

# UJIAN AKHIR NASIONAL ( UAN ) : PERMASALAHAN DAN ALTERNATIF PEMECAHANNYA

Oleh :  
Suwandi  
Dosen Tetap IKIP PGRI Semarang

## ABSTRACT

*This paper attempts to reveal the problems concerning the implementation of the National Final Examination (UAN) and its solution for further policy. The result of the National Final Examination which is nationally conducted determines the graduation of the high school students. This policy is contradictory to the spirit of the School Based Curriculum (KTSP) in which every school is given autonomy to set up its own curriculum, syllabus, lesson plan, and material for the teaching and learning process. Therefore, if the result of the National Final Exam (UAN) is considered as the main instrument of deciding the students to graduate without considering the different status, facilities, and human resources of the schools in Indonesia then it is improper to be continued. As a matter of fact that many of the schools which have very limited facilities, status and unqualified human resources fail to make the students to get satisfactory result of the UAN even reaching to 100% failure. It is therefore suggested that the government should reevaluate its policy and the following suggestions can be taken into consideration for the betterment. First, The result of UAN should not be taken as the main instrument of deciding the students to graduate but can be used as a prerequisite requirement for the enrolment of further study. Second, the schools are given their authority to decide their students to graduate by referring to their portfolio and their result of the UAN.*

*Key words: National Final Examination (UAN), School Based Curriculum (KTSP).*

## PENDAHULUAN

Masalah Ujian Akhir Nasional (UAN) bagi Sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Menengah Atas atau yang sederajat tidak pernah sepi dari pembicaraan baik dari kalangan murid, guru, orangtua murid dan para pengamat pendidikan di Indonesia. Menjelang atau sesudah UAN pendapat pro dan kontra terhadap UAN menjadi semakin hangat karena di satu sisi UAN dianggap sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan tetapi di sisi lain upaya ini terkesan dilakukan tanpa persiapan yang matang dari pemerintah. Kelemahan pihak pemerintah yang sangat menyolok dalam menjalankan kebijakan ini adalah menyamaratakan penerapan UAN kepada sekolah yang berada di daerah pelosok terpencil, desa, kota kecamatan, kota kabupaten, kota propinsi dan kota metropolitan, baik yang terakreditasi maupun yang tidak, baik yang bertaraf internasional, nasional sampai yang tak memiliki predikat apapun. Penerapan kebijakan tanpa persiapan dan pemetaan terlebih dahulu ini memakan banyak korban baik dari pihak siswa, guru, orangtua murid maupun sekolah.

Celakanya, kegagalan siswa dalam menempuh UAN ini selalu ditimpakan kepada guru atau sekolah yang dikatakan bahwa gurunya kurang bermutu, sekolahnya tidak

memberi fasilitas yang memadai dan lain sebagainya. Namun selama ini, guru yang bergaji pas-pasan untuk kebutuhan hidup keluarga tidak merasa sakit hati. Mereka tetap tabah dan meneruskan pengabdianya tanpa menuntut apa-apa. Terlihat menjelang UAN guru-guru rela menghabiskan waktunya, ada yang harus siap mengajar untuk memberi jam tambahan di sekolah mulai jam 6 (enam) pagi dengan harapan siswa akan siap menghadapi UAN dan tingkat kelulusannya tinggi. Demikian juga para orangtua murid tidak mau ketinggalan, mereka juga menekan anak-anak mereka untuk belajar dan belajar menjelang UAN. Perasaan belum puas dengan materi tambahan dari para guru, memaksa orangtua mengirim anaknya ke lembaga Bimbingan Belajar. Kondisi yang menekan ini membuat para siswa kehilangan waktu untuk bermain atau bersosialisasi. Lebih-lebih kalau bercermin dari hasil UAN di tahun-tahun sebelumnya dimana banyak siswa yang tidak lulus menambah beban moral guru, siswa maupun orangtua. Kegagalan siswa dalam UAN adalah juga kegagalan guru, orangtua dan sekolah. Sekolah yang memiliki 0 persen kelulusan terancam akan ditutup.

