

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Salah satu komponen penting dalam kehidupan seseorang ketika dilahirkan ke dunia adalah pendidikan. Tidak sedikit orang tua yang rela mengeluarkan biaya sebesar-besarnya demi pendidikan anaknya. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah pendidikan di Indonesia sudah memenuhi standar dan para orang tua peserta didik maupun peserta didik itu sendiri merasakan *feedback* yang memang seharusnya didapatkan? Selain itu, apakah moral para siswa sudah terklasifikasikan sebagai moral yang baik? Pendidikan pada zamannya saat ini tidak hanya proses kegiatan belajar mengajar saja yang menjadi tujuan namun moral masing-masing anak yang menjadi hal utama dalam pendidikan, maka dari itu pendidikan karakter telah lama menjadi perhatian pemerintah.

Dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada pasal 1 antara lain disebutkan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Selain di dalam Undang - Undang, karakter positif juga banyak ditulis dalam visi dan misi lembaga pendidikan. Pada umumnya, lembaga pendidikan

menyusun visi yang tidak hanya bermuatan untuk menjadikannya cerdas tetapi juga berakhlak mulia.

Sebenarnya pendidikan karakter ini sudah ada sejak lama bangsa Indonesia ini berdiri, para pendiri negara Indonesia ini menuangkannya ke dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke 2 dengan pernyataan yang tegas, ”mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Para pendiri negara menyadari bahwa hanya dengan menjadi bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmurlah bangsa Indonesia menjadi bermartabat dan dihormati bangsa-bangsa lain. Sejak awal Indonesia merdeka, pendidikan karakter itu sendiri telah digagas para pemikir pendiri bangsa Indonesia, terutama oleh Presiden pertama kita Ir. Soekarno, melalui gagasannya tentang pembentukan karakter bangsa (*Nation and Character Building*), tentang Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, serta relevansi, tantangan dan perkembangan bagi pendidikan karakter di Indonesia. Pendidikan karakter menjadi isu yang menarik dikarenakan pendidikan karakter sudah digaung-gaungkan oleh pemerintah karena sangat penting bagi moralitas peserta didik.

Purwakarta merupakan salah satu kabupaten dari Provinsi Jawa Barat yang telah menerapkan tujuan dari Kementerian Pendidikan Nasional yaitu dengan adanya kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter. Tujuan diselenggarakannya pendidikan berkarakter di Purwakarta berdasarkan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter yakni: (1) sebagai pedoman bagi guru dalam memberikan bimbingan

dan pengasuhan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari proses pembelajaran terhadap peserta didik di sekolah; (2) melatih peserta didik untuk membiasakan pola hidup tertib, mandiri, peduli, dan peka terhadap lingkungan sekitarnya dengan mengaplikasikan nilai-nilai yang diperkenalkan melalui proses pembelajaran di sekolah; (3) menjadikan satuan pendidikan sebagai sarana pembentukan sikap dan perilaku positif dari peserta didik yang tidak terpisahkan dengan rumah dan tempat tinggalnya; (4) menjalin hubungan yang harmonis dan sinergis antara guru dan orang tua peserta didik dalam mewujudkan cita-cita pendidikan dalam arti seluas-luasnya; dan (5) memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam merencanakan dan merumuskan kebijakan di bidang pendidikan yang langsung menyentuh pada aspek pembinaan mental dan spiritual peserta didik yang terintegrasi dengan aspek yang bersifat kurikuler.

Berdasarkan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015, penyelenggaraan pendidikan berkarakter di Kabupaten Purwakarta adalah untuk membentuk generasi anak bangsa yang cerdas, terampil, cinta tanah air dan daerahnya, mandiri, mampu beradaptasi dengan lingkungannya, berwawasan luas, dan berbudi pekerti luhur. Dalam pernyataan di berita *online* kompas.com tanggal 10 Agustus 2016, Dedi Mulyadi, S.H., selaku Bupati Purwakarta menilai bahwa pendidikan berkarakter merupakan cara bagaimana membentuk karakteristik manusia dan menggali potensi anak didik. Ada 4 karakter yaitu tanah, air, udara, dan matahari. Pendidikan berkarakter ini merupakan pembentukan manusia yang bersenyawa dengan 4 karakter tadi. Dari perpaduan tersebut, lahirlah budaya, produk komunal yang berasal dari alam dan individual. Produk komunal yang

dimaksud misalnya di pesisir laut. Di tempat ini, pendidikan yang diberikan seputar laut. Diajarkan pemahaman manusia mengenai laut sehingga manusia di pesisir menguasai teknologi penangkapan ikan, perkapalan, dan lainnya. Begitu pula yang ada di pegunungan. Anak-anak perlu mendapat ilmu seluas-luasnya tentang perkebunan dan peternakan. Setiap daerah memiliki kultur berbeda sehingga cara mendidik anak-anaknya pun tidak bisa digeneralisasi. Pengembangan karakter manusia pun harus disesuaikan kemampuan dan bakatnya. Dikarenakan dalam Undang-Undang memang tidak dijelaskan secara khusus tentang pendidikan berkarakter itu seperti apa maka pendidikan berkarakter bukan turunan dari Undang-Undang sehingga dirumuskan Peraturan Bupati Purwakarta dan tidak menjadi Peraturan Daerah.

Satu tahun kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter sudah terlaksana. Dalam implementasinya, kebijakan tersebut menuai berbagai kontroversi. Kebijakan Perbup ini kebanyakan membebani para orang tua peserta didik. Para orang tua sering mengeluhkan tidak sempat menyiapkan dan memasak bekal makan untuk anaknya yang berangkat sekolah dikarenakan jadwal masuk sekolah yang berubah dari pukul 07.30 WIB menjadi pukul 06.00 WIB. Selain itu, berdasarkan pengamatan dari peneliti, kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter pada pasal 9 ayat (1) poin b belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik dan utuh dikarenakan masih ada peserta didik laki-laki yang memakai celana *jeans* hitam dengan atasan pakaian kampret pada hari Rabu.

Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter dianggap kebijakan yang sangat diskriminatif dan stereotipikal karena membedakan jam masuk sekolah perdesaan dan perkotaan. Selain itu, banyak alumnus yang mengucap syukur karena sudah lulus sekolah jadi tidak merasakan jam masuk yang sangat pagi. Ini membuktikan responsivitas masyarakat yang kurang baik terhadap adanya dan dilaksanakannya kebijakan Perbup ini.

Akan tetapi, kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 menjadi sangat menarik untuk diteliti mengingat adanya fakta-fakta yang telah disebutkan diatas. Untuk membuktikan apakah memang kebijakan Perbup ini tidak relevan untuk pendidikan di Kabupaten Purwakarta atau justru membawa dampak dan hasil yang sangat baik untuk pendidikan di Kabupaten Purwakarta. Maka dari itu, penelitian ini berfokus pada Evaluasi Kebijakan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter.

