

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang disertai dengan semakin kencangnya arus globalisasi dunia membawa dampak tersendiri bagi dunia pendidikan. Dalam dunia pendidikan, globalisasi berdampak pada pilihan pendidikan yang sudah tidak lagi tersekat pada batasan-batasan teritorial sebuah negara. Perubahan-perubahan sistem pembelajaran seperti *transnational education*, *internet based learning*, *distance learning*, kampus-kampus jarak jauh (*offshore campus*), *franchise institution*, telah berkembang sedemikian rupa pesatnya di berbagai negara. Hal ini memberi kesempatan kepada peserta anak didik dan masyarakat pada umumnya untuk memilih lembaga pendidikan dan atau sistem pembelajaran yang diinginkannya, baik di negara asal maupun di luar negeri.

Bagi para *pendidik* dan *pimpinan* lembaga pendidikan di Indonesia, era globalisasi tentu saja memberikan banyak kesempatan sekaligus sebagai sebuah ancaman, atau setidaknya tantangan atau bahkan era ini merupakan kesempatan bagi bangsa Indonesia untuk bangkit menyejajarkan dirinya dengan negara-negara lain di dunia. Namun demikian jika tidak diantisipasi, globalisasi justru mendatangkan ancaman yang mengerikan, seperti runtuhnya tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam arti luas. Bahkan sumber daya manusia yang dimiliki tidak mampu

bersaing dalam berbagai sektor kehidupan membuat Indonesia semakin terdesak mundur dan kalah dalam persaingan dalam berbagai aspek kehidupan.

Melihat kenyataan di atas, maka dipandang perlu merancang sistem pendidikan yang bermutu di Indonesia, yaitu suatu sistem pendidikan yang mampu menciptakan suasana dan proses pembelajaran yang menyenangkan, merangsang, dan menantang peserta didik untuk mengembangkan diri secara optimal sesuai dengan bakat dan kemampuannya. Terkait dengan pendidikan bermutu, Soedijarto bahkan mengemukakan, “suatu pendidikan dipandang sebagai bermutu, diukur dari perannya dalam ikut mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional, adalah pendidikan yang berhasil membentuk generasi muda yang cerdas, berkarakter, bermoral, dan berkepribadian”.¹ Dalam bahasa Unesco dalam Soedijarto, mampu “*moulding the character and mind of young generation*”.²

Dalam memenuhi harapan di atas, pemerintah sebagai pemegang mandat pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, telah dan terus berupaya melakukan berbagai perubahan terhadap sistem pendidikan nasional sehingga mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Diantara kebijakan tersebut adalah melakukan standarisasi pendidikan nasional dan sistem evaluasi pendidikan yang berlaku bagi seluruh wilayah Indonesia. Salah satu sistem evaluasi pendidikan yang dilaksanakan adalah Ujian Nasional tiap akhir tahun

¹ Soedijarto. *Landasan dan Arah Pendidikan Nasional Kita*. Jakarta : Kompas, 2008), h. 151.

² *Ibid*, h. 151.

pelajaran, yang diikuti oleh seluruh peserta didik pada pendidikan dasar dan menengah dalam rangka menyelesaikan salah satu jenjang pendidikan.

Sebenarnya kelahiran istilah Ujian Nasional (UN) bermula dari penghapusan Ebtanas sebagai konsekuensi dari UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), khususnya pasal 61 ayat (2) dan pasal 58 ayat (1). Dalam pasal 61 ayat (2) disebutkan : “Ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar dan/atau penyelesaian suatu jenjang pendidikan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi”³. Sedangkan dalam pasal 58 ayat (1) disebutkan: “Evaluasi hasil belajar peserta didik dilakukan oleh pendidik untuk memantau proses, kemajuan, dan perbaikan hasil belajar peserta didik secara berkesinambungan”⁴. Akan tetapi setelah Ebtanas ditiadakan, pada tahun 2004 muncul sistem Ujian Akhir Nasional (UAN), dan setahun kemudian berubah nama menjadi UN. Berbeda dengan Ebtanas yang ujiannya meliputi berbagai mata pelajaran pokok tidak menjadi penentu kelulusan, sedangkan UAN atau UN yang awalnya hanya meliputi tiga pelajaran (sekarang sudah bertambah) dijadikan sebagai penentu kelulusan peserta didik. Kebijakan ini kemudian menuai pro dan kontra diantara para pakar dan praktisi pendidikan serta berbagai kalangan di masyarakat.

