga tersebut di atas, kedepan peran pemerintah, khususnya Depdiknas untuk evaluasi pendidikan sebagaimana diperintahkan oleh UU Sisdiknas dan PP NO. 19 tentang SPN cukup berperan sebagai regulator . Sementara itu, BSNP dapat diposisikan sesuai fungsinya yang ditegaskan dalam PP yang mengaturnya dan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal

58, Ayat (5) PP 19 tersebut sebagai badan yang memiliki otoritas pengawasan atau monitoring dan evaluasi penyelenggaraan layanan jasa di bidang evaluasi pendidikan serta melakukan pengkajian terhadap pelaksanaan evaluasi pendidikan berdasarkan evaluasi yang dilakukannya untuk selanjutnya memberi pertimbangan dan masukan kepada pemerintah dalam hal regulasi atau deregulasi di bidang evaluasi pendidikan.