1.2. Rumusan Masalah

Bagaimana evaluasi kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

- 1.3.1. Menjelaskan secara rinci evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter.

- 1.3.2. Mengetahui pelaksanaan kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan membawa manfaat sebagai berikut :

- 1.4.1. Manfaat teoritis, bisa dijadikan sebagai salah satu sumber ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang Ilmu Pemerintahan dengan kajian Administrasi Publik.
- 1.4.2. Manfaat pragmatis, diharapkan hasil penelitian dapat dijadikan bahan evaluasi dan masukan bagi pembuat kebijakan yaitu Bupati Purwakarta dan pelaksana kebijakan yakni SKPD terkait (Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Purwakarta).

1.5. Kerangka Dasar Teori

1.5.1. Evaluasi Kebijakan

1.5.1.1. Evaluasi

1.5.1.1.1. Pengertian Evaluasi

Evaluasi merupakan penilaian terhadap suatu persoalan yang umumnya menunjuk baik buruknya persoalan tersebut. Dalam kaitannya dengan suatu program biasanya evaluasi dilakukan dalam rangka mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang ditetapkan (Hanafi & Guntur, 1984:16). Evaluasi memiliki arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan atau program. Evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian

(*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas dan diatasi (Dunn, 2000:608).

Pengevaluasi harus mengevaluasi merupakan penilaian itu sendiri tetapi sekaligus juga merupakan tautologi. Maka dari itu, lupakan anggapan bahwa evaluasi merupakan persoalan opini atau selera. Evaluasi merupakan persoalan fakta dan logika dan lebih penting dari yang paling penting (Scriven, 1969:22).

1.5.1.1.2. Fungsi Evaluasi

Menurut Dunn (2000) evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam kebijakan. Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu.

Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan

menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.

Ketiga, evaluasi dapat menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang.

1.5.1.1.3. Pendekatan Evaluasi

Dalam bukunya Dunn (2000) evaluasi memiliki dua aspek yang saling berhubungan, yaitu penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik atau program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Tiga pendekatan evaluasi, sebagai berikut :

1) Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*)

Pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya (*self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental

semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses. Bentuk-bentuk utama dari evaluasi semu yakni eksperimentasi sosial, akuntansi sistem sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis riset dan praktik.

2) Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*)

Pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Tujuan dari evaluasi formal ini sama dengan evaluasi semu yaitu identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian, perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Dalam evaluasi formal, tipe-tipe kriteria evaluasi yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi.

Tipe-tipe evaluasi formal yaitu evaluasi formal yang bersifat sumatif dan formatif. Evaluasi formal bersifat sumatif meliputi usaha untuk memantau

pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif diciptakan untuk menilai produk-produk kebijakan dan program publik yang stabil dan mantap. Selain itu, dapat meliputi kontrol langsung dan kontrol tidak langsung terhadap masukan kebijakan dan proses-proses.

Variasi evaluasi formal ada 4 yaitu evaluasi perkembangan, evaluasi proses retrospektif, evaluasi eksperimental, dan evaluasi hasil retrospektif. Evaluasi perkembangan merupakan evaluasi formal bersifat formatif yang mengontrol terhadap aksi kebijakan secara langsung. Evaluasi proses retrospektif merupakan evaluasi formal bersifat formatif yang mengontrol terhadap aksi kebijakan secara tidak langsung. Sedangkan, evaluasi eksperimental adalah evaluasi formal bersifat sumatif yang mengontrol terhadap aksi kebijakan secara langsung. Evaluasi hasil retrospektif adalah evaluasi formal bersifat sumatif yang mengontrol terhadap aksi kebijakan secara tidak langsung.

3) Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision Theoretic Evaluation*)

Pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan di satu sisi, dan evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya. Evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan.

Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal.

- 1) Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja. Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian karena hal ini tidak cukup responsif terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.
- 2) Ambiguitas kinerja tujuan. Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuk meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energi yang lebih baik dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama dapat dioperasionalkan ke dalam paling sedikit 6 macam kriteria evaluasi: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan kelayakan. Salah satu tujuan dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target.
- 3) Tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Tujuan dan target kebijakan dan program-program publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak. Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi/situasi yang memerlukan

evaluasi. Evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

1.5.1.2. Kebijakan

1.5.1.2.1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik. Hal tersebut dilakukan dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya (Budiardjo, 2008:20).

Ghani dan Lockhart (2008) menegaskan keberadaan kebijakan publik itu dengan mengatakan bahwa “*public policy is all around us, defining our daily experiences and life chances even if we cannot see it*”. Yang berarti bahwa kebijakan publik ada di sekitar kita, mendefinisikan pengalaman kita sehari-hari dan kemungkinan hidup kita, bahkan jika kita tidak bisa melihatnya. Semua berlangsung bahkan saat kita sendiri menyadarinya atau tidak, suka atau tidak, dan mengerti atau tidak.

Anderson (1994) menyatakan bahwa kebijakan ialah suatu langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi (*purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*). Kebijakan sebenarnya mengacu pada suatu jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu (*purposive and goal*

oriented). Hal ini biasanya dimaksudkan untuk mengetahui tujuan-tujuan yang tidak dinyatakan secara eksplisit dalam pernyataan kebijakan (*policy statement*).

Dua teoritis lain, Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt. Sebagaimana dikutip oleh Charles O. Jones (1977) juga menyatakan hal yang kurang lebih sama dengan Anderson saat mereka mengatakan bahwa kebijakan itu tak lain ialah “*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it*”. Yang artinya berdirinya keputusan ditandai dengan konsistensi perilaku dan berulang yang membuatnya dan orang-orang baik di pihak mereka yang mematuhi.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memiliki arti kebijakan yang cukup rinci dan lebih luas. United Nation (1975) berpendapat bahwa kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana”.

Sedangkan Knoepfel (2007) mengartikan kebijakan sebagai “*a series of decisions or activities resulting from structured and recurrent interactions between different actors, both public and private, who are involved in various different ways in the emergence, identification and resolution of a problem defined politically as a public one*”. Yang artinya serangkaian keputusan atau

tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang diantara berbagai aktor, baik publik/pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespon. Selain itu, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik.