Berita yang sangat mengejutkan bagi pemangku kepentingan pendidikan akhir-akhir ini tidak bisa dianggap remeh misalnya, 13 SMA/MA di Nusa Tenggara Barat memperoleh kelulusan 0 persen karena para siswa tidak mampu memenuhi standar nilai kelulusan nasional 5.50. (Kompas Rabu tgl 17 Juni 2009, hal 15). Apa arti dari kejadian ini, apakah pemerintah yang MEMAKSAKAN KEHENDAK atau ini merupakan cerminan kualitas pendidikan kita yang sebenarnya, AMBURADUL? Pro dan kontra terhadap UAN berlangsung sejak awal sampai kini namun pemerintah tetap pada pendiriannya melanjutkan kebijakannya bahkan menaikkan standar nilai kelulusan untuk masing-masing mata uji UAN. Dalam makalah ini akan dikupas secara mendalam tentang permasalahan UAN ditinjau dari berbagai sisi.

### **Hakekat Tes/Ujian**

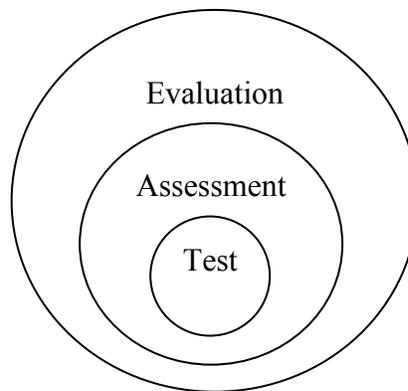
Agar tidak terjadi salah pengertian tentang istilah yang berkaitan dengan ujian atau tes, maka pada bagian ini perlu dijelaskan sekilas tentang perbedaan test, assessment dan evaluation. Menurut Brown (2004: 3) "*A test is a method of measuring a person's ability, knowledge, or performance in a given domain*". Artinya bahwa tes adalah metode pengukuran kemampuan, pengetahuan atau unjuk kerja seseorang pada ranah tertentu. Dari definisi ini, tes mencakup beberapa komponen yaitu metode, pengukuran, unjuk kerja dan ranah. Metode yang dimaksud bahwa ada beberapa macam tes yang dapat dipakai antara lain pilihan ganda, esai, atau lisan dsb. Tes tersebut dapat mengukur kemampuan secara umum atau yang bersifat khusus. Oleh karena itu, pengetes harus mengetahui siapa yang akan dites, kompetensi mana yang akan diukur pencapaiannya. Pada akhirnya sebuah tes dapat mengukur pencapaian kompetensi untuk ranah tertentu, sedangkan "*Assessment is an on going process that encompasses a much wider domain*". Artinya bahwa assessment adalah proses berkelanjutan yang mencakup ranah yang lebih luas. Seorang guru tidak akan pernah berhenti menilai atau mengevaluasi muridnya dalam waktu yang ditentukan atau secara kebetulan. Misalnya, pada saat murid memberi jawaban dari suatu pertanyaan atau komentar, secara tidak sadar guru sudah melakukan *assessment* tentang unjuk kerja murid tersebut. Jadi tes adalah bagian dari *assessment*.

Tuckman (1978:12) menyebutkan bahwa "*Evaluation is a process wherein the parts, processes, or outcomes of a program are examined to see whether they are*

*satisfactory, particularly with reference to the program's stated objectives, our own expectations, or our own standards of excellence.*" Artinya bahwa evaluasi adalah proses dimana termasuk di dalamnya yaitu proses itu sendiri atau hasil dari suatu program diuji untuk melihat apakah sudah mencapai hasil yang memuaskan, terutama yang berhubungan dengan tujuan dari program, harapan kita, atau standar keberhasilan.

Menurut Purwanto (1985:161) tes dapat berfungsi, antara lain, pertama sebagai alat untuk memperoleh umpan balik (feedback) bagi guru sebagai dasar untuk memperbaiki program pelajaran atau proses mengajar. Kedua, menentukan hasil kemajuan belajar siswa, antara lain berguna sebagai laporan kepada orangtua (pengisian rapor), penentuan kenaikan kelas, dan penentuan lulus tidaknya seorang siswa.