Para pendukung dilaksanakannya UN sebagai penentu kelulusan, antara lain, berargumen bila tanpa UN peserta didik cenderung malas belajar. Dengan kata lain UN adalah pemicu anak untuk belajar keras. Memang ada benarnya bila kita belum menciptakan suasana pembelajaran yang dituntut oleh UU No. 20 Tahun 2003, yakni

³ Undang-undang Reublik Indonesia No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, h. 19.

⁴ *Ibid*, h. 18.

mendorong peserta didik aktif mengembangkan potensi dirinya. Argumen lainnya adalah UN dijadikan alat standarisasi secara nasional. Artinya harus ada alat evaluasi.

Bagi penentang UN sebagai penentu kelulusan, antara lain berargumen, UN yang hanya diikuti sekali pada akhir jenjang pendidikan, bagi peserta didik yang heterogen kemampuan dasar kognitifnya dapat melahirkan peserta didik yang cerdas-malas dan yang tidak cerdas bersiasat untuk mencuri kunci jawaban. Bagi para penyelenggara pendidikan hal ini lebih berdampak, terutama kepala sekolah dan guru yang tidak ingin peserta didik dari sekolahnya tidak lulus UN, melahirkan berbagai upaya yang seringkali cenderung negatif, seperti membocorkan soal dan kecurangan-kecurangan lain. Argumen lain, dalam kaitannya dengan wajib belajar 9 tahun, dengan adanya UN maka seorang peserta didik dinyatakan tidak lulus dan harus mengulang, maka peserta didik itu akan mengikuti pendidikan dasar lebih dari 9 tahun, hal ini bertentangan dengan Pasal 31 Ayat 2 UUD 1945 dan UU No. 20 Tahun 2003). Belum lagi jika dilihat dari kepentingan orangtua, jika gagal UN selain harus mengulang dengan biaya yang tak kecil, mereka menanggung malu.

Puncaknya, pada tahun 2006 masyarakat (pihak-pihak) yang kontra akhirnya mengajukan gugatannya kepada Pengadilan dengan tergugat Negara Republik Indonesia cq. Presiden Republik Indonesia (Tergugat I), cq. Wakil Presiden Republik Indonesia (Tergugat II), cq. Menteri Pendidikan Nasional (Tergugat III) dan cq Ketua Badan Standar Nasional Pendidikan (Tergugat IV) hingga ke Mahkamah Agung. Dalam putusannya Mahkamah Agung antara lain memerintahkan kepada para tergugat untuk :

- (1) meningkatkan kualitas guru, kelengkapan sarana dan prasarana sekolah, akses informasi yang lengkap di seluruh daerah di Indonesia, sebelum mengeluarkan kebijakan Pelaksanaan Ujian Nasional lebih lanjut (pokok

perkara 3); (2) mengambil langkah langkah konkrit untuk mengatasi gangguan psikologi dan mental peserta didik dalam usia anak akibat penyelenggaraan Ujian nasional (pokok perkara 4); dan meninjau kembali Sistem Pendidikan Nasional (pokok perkara 5)⁵.

Maraknya pro-kontra di atas serta menimbang logika pedagogik, logika hukum, literatur dan empiris, memang Ujian Nasional tidak tepat untuk dijadikan syarat kelulusan. Namun dengan jaminan perbaikan dan peningkatan kualitas pada pelaksanaannya, termasuk perubahan sistem penilaian, pemerintah tetap menyelenggarakan ujian nasional untuk tiap satuan pendidikan, bahkan untuk tingkat Sekolah Dasar yang sebelumnya tidak dilaksanakan. Penyelenggaraan ujian nasional untuk SD didasarkan pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI **Nomor 59 tahun 2011** tentang Kriteria Kelulusan Peserta Didik dari Satuan Pendidikan dan Penyelenggaraan Ujian Sekolah/Madrasah dan Ujian Nasional. Selanjutnya, untuk implementasi, Peraturan Menteri ini dijabarkan ke dalam Peraturan Badan Standar Nasional Pendidikan **Nomor : 0012/P/ BSNP/XII/2011** tentang Prosedur Operasi Standar Ujian Nasional

Patut diberikan apresiasi kepada Kemendiknas atas upaya-upaya yang telah dilakukan guna meningkatkan kredibilitas hasil Ujian Nasional. Setidaknya “Pakta Kejujuran” yang cukup gencar digembor-gemborkan menjelang pelaksanaan Ujian Nasional menjadi bukti keseriusan pemerintah dalam mewujudkan Ujian Nasional yang jujur dan kredibel. Walaupun kita semua menyaksikan bahwa pada implementasinya masih banyak sekali permasalahan dan kasus kecurangan yang terjadi pada pelaksanaan Ujian Nasional tahun ini. Hal ini tentunya harus menjadi bahan pertimbangan pemerintah untuk segera mengkaji ulang kebijakan Ujian Nasional secara

⁵ Putusan-MA-tentang -UN.pdf , *Salinan Putusan Mahkamah Agung tentang UN*, Jakarta, 2009, hh. 1-2.

komprehensif. Jangan sampai Ujian Nasional hanya menjadi ritual tahunan yang menyisakan berbagai permasalahan dan kontroversi di dalamnya.