1.5.1.2.2. Model-model Kebijakan

Model kebijakan (*policy models*) adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu (Gass & Sisson, 1974). Menurut Dunn (2000) model kebijakan dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan, dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu. Model kebijakan tidak pernah merupakan deskripsi literal tentang situasi masalah. Model kebijakan berfungsi sebagai alat artifisial untuk menyusun secara imajinatif dan menginterpretasikan pengalaman kita tentang situasi masalah. Model-model kebijakan dapat membantu membedakan hal-hal yang esensial dan yang tidak esensial dari suatu masalah, mempertegas hubungan diantara faktor-faktor atau variabel-variabel penting dan membantu menjelaskan serta memprediksikan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Model kebijakan dapat dibagi 6 yakni sebagai berikut :

1) Model deskriptif

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikontraskan dari berbagai dimensi, yang paling sering diantaranya adalah membantu membedakan tujuan, bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dari model. Model deskriptif yaitu model yang bertujuan menjelaskan dan/atau memprediksikan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Model deskriptif digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksi-aksi kebijakan.

2) Model normatif

Model normatif tidak hanya untuk menjelaskan dan/atau memprediksi tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas (nilai). Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbesar (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran yang hendak diubah oleh para pembuat kebijakan. Model normatif itu tidak hanya memungkinkan kita memperkirakan nilai-nilai masa lalu, masa kini, dan masa yang akan datang dari variabel-variabel hasil melainkan juga memungkinkan kita mengoptimalkan pencapaian suatu nilai.

3) Model verbal

Model verbal diekspresikan dalam bahasa sehari-hari sebagai masalah-masalah substantif. Model verbal secara relatif mudah dikomunikasikan diantara para ahli, orang awam, dan biayanya murah. Keterbatasan model verbal adalah bahwa masalah-masalah yang dipakai untuk memberikan prediksi dan

rekomendasi bersifat implisit atau tersembunyi, sehingga sulit untuk memahami dan memeriksa secara kritis argumen-argumen tersebut sebagai keseluruhan.

4) Model simbolis

Menurut Greenberger (1976) model simbolis menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya mencari suatu masalah. Prediksi atau solusi yang optimal diperoleh dari model-model simbolis dengan meminjam metode-metode matematika, statistika, dan logika. Model-model simbolis sulit dikomunikasikan diantara orang awam, termasuk para pembuat kebijakan, dan bahkan diantara para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen dasar dari model. Kelemahan praktis model simbolis adalah hasilnya mungkin tidak diinterpretasikan, bahkan diantara para spesialis, karena asumsi-asumsinya mungkin tidak dinyatakan secara memadai.

5) Model prosedural

Model prosedural menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi-prediksi dan solusi-solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin yang tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia. Model prosedural juga memanfaatkan model ekspresi yang simbolis. Perbedaan utama antara model simbolis dan model prosedural adalah bahwa model simbolis menggunakan data aktual untuk memperkirakan hubungan diantara variabel-variabel kebijakan dan hasil.

Sedangkan model prosedural mengasumsikan (mensimulasikan) hubungan diantara variabel-variabel tersebut.

6) Model sebagai pengganti dan perspektif

Model pengganti (*surrogate model*) diasumsikan sebagai pengganti dari masalah-masalah substantif. Model pengganti dimulai, disadari atau tidak, dari asumsi bahwa masalah formal adalah masalah representasi yang sah dari masalah substantif. Sebaliknya, model perspektif (*perspective model*) dipandang sebagai satu dari banyak cara lain yang dapat digunakan untuk merumuskan masalah substantif. Model perspektif didasarkan pada asumsi bahwa masalah formal tidak pernah sepenuhnya mewakili secara sah masalah substantif.

1.5.1.2.3. Konsep Kebijakan Publik

Wahab (2014) dalam bukunya menjelaskan konsep kebijakan publik secara rinci seperti ini. Pertama, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan dan serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem-sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan atau asal-asalan melainkan tindakan yang direncanakan (*by planed*). Di Indonesia, misalnya hadir unit-unit/badan-badan perencanaan pembangunan (*development planning board*) di tingkat nasional (BAPPENAS) maupun di daerah-daerah (Badan Perencanaan Kabupaten/Bapekab atau Badan Perencanaan Kota/Bapeko) yang dalam banyak

kasus memainkan peran sentral dalam mengkoordinasikan rencana-rencana strategis pembangunan yang disusun oleh berbagai instansi pemerintahan, merupakan contoh yang baik mengenai hal itu.

Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola. Mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti dengan keputusan-keputusan/petunjuk-petunjuk teknis pelaksanaan yang lebih detail, bersangkutan paut dengan proses implementasi dan mekanisme pemaksaan pemberlakuannya.

Ketiga, kebijakan ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, menghapus kemiskinan, memberantas korupsi, memberantas buta aksara, dan menggalakkan program keluarga berencana. Ditambah dengan menggalakkan perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah.

Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah itu sebenarnya amat diperlukan.

1.5.1.2.4. Hakikat Kebijakan Publik

Menurut Wahab (2014) hakikat kebijakan publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tersebut, akan dapat dipahami dengan lebih baik lagi, apabila kebijakan itu diperinci lebih lanjut dalam beberapa kategori berikut ini:

1) *Policy demand* (tuntutan kebijakan)

Ialah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain baik swasta ataupun kalangan dalam pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya, untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu. Tuntutan-tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan. Hal tersebut bertujuan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di masyarakat.

2) *Policy decision* (keputusan kebijakan)

Yang dimaksud disini ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah untuk memberikan keabsahan (legitimasi), kewenangan, atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hubungan ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan *statute* (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (Keputusan Presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administratif. Semisal peraturan tentang disiplin bagi kalangan PNS atau membuat penafsiran terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

3) *Policy statement* (pernyataan kebijakan)

Adalah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan tertentu. Termasuk ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif, keputusan-keputusan peradilan, maupun pernyataan-pernyataan dan pidato-pidato resmi para pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat dan tujuan pemerintah, serta apa yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Namun perlu dicatat bahwa pernyataan kebijakan yang terungkap dalam ucapan-ucapan atau pidato-pidato pejabat-pejabat pemerintah ini, jika diamati dengan cermat, tidak jarang satu sama lain bertentangan. Dalam situasi ini, jika berlangsung lama dan berlarut-larut tentu dapat menimbulkan kebingungan di kalangan publik.

4) *Policy output* (keluaran kebijakan)

Ini merupakan wujud kebijakan publik yang paling konkrit. Artinya, ia dapat dilihat dan dirasakan oleh masyarakat, karena menyangkut hal-hal yang dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Secara singkat, dapat dikatakan bahwa keluaran-keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah.

5) *Policy outcome* (hasil akhir kebijakan)

Adalah akibat-akibat atau dampak (langsung) yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Baik itu yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*). Hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari adanya

tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada di masyarakat.

