

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 merupakan tonggak awal dimulainya pembangunan negara pada segala bidang, termasuk pendidikan. Pada masa awal kemerdekaan tersebut, tingkat pendidikan penduduk Indonesia sangat rendah. Betapa tidak, saat itu dari sekitar 70 juta jumlah penduduk Indonesia, hanya sekitar 5% yang melek huruf. Sisanya yang 95% buta aksara (Depdiknas, 2007, hlm. 2).

Sebagaimana dijelaskan oleh Hasbullah (2008, hlm. 131) bahwa pendidikan di Indonesia sudah tercantum dalam UUD 1945, namun dalam pengembangannya masih ditemukan beberapa masalah sehingga apa yang diharapkan dalam UUD 1945 mengenai pendidikan belum dapat terealisasi secara langsung. Seperti halnya UUD Pasal 31 ayat 2 tahun 1945, yang baru dapat direalisasikan pada tahun 1989, dengan dibentuknya undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 mengenai sistem pendidikan nasional pada tanggal 27 Maret, selanjutnya disempurnakan dengan undang-undang No.20 Tahun 2003.

Pentingnya pendidikan sebagai salah satu pembangunan bangsa, nyatanya telah disadari betul sejak awal kemerdekaan. Hal ini tertuang dalam pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa salah satu tujuan nasional adalah “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Bahkan dalam pasal 31 UUD 1945, dinyatakan bahwa “setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan pengajaran”. Sejatinya, yang diinginkan para pendiri negara (*founding fathers*), setelah kemerdekaan adalah pendidikan yang berkualitas dan demokratis, mampu mengangkat harkat dan martabat bangsa Indonesia di mata internasional modern (Mastuhu, 2004, hlm. 1).

Maka setelah kemerdekaan didapat, pendidikan menjadi salah satu fokus pemerintah dalam upaya pembangunan nasional. Untuk mewujudkan harapan tersebut kemudian pemerintah melakukan pembenahan dalam sarana dan prasarana penunjang. Rendahnya jumlah penduduk yang mengenyam pendidikan pada masa kolonial, membuat pemerintah merasa perlu membuat suatu perubahan besar dalam bidang pendidikan, diantaranya dengan menambah jumlah tenaga pengajar, pembangunan gedung serta mulai membuat sekolah dalam berbagai tingkatan, yakni Sekolah Dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA), dan kemudian Perguruan Tinggi yang diperuntukan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam upaya pemerataan pendidikan.

Pendidikan sebagai salah satu sektor pembangunan nasional dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah (Hasbullah, 2009, hlm. 307). Hal ini sejalan dengan pendapat Syafaruddin (2008, hlm. 2) yang menyatakan, pendidikan sebagai hal yang fundamental dalam totalitas kehidupan manusia, karena pendidikan bertujuan untuk membantu generasi muda mengembangkan semua unsur potensi pribadinya baik spiritualitas, moralitas, sosialitas, rasa, maupun rasionalitas. Jadi, pendidikan merupakan hak setiap pribadi yang memungkinkan dirinya akan menjadi manusia berkepribadian paripurna ditengah arus perubahan zaman.

Pendidikan merupakan proyek investasi masa depan, yang di mana manfaatnya baru bisa dirasakan di masa yang akan datang, sehingga pendidikan yang ada saat ini merupakan refleksi dari kebijakan pendidikan di masa lalu, dan kebijakan pendidikan saat ini akan sangat mempengaruhi kualitas pendidikan di masa depan. Hal ini menjadi sangat penting, dikarenakan hampir seluruh lini kehidupan bernegara akan sangat dipengaruhi oleh pendidikan, khususnya pada peserta didik yang dikemudian hari akan menjadi bagian dari masyarakat yang

turut serta berkontribusi guna memajukan negara, maka sejalan dengan itu Yamin (2009, hlm. 15) mengemukakan:

Pendidikan bertujuan untuk membangun tatanan bangsa yang berbalut dengan nilai-nilai kepintaran, kepekaan, dan kepedulian terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Pendidikan merupakan tonggak kuat untuk mengentaskan kemiskinan pengetahuan, menyelesaikan persoalan kebodohan, dan menuntaskan segala permasalahan bangsa yang selama ini terjadi. Peran pendidikan jelas merupakan hal yang signifikan dan sentral karena pendidikan memberikan pembukaan dan perluasan pengetahuan sehingga bangsa ini betul-betul *melek* terhadap kehidupan berbangsa bernegara. Pendidikan dihadirkan untuk mengantarkan bangsa ini menjadi bangsa yang beradab dan berbudaya. Pendidikan dilahirkan untuk memperbaiki segala kebobrokan yang sudah menggumpal di segala sendi kehidupan bangsa ini.

Keakuratan kebijakan akan menghasilkan kualitas sistem pendidikan yang baik, dan kualitas pendidikan yang baik akan sangat berpengaruh pada kemajuan suatu negara. Hal ini terbukti dengan suksesnya kebijakan pemerataan pendidikan dasar yang dilaksanakan pada masa awal kemerdekaan yang terus mengalami peningkatan, terhitung sejak tahun 1984, dan sejak pelaksanaan Pelita pertama jumlah murid Sekolah Dasar (SD) meningkat dua kali lipat, lalu Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) meningkat tiga kali lipat, Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) meningkat 4,7 kali lipat dan mahasiswa mengalami peningkatan hampir enam kali lipat. Pada tahun 1989 diperkirakan hampir 45 juta manusia Indonesia atau sekitar 25% jumlah penduduk Indonesia telah mengenyam pendidikan pada berbagai jenjang pendidikan (Tilaar, 2009, hlm. 147). Peningkatan tersebut merupakan pencapaian yang membanggakan pada bidang pendidikan, yang di mana hasil tersebut secara tidak langsung telah meningkatkan kualitas pendidikan sumber daya manusia Indonesia, seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Seiring dengan berubahnya suasana kebangsaan dan semakin gencarnya tuntutan global yang menghadapkan kita pada era keterbukaan, maka fungsi dari pendidikan menjadi semakin luas tidak hanya sekedar menjadi alat untuk mengembangkan dan meningkatkan mutu kehidupan manusia sebagai individu,

melainkan sebagai salah satu aspek penting yang dapat memberikan pengaruh yang cukup besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, melalui manusia berpendidikan itu sendiri. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Buchori (1994, hlm. 33), yang menjelaskan bahwa hal yang krusial dilakukan di tengah perubahan zaman yang imperatif adalah mendesain relevansi pendidikan nasional supaya lebih dinamis, responsif, dan antisipatif. Ada tiga kemampuan yang dituntut terhadap pendidikan nasional, yaitu:

- (1) Kemampuan untuk mengetahui pola-pola perubahan dan kecenderungan yang sedang berjalan,
- (2) Kemampuan untuk menyusun gambaran tentang dampak yang akan ditimbulkan oleh kecenderungan-kecenderungan yang sedang berjalan, dan
- (3) Kemampuan untuk menyusun program-program penyesuaian diri yang akan ditempuh dalam jangka waktu tertentu atau jangka waktu lima tahun.

Maka daripada itu, guna menghadapi perubahan zaman yang kompetitif dibutuhkan sebuah manajemen mutu pendidikan yang baik, serta sebuah sistem evaluasi pendidikan yang mumpuni. Hal ini guna mempermudah proses perencanaan serta pengawasan kegiatan pendidikan, selain itu agar kebijakan yang ada bersifat fleksibel dan dapat menyesuaikan dengan kebutuhan pendidikan pada jangka waktu yang telah ditetapkan, sehingga menghindarkan pendidikan dari kebijakan pangsa pasar yang ditandai dengan perubahan kebijakan dalam waktu yang relatif singkat.