Dari paparan di atas jelas bahwa tes dapat dipakai sebagai alat untuk mengevaluasi apakah suatu program dapat terlaksana dengan baik dengan hasil yang memuaskan atau tidak. Di samping itu, tes juga dapat dipakai untuk mengukur kemajuan pencapaian kompetensi siswa dalam suatu pelajaran di samping juga untuk penentuan kenaikan kelas dan kelulusan seorang siswa. Secara garis besar perbedaan tes, assessment dan evaluation dapat digambarkan seperti dalam gambar di bawah ini:



Gambar: Evaluation, assessment and test

Gambar di atas menjelaskan bahwa tes yang ada dalam ranah khusus seharusnya masuk dalam tanggung jawab dan otoritas guru atau sekolah, sedangkan evaluasi yang mencakup masalah yang lebih luas masuk dalam ranah pemerintah atau menjadi tanggung jawab untuk melihat apakah suatu program yang dibuat dapat berjalan atau tidak.

### **Siapa yang Berhak Menentukan Kelulusan Siswa ?**

Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) yang diberlakukan oleh pemerintah memberi kelonggaran bagi guru untuk mengemas materi pelajaran berdasarkan pengembangan kurikulum dengan mengakomodasi kepentingan daerah atau lingkungan sekolah dengan harapan supaya kompetensi yang tercantum dalam tujuan kurikulum dapat dikuasai secara runtut dan mudah. Kebijakan tersebut dapat dianggap sebagai upaya selangkah lebih maju sehingga guru maupun sekolah menyambutnya dengan senang hati. Namun giliran guru dalam menentukan kelulusan peserta didiknya

terpotong oleh UAN mengingat guru tidak bisa berbuat banyak dalam memberi pertimbangan dalam penentuan kelulusan muridnya. Hasil tes-tes sebelumnya tidak banyak berpengaruh pada penentuan akhir nilai UAN sehingga kelayakan lulusan untuk mata pelajaran uji UAN hanya didasarkan pada hasil uji UAN itu sendiri. Di dalam kurikulum memang disebutkan bahwa kewenangan terbesar untuk UAN tetap di tangan guru atau sekolah tetapi kenyataannya meskipun prestasi lain seorang murid sangat baik, jika nilai UAN kurang sedikit saja dianggap tidak lulus. Kenyataan ini juga sangat kontradiktif. KTSP yang berorientasi desentralis pada sekolah, evaluasinya berupa UAN yang sentralistik. Pertanyaannya ialah apakah tes UAN itu sudah mencakup materi berbagai perbedaan muatan sehingga menjadi tes yang *reliable* dan *valid*? Seharusnya kalau sekolah sudah melaksanakan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) mereka berhak menilai sendiri keberhasiannya; apakah SK/KDnya sudah tercapai atau belum. Hasil ujian sekolah bisa dijadikan alat untuk menentukan apakah seorang siswa lulus atau tidak.

### **UAN dan Kelayakannya**

Ujian Akhir Nasional yang disingkat UAN pada dasarnya adalah tes yang diselenggarakan secara nasional oleh pemerintah pusat melalui Badan Standar Nasional Pendidikan sebagai alat ukur untuk melihat pencapaian kompetensi yang ditetapkan dalam tujuan kurikulum. Kelompok mata pelajaran yang diujikan dalam UAN yaitu kelompok Ilmu Pengetahuan dan Teknologi SMP/MTs/SMLB meliputi bahasa Inggris, bahasa Indonesia, Matematika, IPS, IPA, ketrampilan kejuruan, dan muatan lokal yang relevan. Untuk SMA/MA/SMALB meliputi bahasa Inggris, bahasa Indonesia, matematika, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan social, ketrampilan kejuruan, teknologi informasi dan komunikasi serta muatan lokal yang relevan.

Berdasarkan PP 19/2005 pasal 72 ayat 1, peserta didik dinyatakan lulus dari satuan pendidikan pada pendidikan dasar dan menengah setelah: (a) menyelesaikan seluruh program pembelajaran; (b) memperoleh nilai minimal baik pada penilaian akhir untuk seluruh mata pelajaran kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia, kelompok kewarganegaraan dan kepribadian, kelompok mata pelajaran estetika, dan kelompok mata pelajaran jasmani, olah raga, dan kesehatan; (c) lulus ujian sekolah/madrasah untuk kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi; dan (d) lulus ujian nasional.