1.5.1.2.5. Kriteria Pembuat Keputusan Kebijakan

Dalam pandangan Anderson (1994) nilai-nilai yang kemungkinan menjadi pedoman perilaku para pembuat keputusan kebijakan itu dapat dikategorikan menjadi 4 kategori yakni :

1) Nilai-nilai politik

Pembuat keputusan kebijakan mungkin melakukan penilaian atas alternatif kebijakan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya atau bagi kelompok-kelompok klien dari badan atau organisasi yang dipimpinnya. Keputusan-keputusan yang lahir dari tangan para pembuat keputusan seperti ini bukan mustahil dibuat demi keuntungan politik, dan kebijakan. Hal ini akan dilihat sebagai instrumen untuk memperluas pengaruh-pengaruh politik atau untuk mencapai tujuan dan kepentingan dari partai politik atau tujuan dari kelompok kepentingan yang bersangkutan.

2) Nilai-nilai organisasi

Para pembuat keputusan kebijakan khususnya birokrat (sipil atau militer) mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi dimana ia terlibat/bekerja di dalamnya. Organisasi semisal badan-badan administrasi publik (dinas pemerintah) menggunakan berbagai bentuk ganjaran dan sanksi dalam usahanya untuk memaksa para anggotanya menerima, dan

bertindak sejalan dengan nilai-nilai yang telah digariskan oleh organisasi. Sepanjang nilai-nilai semacam itu ada, orang-orang yang bertindak selaku pengambil keputusan dalam organisasi itu kemungkinan akan diberi pedoman oleh pertimbangan-pertimbangan rasional semacam itu sebagai perwujudan hasrat untuk melihat organisasinya tetap lestari, untuk tetap maju atau untuk memperlancar program-program dan kegiatan-kegiatannya atau untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewa yang selama ini dinikmati.

3) Nilai-nilai pribadi

Hasrat untuk melindungi, memenuhi kesejahteraan, kebutuhan fisik, kebutuhan finansial, reputasi diri, dan posisi historis kemungkinan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan. Para politisi di DPR yang menerima uang sogok untuk membuat keputusan tertentu yang menguntungkan si pemberi uang sogok. Misalnya, sebagai ungkapan terima kasih hadiah atas diloloskannya pasal-pasal tertentu dalam Rancangan Undang-Undang (RUU), pemberian izin, atau penandatanganan kontrak pembangunan proyek-proyek tertentu yang dibiayai APBN, sudah jelas mempunyai kepentingan pribadi dalam benaknya.

4) Nilai-nilai kebijakan

Janganlah mempunyai anggapan yang terlampau sinis dan kemudian menarik kesimpulan dengan cepat bahwa para pengambil keputusan politik itu adalah manusia-manusia yang jahat dan jenis pribadi tak bermoral, lantaran dalam bertindak mereka dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan demi keuntungan

politik, organisasi, atau pribadi. Meski jumlahnya mungkin sedikit, ada pula para pembuat keputusan yang bertindak berdasarkan persepsi dan alasan pembelaan mereka terhadap kepentingan umum (*public interest*) atau berdasarkan keyakinan tertentu mengenai kebijakan publik apa yang kira-kira secara moral tepat dan benar. Seorang wakil rakyat yang gigih memperjuangkan undang-undang anti monopoli, anti korupsi, atau hak-hak kebebasan sipil mungkin telah bertindak sejalan dengan itu.

5) Nilai-nilai ideologi

Ideologi pada hakikatnya merupakan serangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan, mencerminkan gambaran sederhana mengenai dunia serta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakinkannya. Di berbagai negara sedang berkembang di kawasan Asia, Afrika, dan Timur Tengah nasionalisme (yang mencerminkan hasrat dari orang-orang atau bangsa yang bersangkutan untuk merdeka dan menentukan nasibnya sendiri) telah memberikan peran penting dalam mewarnai kebijakan luar negeri maupun dalam negeri mereka. Pada masa gerakan nasional menuju kemerdekaan, nasionalisme telah berfungsi minyak bakar yang mengobarkan semangat perjuangan bangsa-bangsa di negara-negara sedang berkembang melawan kekuatan kolonial.

1.5.1.2.6. Aktor-aktor yang Berperan dalam Proses Kebijakan

Dalam proses kebijakan menurut Charles O. Jones (1970) sedikitnya ada 4 golongan atau tipe aktor (pelaku) yang terlibat yakni :

1) Golongan Rasionalis

Ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijakan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut :

- Mengidentifikasi masalah;
- Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu;
- Mengidentifikasi semua alternatif kebijakan;
- Meramalkan atau memprediksi akibat-akibat dari tiap alternatif;
- Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan; dan
- Memilih alternatif terbaik.

Perilaku golongan aktor rasionalis ini identik dengan peran yang dimainkan oleh para perencana dan analis kebijakan profesional yang amat terlatih dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik. Gaya kerja golongan rasionalis cenderung seperti gaya kerja seorang perencana yang komprehensif. Ialah seorang yang berusaha untuk menganalisis semua aspek dari setiap isu yang muncul dan menguji setiap alternatif yang mungkin, berikut semua akibat dan dukungannya terhadap tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

2) Golongan Teknisi

Seorang teknisi pada dasarnya tidak lebih dari seorang rasionalis sebab ia adalah seorang yang karena bidang keahliannya atau spesialisasinya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijakan. Golongan teknisi dalam bidangnya boleh jadi memiliki kebebasan namun kebebasan ini sebatas pada lingkup pekerjaan dan keahliannya. Peran yang mereka mainkan dalam hubungan ini adalah sebagai seorang spesialis atau ahli yang dibutuhkan tenaganya untuk menangani tugas-tugas tertentu. Nilai-nilai yang mereka yakini adalah nilai-nilai yang berkaitan erat dengan latar belakang keahlian profesional mereka misalnya sebagai insinyur elektro, ahli informatika dan ilmu komputer, ahli fisika, dan ahli statistika. Tujuan yang ingin dicapai biasanya ditetapkan oleh pihak lain. Gaya kerja dari golongan teknisi ini berlainan jika dibandingkan dengan golongan rasionalis yang cenderung bersifat komprehensif. Golongan teknisi umumnya menunjukkan rasa antusiasme dan percaya diri yang tinggi, apabila mereka diminta untuk bekerja dalam batas-batas pendidikan dan keahliannya, namun cenderung enggan untuk melakukan pertimbangan-pertimbangan yang amat luas, terlebih yang melampaui batas-batas keahliannya tersebut.

3) Golongan Inkrementalis

Golongan aktor inkrementalis dapat diidentikkan dengan para politisi. Sebagaimana diketahui bahwa para politisi cenderung memiliki sikap kritis namun sering tidak sabar terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi, walaupun mereka sebenarnya amat bergantung pada apa yang dikerjakan oleh para

perencana dan teknisi. Golongan inkrementalis umumnya meragukan bahwa sifat yang komprehensif dan serba rasional itu merupakan sesuatu yang mungkin dalam dunia yang amat penuh dengan ketidaksempurnaan ini. Golongan inkrementalis memandang tahap-tahap perkembangan kebijakan dan implementasinya sebagai suatu rangkaian proses penyesuaian yang terus terhadap hasil akhir yang berjangka pendek maupun yang berjangka panjang dari suatu tindakan.