Manajemen mutu terpadu adalah manajemen fungsional dengan pendekatan yang secara terus menerus difokuskan pada peningkatan kualitas, agar hasil yang di dapatkan sesuai dengan standar kualitas yang terdapat di masyarakat yang di mana berperan sebagai pelaku dan pengguna. Setiap proses dalam manajemen mutu terpadu harus dilakukan melalui tahapan perencanaan, persiapan, (termasuk bahan dan alat), pelaksanaan teknis dengan metode kerja atau cara kerja yang efektif dan efisien, untuk menghasilkan *output* yang

bermanfaat bagi masyarakat (Nawawi, 2005, hlm. 46). Maka dapat disimpulkan bahwa manajemen mutu pendidikan adalah perencanaan, pengarahan dan pengawasan yang dilakukan secara terus menerus dan difokuskan terhadap masalah-masalah pendidikan, khususnya adalah kualitas pendidikan nasional agar sesuai dengan standar kualitas yang telah ditetapkan.

Sedangkan pengertian evaluasi menurut Ralph Tyler (dalam Ulfa, 2010, hlm. 3), adalah sebuah proses pengumpulan data untuk menentukan sejauh mana, dalam hal apa, dan bagian mana tujuan pendidikan sudah tercapai. Tujuan evaluasi pendidikan adalah kegiatan pengendalian, penjaminan, dan penetapan mutu pendidikan terhadap berbagai komponen pendidikan pada setiap jalur, jenjang, dan jenis pendidikan sebagai bentuk pertanggung jawaban penyelenggaraan.

Manajemen mutu dan evaluasi pendidikan menjadi hal yang sangat krusial, di era modern sekarang ini. Perencanaan, pengarahan dan pengawasan pendidikan bertujuan untuk menghindari rutinitas pendidikan kita yang selama ini cenderung statis, sehingga tidak mampu mengantisipasi perubahan yang terjadi. Selain itu evaluasi juga sangat dibutuhkan untuk mengetahui dan mengukur sejauh mana tingkat pendidikan di negara kita, serta kemampuan daya saing pendidikan dalam ranah nasional maupun global.

Maka dalam rangka menghadapi era globalisasi serta mewujudkan pendidikan yang berkualitas, dibutuhkan sebuah sistem pendidikan yang lebih mumpuni yang tidak hanya meningkatkan presentase jumlah penduduk yang mampu mengenyam pendidikan, lebih dari itu, sistem pendidikan yang ada diharapkan mampu meningkatkan kualitas mutu dari pendidikan nasional, termasuk sumber daya manusia di dalamnya. Ditandai dengan disempurnakannya UU Sistem Pendidikan Nasional No. 2 Tahun 1989 menjadi UU No. 20 Tahun 2003. Pemerintah kemudian menetapkan kebijakan mengenai standar nasional pendidikan. Adapun fungsi dan tujuan standar nasional pendidikan sebagaimana tertulis dalam badan standarisasi nasional pendidikan yakni;

1. Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu
2. Standar Nasional Pendidikan bertujuan menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang bermartabat.
3. Standar Nasional Pendidikan disempurnakan secara terencana, terarah, dan berkelanjutan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan, lokal, nasional, dan global (BSNP, 2010).

Pengimplementasian standarisasi pendidikan ini salah satunya ialah melalui kebijakan evaluasi pendidikan Ujian Akhir Nasional.

Ujian akhir nasional pada dasarnya merupakan salah satu instrumen manajemen mutu, yakni menerapkan seperangkat standar yang berlaku secara nasional, untuk menghasilkan informasi yang dapat dipakai dalam pembuatan keputusan, mengenai seberapa pendidikan sudah memenuhi standar, termasuk seberapa para peserta didik memenuhi standar mutu yang berlaku pada jenjang atau jenis pendidikan yang ditempuh (Jaedun, 2011, hlm. 1).

Ujian akhir nasional dalam globalisasi dihelai oleh tiga hal: kompetisi, kooperasi, dan standarisasi. Pemenang dalam persaingan adalah mereka mempunyai kemampuan untuk bersaing. Untuk mampu bersaing, maka harus mampu melakukan kerjasama dan sinergi dengan pemain lain. Ukuran untuk bersaing dan bekerjasama harus tunggal atau standar, memiliki kesepakatan nilai yang sama dan diakui secara umum. Masing-masing dapat saja berbeda, namun dapat dipersamakan dengan penyetaraan nilai melalui konversi yang diterima secara universal, yakni melalui sebuah nilai yang telah disepakati. Standarisasi dapat juga disebut sebagai mutu, dan konsep mutu juga telah dikenal dalam pendidikan (Nugroho, 2008, hlm. 52).