Ditinjau dari segi hukum, UAN sah dilaksanakan karena sudah ditetapkan dalam Undang-undang. Namun keabsahan tersebut tetap perlu dilihat dari kelayakannya.

Menurut PP Nomor 19 tahun 2005 disebutkan bahwa ada delapan standar nasional pendidikan yang perlu disusun dan dilaksanakan yaitu: standar isi, standar proses, standar kompetensi kelulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian pendidikan. Apabila beberapa standar yang ditetapkan dalam PP tersebut sudah terpenuhi sedangkan standar lain yang sangat berpengaruh dalam memenuhi kualitas pendidikan belum tergarap, apakah layak dilakukan UAN? Sekiranya standar pendidik dan tenaga kependidikan serta sarana dan prasarana belum terpenuhi, maka pelaksanaan UAN terkesan dilaksanakan secara tergesa-gesa. Semestinya UAN dilaksanakan apabila masing-masing sekolah di seluruh Indonesia memenuhi standar yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan dilaksanakannya UAN tanpa persiapan matang dari pemerintah, maka pemangku kepentingan pendidikan banyak yang tidak setuju. Oleh karena itu, UAN

dapat dipakai sebagai alat evaluasi untuk mengukur keberhasilan pencapaian kompetensi tertentu atau keberhasilan program pendidikan menurut kacamata pemerintah apabila ke 8 standar nasional pendidikan yang ditetapkan dalam PP. No. 19 tahun 2005 tersebut terlaksana dengan baik, baik di tingkat pusat maupun daerah, baik untuk sekolah negeri maupun swasta di seluruh pelosok Indonesia.

### **Pandangan Masyarakat terhadap UAN**

Pemerintah selalu menyatakan bahwa UAN adalah salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan nasional. Di samping itu, disebutkan bahwa UAN bertujuan untuk mengukur pencapaian kompetensi lulusan secara nasional. Namun pelaksanaannya yang kurang persiapan menjadikan hilangnya makna UAN itu sendiri. Oleh karena itu, masyarakat sangat kecewa dengan diberlakukannya UAN karena mereka menjadi korban. Berikut ini kutipan beberapa komentar mereka berkenaan diberlakukannya UAN.

1. “Tidak sepatutnya pemerintah memacu semua satuan pendidikan untuk meningkatkan mutu pembelajaran secara nasional tanpa diimbangi upaya pemerataan sarana dan prasarana pembelajaran di seluruh sekolah di tanah air.” (Kompas, Rabu 6 Desember 2006, hal 12). Komentar ini bukan tidak beralasan karena dalam PP. No. 19 tahun 2005 di atas disebutkan bahwa standar sarana dan prasarana perlu dilaksanakan. Namun pada kenyataannya bahwa sekolah yang satu dengan yang lainnya memiliki perbedaan yang sangat tajam dalam ketersediaan dan kualitas sarana dan prasarananya yang ada. Bisa dilihat kondisi sekolah di pedesaan bila dibandingkan dengan sekolah di kota. Apakah kondisi sekolah di desa yang sangat jauh berbeda dengan yang ada di kota ini tiba-tiba diukur pencapaian kompetensinya dengan alat ukur yang sama.
2. Pendidikan yang dibelenggu sistem tes dan ujian, pemeringkatan dan penilaian yang dangkal hanya menghasilkan robot-robot. Ini mengandung pengertian bahwa tes yang dilaksanakan hanya mengukur kemampuan kognitifnya saja tanpa mempertimbangkan aspek lain seperti sikap dan tingkah laku siswa maka produk pendidikan tidak mencerminkan pendidikan manusia secara utuh. Pendidikan semestinya tidak hanya menekankan pada aspek kognitif tetapi juga psikomotorik dan afektifnya. Ketiga ranah tersebut harus berkembang secaraimbang.
3. “UAN telah merampas hak guru untuk mengevaluasi dan meluluskan murid”. Menurut PP 19, pasal 51 tahun 2005 disebutkan bahwa pengambilan keputusan pada satuan pendidikan dasar dan menengah di bidang akademik dilakukan oleh rapat dewan pendidik yang dipimpin oleh kepala satuan pendidikan. Artinya bahwa penentuan kelulusan guru tidak semata-mata pemenuhan kriteria kelulusan tetapi perlu mempertimbangkan akhlak dan perilaku. Namun dengan UAN keputusan kelulusan kepala sekolah hanya membacakan nama siswa yang memenuhi kriteria kelulusan tanpa mempertimbangkan aspek lain tersebut. Sehingga Murid dalam proses belajar-mengajar berprestasi dan berkelakuan baik hanya karena nilai UANnya kurang 0,1 saja bisa tidak lulus.