Kebijakan apapun bagi golongan inkrementalis akan cenderung dilihat sebagai suatu perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit (*gradual changes*). Dalam hubungan ini, tujuan kebijakan dianggap sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan-tuntutan, baik didorong kebutuhan untuk melakukan sesuatu yang baru atau karena kebutuhan untuk menyesuaikan dengan apa yang sudah dikembangkan dalam teori. Gaya kerja golongan inkrementalis ini dapat dikategorikan sebagai seseorang yang mampu melakukan tawar-menawar (*bergaining*), yakni intensitas tuntutan tersebut dan menawarkan kompromi.

4) Golongan Reformis (Pembaharu)

Golongan reformis pada dasarnya juga mengakui akan terbatasnya informasi dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam proses kebijakan, sekalipun berbeda dalam cara menarik kesimpulan. Golongan inkrementalis berpendirian bahwa keterbatasan informasi dan pengetahuan itu yang mendikte gerak dan langkah dalam proses pembuatan keputusan kebijakan. Nilai-nilai yang mereka junjung tinggi ialah yang berkaitan dengan upaya untuk melakukan perubahan

sosial, terkadang demi perubahan sosial itu sendiri, namun lebih bersangkutan paut dengan kepentingan kelompok-kelompok tertentu. Tujuan kebijakan biasanya ditetapkan dalam lingkungan kelompok-kelompok tersebut, melalui berbagai proses termasuk didalamnya atas dasar keyakinan pribadi bahwa hasil akhir dari tindakan pemerintah sekarang telah melenceng arahnya atau bahkan gagal. Karena itu, gaya kerja golongan aktor reformis ini umumnya sangat radikal, sering disertai dengan tindakan-tindakan demonstrasi dan konfrontasi dengan pihak pemerintah.

Dari berbagai teori yang telah dijabarkan diatas, teori evaluasi kebijakan yang digunakan sebagai dasar dalam penelitian ini adalah teori William Dunn. Dikarenakan teori tersebut lebih spesifik melihat kepada bagaimana manfaat dan dampak hasil (tujuan) kebijakan yang dimana hal tersebut sangat berkesinambungan dan cocok dengan penelitian ini. Selain itu, dengan mengacu pada teori tersebut, maka evaluasi dapat diteliti melalui 6 kriteria yang akan dicantumkan dalam definisi operasional yakni kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan.

1.5.1.3. Kriteria Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn (2000), evaluasi kebijakan dapat diukur dengan 6 kriteria yang terdapat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 1.
Kriteria Evaluasi Kebijakan

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara

Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien
-----------	--	---

1.5.2. Pendidikan Berkarakter

1.5.2.1. Pengertian Pendidikan Berkarakter

Menurut Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2003, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Menurut Jhon (2010) istilah karakter berasal dari bahasa Yunani *charassein* dan “*kharax*” yang maknanya *tools for making* atau *to engrave* yang artinya mengukir. Kata ini mulai banyak digunakan kembali dalam bahasa Perancis “*caracter*” pada abad ke 14 dan kemudian masuk dalam bahasa Inggris menjadi “*character*” sebelum akhirnya menjadi bahasa Indonesia menjadi “karakter”.

Membentuk karakter seperti kita mengukir di atas batu permata atau permukaan besi yang keras. Karakter adalah watak, tabiat, akhlak, atau juga kepribadian seseorang yang terbentuk dari hasil internalisasi berbagai kebajikan yang diyakini dan mendasari cara pandang, berpikir, sikap, dan cara bertindak orang tersebut. Kebajikan tersebut terdiri atas sejumlah nilai, moral, dan norma

seperti jujur, berani bertindak, dapat dipercaya, hormat kepada orang lain (Kemendiknas. 2010:3).

Dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merumuskan fungsi dan tujuan pendidikan nasional yang harus digunakan dalam mengembangkan upaya pendidikan di Indonesia. Pasal 3 UU Sisdiknas menyebutkan “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab”. Tujuan pendidikan nasional tersebut merupakan rumusan mengenai kualitas manusia Indonesia yang harus dikembangkan oleh setiap satuan pendidikan. Oleh karena itu rumusan tujuan pendidikan nasional menjadi dasar dalam pengembangan pendidikan karakter.

1.5.2.2. Fungsi Pendidikan Karakter

Pendidikan karakter berfungsi sebagai:

- 1) Wahana pengembangan, yakni pengembangan potensi peserta didik untuk menjadi berperilaku yang baik bagi peserta didik yang telah memiliki sikap dan perilaku yang mencerminkan karakter;
- 2) Wahana perbaikan, yakni memperkuat kiprah pendidikan nasional untuk lebih bertanggungjawab dalam pengembangan potensi peserta didik yang lebih bermartabat; dan

- 3) Wahana penyaring, yakni untuk menyaring budaya-budaya bangsa sendiri dan budaya bangsa lain yang tidak sesuai dengan nilai-nilai karakter (Kemendiknas. 2010:7).

1.5.2.3. Tujuan Pendidikan Karakter

Tujuan pendidikan karakter sebagai berikut:

- 1) Mengembangkan potensi kalbu/nurani atau afektif peserta didik sebagai manusia dan warga negara yang memiliki nilai-nilai karakter;
- 2) Mengembangkan kebiasaan dan perilaku (habitiasi) peserta didik yang terpuji dan sejalan dengan nilai-nilai universal dan tradisi budaya bangsa yang *religious*;
- 3) Menanamkan jiwa kepemimpinan dan tanggungjawab peserta didik sebagai generasi penerus bangsa;
- 4) Mengembangkan kemampuan peserta didik menjadi manusia yang mandiri, kreatif, berwawasan kebangsaan; dan
- 5) Mengembangkan lingkungan kehidupan sekolah sebagai lingkungan belajar yang aman, jujur, penuh kreatifitas dan persahabatan, serta dengan rasa kebangsaan yang tinggi dan penuh kekuatan (*dignity*) (Kemendiknas. 2010:7).

1.5.2.4. Nilai-nilai Pendidikan Karakter

Nilai-nilai yang dikembangkan dalam pendidikan karakter diidentifikasi dari sumber-sumber sebagai berikut:

1) Agama

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat beragama. Oleh karena itu kehidupan individu, masyarakat, dan bangsa selalu didasari pada ajaran agama dan kepercayaannya. Secara politis kehidupan kenegaraan pun didasari oleh nilai-nilai yang berasal dari agama. Atas dasar pertimbangan itu, maka nilai-nilai pendidikan karakter harus didasarkan pada nilai-nilai dan kaidah yang berasal dari agama.