Berdasarkan kenyataan di atas, maka peneliti memandang perlu dan penting untuk mengkaji dan mengevaluasi secara menyeluruh dan detail terkait dengan hal apa saja yang mendasari lahirnya kebijakan UN, bagaimana proses pembuatannya, bagaimana kejelasan isi (konten) kebijakan, bagaimana implementasi kebijakannya, dan bagaimana hasil implementasi kebijakan tersebut, melalui penelitian yang berjudul “EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UJIAN NASIONAL SEKOLAH DASAR DI KOTA MADYA JAKARTA PUSAT”. Langkah ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan sumbangan positif bagi perbaikan kebijakan, khususnya kebijakan Ujian Nasional Sekolah Dasar.

Dalam penelitian ini, Sekolah Dasar sebagai penyelenggara UN dipilih menjadi objek penelitian. Alasan pemilihan obyek ini adalah mengingat penyelenggaraan UN untuk jenjang SD masih tergolong baru sehingga relatif lebih banyak menimbulkan permasalahan. Sedangkan yang menjadi wilayah obyek penelitian adalah Kota Madya Jakarta Pusat Propinsi DKI Jakarta. Alasan pemilihan tersebut adalah *pertama*, informasi yang dibutuhkan untuk kepentingan penelitian relatif lebih lengkap; *kedua*, dekat dengan tempat kerja dan tempat tinggal peneliti; dan *ketiga*, berada di Ibu Kota Negara Indonesia dan merupakan barometer pendidikan di Indonesia.

B. Fokus Penelitian

Untuk menghindari interpretasi yang sangat luas terhadap penelitian ini, maka penting untuk membatasi masalah penelitian dengan menetapkan apa yang menjadi fokus penelitian. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah :

1. Hal-hal yang mendasari pemerintah menyelenggarakan ujian nasional untuk Sekolah Dasar (lahirnya kebijakan Ujian Nasional untuk SD)
2. Tahapan pembuatan kebijakan Ujian Nasional SD.
3. Kejelasan isi (konten) kebijakan Ujian Nasional SD
4. Implementasi kebijakan Ujian Nasional SD di Kota Madya Jakarta Pusat
5. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan Ujian Nasional SD di Kota Madya Jakarta Pusat.
6. Hasil implementasi kebijakan Ujian Nasional SD di Kota Madya Jakarta Pusat.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan fokus penelitian di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Hal-hal apa saja mendasari pemerintah menyelenggarakan ujian nasional pada Sekolah Dasar (lahirnya kebijakan Ujian Nasional SD)?
2. Bagaimana tahapan pembuatan kebijakan Ujian Nasional SD?
3. Bagaimana kejelasan isi (konten) kebijakan Ujian Nasional SD?
4. Bagaimana implementasi kebijakan Ujian Nasional SD di Kota Madya Jakarta Pusat?

5. Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan Ujian Nasional SD di Kota Madya Jakarta Pusat?
6. Bagaimana hasil implementasi kebijakan UN SD di Kota Madya Jakarta Pusat.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi perumusan dan implementasi kebijakan ujian nasional, khususnya pada tingkat Sekolah Dasar, baik secara teoritis maupun praktis. Secara rinci, penelitian ini berguna bagi :

1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Dirjen Dikdas), Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP), Bidang Pendidikan TK/SD/PLB Dinas Pendidikan dan Sudin Dikdas Kota Madya Jakarta Pusat, yaitu sebagai informasi/masukan dalam rangka perbaikan/perubahan kebijakan Ujian Nasional, khususnya untuk jenjang SD.
2. Kepala Sekolah dan guru, yaitu sebagai bahan evaluasi bagi perbaikan penyelenggaraan UN di sekolahnya..
3. Para praktisi pendidikan/Lembaga Kependidikan Tinggi, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan, guna memperbaiki kondisi pendidikan di Indonesia pada umumnya, dan Kota Madya Jakarta Pusat pada khususnya.
4. Para peneliti, berguna sebagai bahan kajian lebih lanjut mengenai kebijakan pemerintah dalam pendidikan pada umumnya, dan UN pada khususnya.