Demikian cuplikan beberapa komentar dari masyarakat yang tidak setuju dengan diberlakukannya UAN. Hal-hal seperti ini semestinya juga dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan berikutnya.

## Alternatif Pemecahan Masalah

Mengingat banyaknya masalah akibat diberlakukannya UAN di sekolah dasar dan menengah yang tak kunjung selesai maka perlu ada pemikiran yang lebih jernih untuk pemecahan masalah tersebut agar tidak terjadi konflik yang lebih dalam antara pemangku kepentingan pendidikan dengan pemerintah. Pertama, mengingat bahwa proses penilaian tidak hanya sekedar mengukur kemampuan kognitif saja tetapi mencakup beberapa komponen yaitu sikap dan tingkah laku yang tidak tercakup dalam UAN maka sebaiknya penilaian akhir diserahkan sepenuhnya kepada guru atau sekolah. Hal ini sekaligus mengembalikan hak guru yang seperti diatur dalam PP 19, pasal 51 th 2005 di mana disebutkan bahwa pengambilan keputusan di bidang akademik ada di tangan rapat dewan pendidik yang dipimpin oleh kepala sekolah.

Kedua, apabila UAN dipaksakan untuk ikut menentukan kelulusan siswa, sebaiknya nilai akhir merupakan gabungan antara nilai harian, nilai tengah semester dan nilai UAN. Apabila hal ini dilakukan, maka pemerintah masih menghormati hak guru sebagai pendidik yang tidak sepenuhnya memotong haknya dalam penilaian akhir anak didiknya. Seorang guru akan kecewa berat apabila melihat anak didiknya yang cukup pandai tetapi pada saat UAN yang bersangkutan mempunyai masalah keluarga (ada *entervening variable*) yang membuatnya tidak bisa konsentrasi penuh yang pada akhirnya nilai UANnya rendah dan tidak lulus. Faktor ini jugalah yang tidak dijadikan bahan pertimbangan dalam penentuan kelulusan.

Ketiga, UAN bisa diselenggarakan sebagai penentu kelulusan apabila sarana dan prasarana sekolah di seluruh Indonesia tanpa terkecuali baik negeri atau swasta, baik yang ada di kota atau yang berada di daerah hutan terpencil memiliki kualitas dan kuantitas yang sama. Perbedaan yang tajam dalam penyediaan sarana dan prasarana di masing-masing sekolah dapat menyebabkan perbedaan kualitas pendidikan itu sendiri. Oleh karena itu, kalau penilaian kompetensi mereka disamaratakan maka hal itu sangat tidak bijaksana dan seolah-olah pemerintah tidak peduli. Selain sarana dan prasarana, kemampuan akademik dan kemampuan mengajar para guru perlu ditingkatkan. Pelatihan-pelatihan atau kegiatan ilmiah seperti seminar, workshop bagi para guru perlu diselenggarakan sesering mungkin. Tanpa peningkatan kemampuan akademik para guru, kita tidak bisa berharap banyak akan peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia, sehingga sia-sialah penyelenggaraan UAN yang memakan biaya milyaran rupiah itu sebagai alat peningkatan kualitas pendidikan.