2) Pancasila

Negara Kesatuan Republik Indonesia ditegakkan atas prinsip-prinsip kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang disebut Pancasila. Pancasila terdapat pada Pembukaan UUD 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut. Artinya, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila menjadi nilai-nilai yang mengatur kehidupan politik, hukum, ekonomi, kemasyarakatan, budaya, dan seni yang diatur dalam pasal-pasal UUD 1945. Pendidikan karakter bertujuan mempersiapkan peserta didik menjadi warga negara yang lebih baik, yaitu warga negara yang memiliki kemampuan, kemauan, dan menerapkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupannya sebagai warga negara.

3) Budaya

Adalah suatu kebenaran bahwa tidak ada manusia yang hidup bermasyarakat yang tidak didasari oleh nilai-nilai budaya yang diakui masyarakat

tersebut. Nilai-nilai budaya tersebut dijadikan dasar dalam memberi makna terhadap suatu konsep dan arti dalam komunikasi antar anggota masyarakat tersebut. Posisi budaya yang demikian penting dalam kehidupan masyarakat mengharuskan budaya menjadi sumber nilai-nilai dari pendidikan karakter.

4) Tujuan Pendidikan Nasional

Tujuan pendidikan nasional mencerminkan kualitas yang harus dimiliki setiap warga negara Indonesia, dikembangkan oleh berbagai satuan pendidikan di berbagai jenjang dan jalur. Dalam tujuan pendidikan nasional terdapat berbagai nilai kemanusiaan yang harus dimiliki seorang warga negara Indonesia. Oleh karena itu, tujuan pendidikan nasional adalah sumber yang paling operasional dalam pengembangan pendidikan karakter dibandingkan ketiga sumber yang disebutkan di atas (Kemendiknas. 2010:7).

1.5.2.5. Aspek-aspek Pendidikan Karakter

Menurut Thomas Likona dalam Bambang Soenarko (2010) pendidikan karakter dapat dimaknai sebagai pendidikan budi pekerti yaitu yang melibatkan 3 aspek yaitu: 1) Aspek pengetahuan (*cognitive*); 2) Sikap perasaan (*affection feeling*); dan 3) Tindakan. Tanpa ketiga aspek tersebut, pendidikan karakter tidak akan efektif. Dengan pendidikan karakter yang diterapkan secara sistematis dan berkelanjutan, seorang peserta didik akan menjadi cerdas emosinya. Kecerdasan emosi ini adalah bekal penting menyongsong anak dalam meraih masa depan, karena seseorang akan lebih mudah dan berhasil menghadapi segala macam tantangan kehidupan, termasuk tantangan untuk berhasil secara akademis.

Pendidikan karakter dilakukan dengan pembiasaan untuk berperilaku positif dan menjauhi perilaku negatif. *The Character Education Partnership* menyusun 11 prinsip pendidikan karakter yang efektif yaitu:

- 1) mempromosikan nilai-nilai kode etik berdasarkan karakter positif;
- 2) mendefinisikan karakter secara komprehensif untuk berpikir;
- 3) berperasaan dan berperilaku;
- 4) menggunakan pendekatan yang efektif, komprehensif, intensif dan proaktif;
- 5) menciptakan komunitas sekolah yang penuh kepedulian;
- 6) menyediakan kesempatan kepada siswa untuk melakukan dan mengembangkan tindakan bermoral;
- 7) menyusun kurikulum yang menantang dan bermakna untuk membantu agar semua siswa dapat mencapai kesuksesan;
- 8) membangkitkan motivasi intrinsik siswa untuk belajar dan menjadi orang yang baik di lingkungannya;
- 9) menganjurkan semua guru sebagai komunitas yang profesional dan bermoral dalam proses pembelajaran;
- 10) merangsang tumbuhnya kepemimpinan yang transformasional untuk mengembangkan pendidikan karakter sepanjang hayat;
- 11) melibatkan anggota keluarga dan masyarakat sebagai mitra dalam pendidikan karakter; dan

- 12) mengevaluasi karakter warga sekolah untuk memperoleh informasi dan merancang usaha-usaha pendidikan karakter selanjutnya (Lickona, Schaps, & Lewis: 2003).

Darmiyati (2010) menyimpulkan bahwa model pendidikan karakter yang efektif adalah model yang menggunakan pendekatan komprehensif. Pendidikan karakter diintegrasikan ke dalam berbagai bidang studi. Metode dan strategi yang digunakan bervariasi yang sedapat mungkin mencakup inkulkasi/penanaman (lawan indoktrinasi), keteladanan, fasilitasi nilai, dan pengembangan *soft skills* (antara lain berpikir kritis, kreatif, berkomunikasi efektif, dan dapat mengatasi masalah). Semua warga sekolah (pimpinan sekolah, guru, siswa, pegawai administrasi, bahkan penjaga sekolah serta pengelola warung sekolah) dan orang tua murid serta pemuka masyarakat perlu bekerja secara kolaboratif dalam melaksanakan program pendidikan karakter. Tempat pelaksanaan pendidikan karakter baik di dalam kelas maupun di luar kelas dalam berbagai kegiatan, termasuk kegiatan di rumah dan di dalam lingkungan masyarakat dengan melibatkan partisipasi orang tua.

Model-model pendidikan karakter telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Hasil analisis meta menunjukkan bahwa model pendidikan karakter disesuaikan dengan jenjang usia yaitu pada usia anak-anak bertujuan untuk pembentukan, pada usia remaja bertujuan untuk pengembangan sedangkan pada usia dewasa bertujuan untuk pemantapan. Sesuai dengan tingkat perkembangan psikologi maka model pendidikan karakter pada usia anak-anak, remaja dan dewasa adalah sebagai berikut:

- 1) Model pendidikan pada anak-anak bertujuan untuk membentuk karakter. Anak-anak masih dalam masa bermain, oleh sebab itu model pendidikan karakter yang efektif disampaikan melalui kegiatan bermain peran, bercerita, kartin kejujuran dan lainnya.
- 2) Model pendidikan karakter pada remaja bertujuan untuk mengembangkan karakter kepribadian. Pendidikan karakter dilakukan dengan tindak tutur direktif (nasihat, perintah, anjuran, dsb). Model pendidikan karakter pada remaja diintegrasikan dalam berbagai kegiatan pembelajaran, peraturan sekolah, dan kegiatan ekstrakurikuler atau media poster yang ditempel di dinding-dinding sekolah.
- 3) Model pendidikan karakter pada orang dewasa bertujuan untuk pemantapan karakter yang sudah terbentuk. Model pendidikan karakter dilakukan melalui pengajian, seminar, penulisan karya ilmiah dan evaluasi diri.