Menurut Deming dalam Hadis (2010, hlm. 85) mutu ialah kesesuaian dengan kebutuhan di persekolahan. Dengan begitu adanya UAN ini diharapkan

mampu mempersiapkan sumber daya manusia yang ada dalam persaingan secara global di kemudian hari. Pemerintah juga dapat melakukan pemetaan mengenai peningkatan mutu pendidikan secara nasional sehingga dapat menentukan arah pendidikan serta untuk melihat ketercapaian pendidikan nasional. Keseriusan pemerintah dalam mempersiapkan mutu pendidikan dan ujian nasional ini kemudian dituangkan dalam Keputusan Menteri dan Peraturan Menteri. Sebagaimana tertulis dalam Keputusan Mendiknas Nomor 153/U/2003 yang dikeluarkan pada tanggal 14 Oktober 2003 tentang Ujian Akhir Nasional untuk tahun 2003/2004, serta Peraturan Mendiknas Nomor 1 Tahun 2005 tentang Ujian Nasional Tahun Pelajaran 2004/2005. Serta Keputusan Mendiknas Nomor 004/O/2004 tentang Perincian Tugas Lembaga Mutu Pendidikan (Departemen Pendidikan Nasional, 2005, hlm. 423).

Dengan adanya Keputusan Mendiknas dan Peraturan Mendiknas yang mendasari pembentukan UAN serta pembentukan perincian tugas Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) semakin mempertegas letak keseriusan pemerintah dalam meningkatkan kualitas mutu pendidikan dalam rangka menghadapi globalisasi. Hal ini dikarenakan mutu pendidikan dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan pendidikan karena dalam hal ini mutu pendidikan merupakan refleksi dari kegiatan pembelajaran yang dilakukan di sekolah. Selain itu untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional kita perlu melihat melalui banyak sisi dan faktor pendukung, seperti kurikulum, kompetensi tenaga pengajar, kebijakan pendidikan, kegiatan belajar mengajar, serta sarana dan prasarana sekolah, dan semua hal terkait pelaksanaan pendidikan. Karena pada dasarnya mutu pendidikan merupakan hasil keseluruhan dari kegiatan pembelajaran.

Namun upaya peningkatan mutu pendidikan yang dilakukan melalui kebijakan Ujian Akhir Nasional menemui banyak kendala dalam pelaksanaannya. Dimulai dengan ketidaksiapan sarana dan prasarana. Beralih fungsinya Ujian Akhir Nasional yang pada kemunculannya diklaim sebagai instrumen pemetaan pendidikan yang kemudian berubah menjadi satu-satunya penentu kelulusan. Lalu

bertolak belakangnya kebijakan Ujian Akhir Nasional dengan Otonomi Daerah, mengenai penentuan kelulusan siswa. Kemudian ketidaksesuaian antara instrumen tes yang digunakan dalam ujian dengan tujuan pendidikan yang ingin dicapai, turut memperpanjang daftar kekurangan yang terjadi pada saat Ujian Akhir Nasional dilaksanakan.

Selain itu dari segi didaktik, UAN tidak memenuhi fungsi-fungsi yang menjadi syarat kontrol dan penilaian hasil belajar siswa seperti pada fungsi koherensi, serta fungsi lainnya yakni seperti pedagogis dan akuntabilitas. Dengan adanya ketidaksesuaian antara harapan dan kenyataan inilah, maka klaim pemerintah yang mengatakan terjadinya peningkatan mutu dari pelaksanaan Ujian Akhir Nasional menjadi patut untuk dipertanyakan. Maka dari itu penulis merasa tertarik untuk mengkaji mengenai Ujian Akhir Nasional 2003-2005.