Keempat, UAN diselenggarakan sebagai upaya pemetaan daerah atau provinsi mana yang berhasil dengan baik dalam mengerjakan UAN mulai dari yang 100% berhasil sampai dengan yang terendah 25% berhasil. Dari prosentasi keberhasilan UAN ini dapat dipakai oleh pemerintah sebagai ukuran kualitas pendidikan di Indonesia. Dengan mengetahui tingkat kualitas pendidikan di seluruh Indonesia ini maka bisa dijadikan tolok ukur daerah mana yang layak mendapat penghargaan dan mana yang tidak. Pemerintah tidak sepatutnya memberi *punishment* kepada sekolah yang mempunyai 0 persen kelulusan dengan cara menutup sekolah tersebut tetapi sebaliknya harus mendanai peningkatan sarana dan prasarana serta kualitas pendidiknya agar mampu bersaing dengan sekolah-sekolah yang sudah maju. Dengan demikian kondisi pendidikan di Indonesia akan semakin kondusif dan kualitasnya secara simultan akan menjadi semakin baik. Hal ini juga didukung oleh pendapat Tilaar, seorang ahli pendidikan di Indonesia (Kompas 2010: 23) yang mengatakan bahwa fungsi ujian nasional sebenarnya untuk

pemetaan pendidikan nasional bukan untuk mngadili anak-anak kita. Dari pemetaan itu kita tahu mana yang rendah, apa yang rendah, dan daerah berfungsi untuk melihat lebih lanjut.

Kelima, penyelenggaraan UAN untuk membedakan lulus UAN dan lulus sekolah. Bagi yang lulus UAN, yang bersangkutan berhak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi baik melalui tes masuk atau lewat perankingan tergantung dari kebijakan masing-masing perguruan tinggi dan yang lulus sekolah jalurnya adalah untuk mencari pekerjaan atau mereka bisa meneruskan ke perguruan tinggi tetapi dengan syarat harus menempuh matrikulasi selama 1 tahun terlebih dahulu.

## **SIMPULAN**

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa UAN yang disebutkan sebagai alat untuk mengukur pencapaian kompetensi siswa dan sebagai upaya meningkatkan kualitas pendidikan perlu ditinjau kembali karena banyaknya masalah yang seharusnya dipecahkan terlebih dahulu sebagai prasyarat dilaksanakannya UAN. Pemerintah perlu membantu sarana prasarana pendidikan tanpa terkecuali baik sekolah negeri maupun swasta di seluruh Indonesia agar pendidikan berkualitas yang kita impikan dapat terealisasi. Kalau UAN dilaksanakan bukan untuk menentukan kelulusan tetapi untuk pemetaan wilayah pendidikan mana yang perlu mendapatkan perhatian ekstra dan mana yang mandiri. UAN bukan sebagai alat menghukum sekolah; sekolah yang memiliki 0 persen kelulusan, tidak seharusnya diancam akan ditutup, tetapi sebaliknya justru sekolah tersebutlah yang perlu mendapat perhatian serius untuk mendapat bantuan pemerintah baik berupa sarana prasarana maupun peningkatan kualitas pendidikan para guru.

Oleh karena itu, disarankan agar UAN perlu ditinjau kembali pelaksanaannya sampai sekolah di seluruh Indonesia memiliki status akreditasi yang kurang lebih sama. Perlu ditingkatkannya kualitas pendidik melalui pelatihan, seminar atau workshop.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Brown, D.H. 2004. *Language Assessment: Principles and Classroom Practice*. San Francisco: Longman.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
- Purwanto, M. Ngalm. 1985. *Prinsip-Prinsip & Teknik Evaluasi Pengajaran*. Bandung. Remadja Karya CV.
- Tim Kompas. 2010. HAR Tilaar: Gagasan Tak Pernah Mati. Kompas, Minggu 17 Januari Hal: 23
- Tim Kompas. 2009. *13 SMA/MA Lulus 0 Persen*. Kompas Rabu tgl 17 Juni 2009, hal 15
- Tim Kompas. 2006.----- Kompas, Rabu 6 Desember 2006, hal 12.
- Stamboel, Semiawan, Conny. 1990. *Prinsip dan Teknik Pengukuran dan Penilaian di Dalam Dunia Pendidikan*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya
- Tuckman, Bruce W. 1978. *Conducting Educational Research*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia
- Valette, Rdebecca M. 1977. *Modern Language Testing*. London: Harcourt Barce Javanovich, Publishers