Pendidikan karakter perlu memperhatikan tahap-tahap belajar pada ranah afektif. Bloom (1964) membuat lima tahap belajar ranah afektif yaitu penerimaan, pemberian tanggapan, penghargaan, pengorganisasian dan internalisasi. Pada usia anak-anak, belajar afektif dapat dilakukan sampai tahap ke tiga yaitu tahap penghargaan. Pada usia remaja, belajar afektif dapat maju satu tahap lagi yaitu ke ranah pengorganisasian. Sedangkan pada usia dewasa, belajar afektif sampai pada tahap internalisasi. Proses belajar ranah afektif yang dapat membentuk karakter kepribadian dapat terjadi melalui mekanisme sebagai berikut:

- 1) Penerimaan (*receiving phenomena*), pada saat ini, anak-anak baru pertama kali menerima pesan/nasihat tentang nilai-nilai baik dan buruk dalam perilaku manusia. Anak-anak akan berhasil menjadi manusia yang berkarakter positif jika dia mau mendengarkan pesan/nasihat tentang nilai-nilai dalam perilaku yang terkandung di dalamnya.
- 2) Pemberian respon/menanggapi (*responding*). Setelah anak mendengar pesan/nasihat tentang nilai-nilai baik dan buruk, kemudian memberi respon. Anak yang berpotensi memiliki karakter positif akan mematuhi nilai-nilai yang baik seperti apa yang telah diterima pada tahap sebelumnya.
- 3) Penghargaan (*valuing*), setelah anak mematuhi nilai-nilai positif dalam perilakunya, anak sudah mulai menerapkan nilai-nilai baik tersebut dalam kehidupan sehari-harinya meskipun sudah tidak ada pihak lain yang menyuruhnya.
- 4) Pengorganisasian (*organization*) terjadi jika anak sudah terbiasa menerapkan nilai-nilai positif, maka dia akan dapat memutuskan untuk memilih nilai yang baik-baik saja jika suatu saat dihadapkan pada beberapa pilihan nilai yang berbeda-beda.
- 5) Internalisasi nilai (*internalizing value*) yaitu terjadi ketika nilai-nilai telah menjadi filsafat hidup sehingga orang tidak akan terpengaruh oleh faktor luar. Perilaku positif/negatif sudah merasuk ke dalam diri, konsisten, dan dapat diprediksi sehingga sulit untuk diubah.

1.6. Definisi Konseptual

Evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap serangkaian atau sekumpulan keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan yang diputuskan oleh sejumlah aktor untuk menghadapi atau menyelesaikan suatu persoalan dalam rangka mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Pendidikan berkarakter adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian seseorang yang terbentuk dari hasil internalisasi berbagai kebijakan yang diyakini dan mendasari cara pandang, berpikir, sikap, dan cara bertindak orang tersebut.

1.7. Definisi Operasional

Evaluasi kebijakan dapat diukur dengan :

- Efektivitas : Ketercapaian hasil dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- Efisiensi : Upaya yang diperlukan untuk mencapai hasil.
- Kecukupan : Seberapa jauh pencapaian hasil dapat mencukupi berbagai hal dalam memecahkan masalah.
- Perataan : Keadilan yang diberikan atau diperoleh sasaran kebijakan publik yaitu biaya-manfaat yang cukup merata dan akibat atau usaha yang secara adil didistribusikan.

- Responsivitas : Seberapa jauh hasil kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
- Ketepatan : Layak, berguna atau bernilai tidaknya hasil (tujuan) kebijakan.

1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan penjelasan yang bersifat kualitatif. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti sekelompok manusia, suatu objek, suatu satuan kondisi, suatu sistem pemikiran atau suatu peristiwa. Penelitian yang bersifat deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara tetap sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, frekuensi atau penyebaran suatu gejala dengan adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lain dalam masyarakat (Nasir, 2010:63).

Adapun penjelasan yang bersifat kualitatif adalah data yang muncul berwujud kata-kata yang disusun ke dalam suatu teks yang diperluas dan bukan rangkaian angka (Mathew,1992:15). Penelitian kualitatif memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) data penelitian diperoleh secara langsung dari lapangan, dan bukan dari laboratorium atau penelitian yang terkontrol; (2) penggalian data dilakukan secara alamiah melakukan kunjungan pada situasi-situasi alamiah subjek; (3) untuk memperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, periset wajib mengembangkan situasi dialogis sebagai situasi ilmiah (Salim, 2006:4).

1.8.2. Sumber Data

1.8.2.1. Data Primer

Sumber data primer (utama) yaitu sumber data yang diambil peneliti melalui wawancara. Wawancara dengan SKPD terkait (Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Purwakarta) sebagai pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Dilanjutkan wawancara dengan Kepala Sekolah sebagai pelaksana kebijakan, orangtua dari peserta didik dan peserta didik itu sendiri sebagai penerima kebijakan.

1.8.2.2. Data Sekunder

Untuk mendukung sumber data primer, maka dibutuhkan sumber data primer. Sumber data sekunder yaitu sumber data yang diperoleh dari berbagai dokumen atau arsip. Ditambah dengan foto kegiatan terkait kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter.

1.8.3. Unit Analisa Data

Unit analisa dalam penelitian ini adalah 5 orang Kepala Sekolah dari SDN 1 Nagri Tengah, SMPN 3 Purwakarta, SMP Pasundan Purwakarta, SMAN 3 Purwakarta dan SMA Pasundan Purwakarta. Ditambah dengan 1 orang peserta didik dari SDN 1 Nagri Tengah. Selanjutnya 2 orang peserta didik dari SMPN 3 Purwakarta dan 2 orang peserta didik SMAN 3 Purwakarta serta 1 orang tua peserta didik.

1.8.4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini digunakan dua teknik meliputi:

1.8.4.1. Wawancara

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan informasi secara lisan dari informan yang telah ditentukan guna memperoleh sumber data primer (utama). Pada penelitian ini akan dilakukan wawancara awal dengan keseluruhan informan, dari wawancara awal dapat dijadikan landasan untuk kemudian melakukan secara luas dan mendalam mengenai segala informasi dengan mengajukan tanya jawab atau percakapan secara langsung berdasarkan daftar pertanyaan sebagai panduan kepada informan.