Penulisan lebih difokuskan pada Ujian Akhir Nasional 2003-2005, karena pada tahun tersebut banyak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang menuai pro dan kontra dari berbagai pihak dalam pelaksanaannya. Maka Berdasarkan uraian di atas, peneliti mengkajinya dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“Ujian Akhir Nasional 2003-2005: Antara Kebijakan Pemerintah dan Peningkatan Mutu Pendidikan”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan judul yang telah dikemukakan di atas, peneliti merumuskan masalah utama dalam penulisan skripsi ini yaitu “Bagaimana peran pemerintah dalam meningkatkan mutu pendidikan melalui Ujian Akhir Nasional?” untuk lebih memfokuskan kajian penelitian ini, terdapat beberapa pertanyaan sebagai perumusan masalah yang akan diuraikan dalam skripsi ini sebagai berikut:

1. Apa latar belakang penetapan standar pendidikan nasional Indonesia?
2. Apa latar belakang direncangnya Ujian Akhir Nasional 2003-2005 di Indonesia?

3. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah tentang sistem evaluasi pendidikan Ujian Akhir Nasional 2003-2005 terhadap mutu pendidikan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang ingin dicapai oleh peneliti dalam penelitian ini adalah menganalisis pengaruh kebijakan pemerintah terhadap sistem evaluasi pendidikan Ujian Akhir Nasional dan peningkatan mutu pendidikan. Tujuan khususnya yaitu untuk mengetahui:

1. Mendeskripsikan latar belakang direncangnya evaluasi pendidikan di Indonesia
2. Mendeskripsikan latar belakang direncangnya Ujian Akhir nasional di Indonesia
3. Mendeskripsikan pengaruh kebijakan pemerintah terhadap sistem evaluasi pendidikan Ujian Akhir Nasional (UAN)

1.4 Manfaat/ Signifikansi Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini baik secara teoritis ataupun praktis, yakni sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis:
 - a. Memperkaya penulisan sejarah tentang evaluasi pendidikan yang ada di Indonesia
 - b. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan penelitian sejarah mengenai evaluasi pendidikan, Ujian Akhir Nasional di Indonesia
2. Manfaat Praktis
 - a. Untuk mengetahui sejarah pelaksanaan Ujian Nasional 2003-2005 beserta pro dan kontranya
 - b. Memberikan motivasi bagi peneliti selanjutnya dalam penelitian serupa

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi disesuaikan dengan buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah UPI tahun 2014. Adapun sistematika tersebut yakni sebagai berikut:

BAB I, Pendahuluan. Berisikan latar belakang masalah dari pengambilan judul Sejarah Ujian Nasional dan Kebijakan Pemerintah, agar penulis fokus terhadap penelitiannya maka dicantumkan Rumusan Masalah Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat/ Signifikansi Penelitian, Metodologi dan Teknik Penelitian dan yang terakhir ialah Sistematika Penulisan.

BAB II, Kajian Pustaka. Memaparkan mengenai konsep, teori-teori serta kajian terdahulu yang relevan dan dapat dijadikan rujukan sebagai bahan penelitian bagi penulis baik yang terkait secara langsung maupun tidak langsung.

BAB III, Metode Penelitian. Berisikan mengenai langkah-langkah prosedural yang akan dilakukan dalam melakukan penelitian. metode yang digunakan merujuk pada metode Historis yang di mana mencakup heuristik, kritik, historiografi. Metode inilah yang kemudian akan digunakan dalam penelitian.

BAB IV, Temuan dan Pembahasan. Memuat mengenai hasil dari penelitian penulis dalam penelitian yang telah dibahas pada bab sebelumnya.

BAB V, Simpulan, Implikasi, dan Rekomendasi. Bab ini berisi simpulan, implikasi, dan rekomendasi, yang menyajikan penafsiran dan pemaknaan peneliti terhadap hasil analisis temuan penelitian sekaligus mengajukan hal-hal penting yang dapat dimanfaatkan dari hasil penelitian tersebut. Ada dua alternatif cara penulisan simpulan, yakni dengan cara butir demi butir atau dengan cara uraian padat.