Wawancara diajukan kepada Kepala Sub Bagian Program dan Umum Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Purwakarta yakni Bapak Kusnandar, M.T. sebagai pihak yang ikut terlibat dalam penetapan kebijakan. Dilanjutkan wawancara dengan Bapak H. Sukanto, S.Pd. selaku Kepala Sekolah dari SDN 1 Negeri Tengah Purwakarta, Bapak Drs. Rohendi sebagai Wakil Kepala SMPN 3 Purwakarta, dilanjutkan dengan Ibu Emma Sukmasih, S.Pd. sebagai Kepala SMAN 3 Purwakarta ditambah dengan Bapak Agus Riyanto, S.T. sebagai Kepala SMP Pasundan Purwakarta dan Ibu Suhartini, S.Pd. selaku Kepala SMA Pasundan Purwakarta sebagai pelaksana kebijakan. Selain itu, wawancara akan dilakukan kepada salah satu orangtua dari peserta didik SDN 1 Nagri Tengah, sebagai penerima kebijakan. Selanjutnya wawancara 2 orang peserta didik dari SMPN 3 Purwakarta yakni Laila Desti Kumala (Ketua OSIS 2015-

2016) dan Arif Gustiadi (Sekretaris 1 OSIS 2015-2016) dan 2 orang peserta didik dari SMAN 3 Purwakarta yaitu Fikri Ardiansyah (Ketua OSIS 2016-2017) dan Dela Melati Sukma (Sekretaris 1 OSIS 2016-2017) sebagai penerima kebijakan Perbup Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015.

Menurut Salim (2006) setidaknya terdapat dua jenis wawancara, yakni wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur. Dalam wawancara terstruktur, bahan-bahan wawancara disiapkan secara ketat. Sebaliknya, wawancara tak terstruktur menghindari ketatnya struktur bahan.

Dari sisi struktur, wawancara dapat dibedakan menjadi 4 model yakni: (1) wawancara alamiah-informal yaitu dengan cara pertanyaan dikembangkan secara spontan selama terjadinya percakapan antara periset dan responden; (2) wawancara dengan pedoman umum yaitu periset hanya menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) yang telah disiapkan sesuai materi penelitian yakni tema-tema yang harus diwawancarakan. Pemilihan tema didasarkan atas tujuan studi dan teori-teori yang digunakan. Dalam model ini, penting bagi periset untuk menentukan konsep pencakup (*covering term*) dan konsep tercakup (*included term*); (3) wawancara dengan pedoman standar terbuka yaitu dengan cara biasa digunakan dalam wawancara melibatkan banyak pengumpul data. Model ini ditempuh guna membatasi jumlah variasi temuan yang mungkin muncul; dan (4) wawancara tidak langsung, adalah teknik wawancara seperti model ketiga, yaitu dilakukan oleh beberapa orang pengambil data (*enumerator*) yang karena sesuatu hal tidak dapat dilakukan sendiri oleh periset (Salim, 2006:17).

1.8.4.2. Dokumentasi

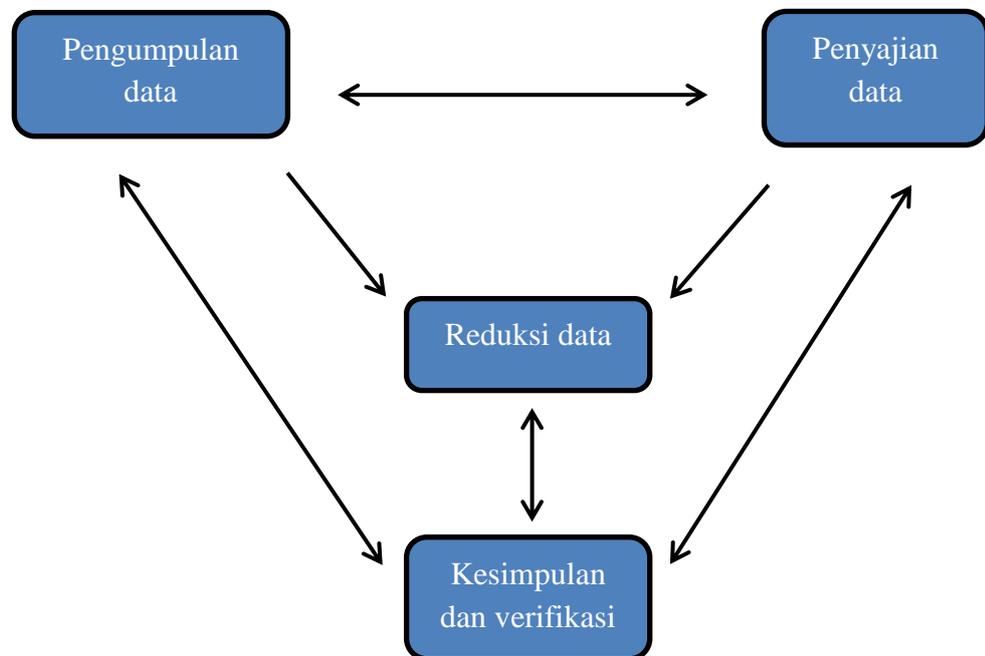
Melalui teknik ini mempelajari berbagai sumber data melalui website resmi, hasil survey, catatan dan foto. Teknik ini digunakan untuk memperoleh sumber data sekunder. Tujuannya adalah untuk mencari kebenaran ilmiah secara umum sebagai landasan berpijak dalam menganalisa data dan menjawab permasalahan yang diajukan.

1.8.5. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data dan melakukan penelitian, peneliti menggunakan analisa kualitatif. Pada penelitian kualitatif tidak perlu mencari sebab-akibat, tetapi berupaya memahami masalah atau menyimpulkan dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya. Dalam hal ini situasinya disesuaikan dengan kebijakan pemerintah yang ada.

Data diperoleh dari catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi, dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian di dalam hal ini yang berperan adalah Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Purwakarta. Tahapan analisis dilakukan sebagai berikut: (a) data-data yang ada berdasarkan hasil wawancara yang dikumpulkan; (b) dilakukan triangulasi data; (c) hasil seluruh wawancara dipilah-pilah sesuai indikator penelitian yang telah ditetapkan; (d) data dideskripsikan dan dibandingkan dengan teori yang ada.

Gambar 1.
Komponen Analisis Data Model Interaktif
(Interactive Model)



Sumber: diadopsi dari Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, 1992, Analisis Data Kualitatif, UI Press, Jakarta, hlm.20 (dalam buku Salim, 2006:22).

Proses-proses analisa data kualitatif tersebut dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- 1) Pengumpulan data, yaitu pencarian data penelitian di lapangan yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan.
- 2) Reduksi data (*data reduction*), yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh di lapangan studi.
- 3) Penyajian data (*data display*), yaitu deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

- 4) Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*). Dari proses pengumpulan data, peneliti mencari makna dari setiap gejala yang diperoleh di lapangan, mencatat keteraturan atau pola penjelasan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas, dan proporsi. Jika penelitian masih berlangsung, maka setiap kesimpulan yang ditetapkan akan terus-menerus diverifikasi hingga benar-benar diperoleh kesimpulan yang valid.