

## Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 13/2006 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

Musta'in Ramli

Alumni Program Doktor Ilmu Administrasi  
Pascasarjana – Untag Surabaya

### ABSTRACT

*Education as a means to foster and enhance the dignity of the nation, the major media to revive the character of the Indonesian nation, and as the formation of the concept of nationalism. Education system in Indonesia has been viewed yet managed to build Indonesia's human character. The system of education in Pamekasan been contained in Regulation No. 13 Year 2006 on Implementation of Education. However, these regulations do not contain the concept of education in a comprehensive and substantial, so it does not have a significant impact on the character development of students. Based on the basic ideas of this study very strategic position to evaluate the education legislation, in order, first to analyze why education is not effective regulation, so it has not had a positive impact for the formation of the character of the students, both to analyze the factors causing ineffective education regulations. All three analyzes efforts to streamline the regulation of education in character building of students. The research was conducted using qualitative research approach by interview, observation, and document analysis. The findings of this study is the first regional district education Pamekasan Regulation No. 13 of 2006 did not have a positive impact in shaping the character of the students, so that local regulations are necessary improvements, as some criteria for the success of the policy is not optimal. Second, causes no impact to the effective education of local regulations; lack of socialization, lack of loyalty and quality of human resources, lack of facilities and supporting infrastructure, lack of commitment to implementing education, low exemplary teachers, and the lack of unity among all stakeholders of education in shaping the character of students. Third, for effective implementation of local regulations in order to have a positive impact on the educational development of students' character; matter of local regulations must contain a substantial character education and konperhenship, the operational guidelines and institutional character education, the commitment of the implementers to implement local regulations with good education (good execution). The monitoring and evaluation, penalties for students who violate firmly and pedagogical. Recommended study: Required the improvement of local regulations to be more done about the substantial and comprehensive character education. Regulations required the regents. Socialization improving local regulations evenly to the level of the educational unit. The existence of monitoring and evaluation team. And the presence of adequate support from the local government.*

**Keyword :** *Character Education National Policy - Local Policies – Policy Evaluation – Students Build Character*

### PENDAHULUAN

Sistem pendidikan di Indonesia selama ini dirasakan belum berhasil membangun manusia Indonesia yang berkarakter. Bahkan banyak yang menyebut, pendidikan telah gagal, karena banyak lulusan sekolah atau sarjana yang piawai, berotak cerdas, tetapi mental dan moralnya lemah.

Karakter tidak terbentuk secara instan, tapi harus dilatih secara serius dan proporsional agar mencapai bentuk dan kekuatan yang ideal. Di sinilah bisa kita fahami, mengapa ada kesenjangan antara praktek pendidikan dengan karakter peserta didik. Bisa dikatakan, dunia Pendidikan di Indonesia kini sedang memasuki masa-masa yang sangat pelik. Kucuran anggaran pendidikan yang sangat besar diser-

tai berbagai program terobosan seperti yang belum mampu memecahkan persoalan mendasar dalam dunia pendidikan, yakni bagaimana mencetak alumni pendidikan yang unggul, yang beriman, bertaqwa, profesional, dan berkarakter, sebagaimana tujuan pendidikan dalam UU Sistem Pendidikan Nasional.

Di sisi lain, aspek pembentukan karakter yang utuh dalam diri peserta didik, tidak pernah menjadi indikator keberhasilan peserta didik dalam menempuh suatu proses pendidikan, sekalipun dalam sekolah yang berbasis agama. Fenomena pergaulan bebas di kalangan remaja (pelajar) yang di antara akibatnya menjerumuskan para pelajar pada tindak kriminal. Ini menggambarkan sebuah keadaan yang menunjukkan tidak relevannya sistem pendidikan yang selama ini diselenggarakan dengan upaya membentuk manusia Indonesia yang berkepribadian dan berakhlak mulia sebagaimana dicita-citakan dalam tujuan pendidikan nasional sendiri, karena realitas justru memperlihatkan kontradiksinya.

Sistem penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pamekasan telah diwadahi dalam PERDA No. 13 Tahun 2006 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Namun, PERDA ini belum memuat konsep penyelenggaraan pendidikan secara komprehensif dan substansial, sehingga belum memiliki dampak yang signifikan terhadap pembentukan karakter peserta didik.

Penelitian ini mengevaluasi PERDA pendidikan tersebut, dengan tujuan, pertama untuk menganalisis bagaimana dampak Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan nomor 13 Tahun 2006 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan dalam pembentukan karakter peserta didik, kedua menganalisis faktor-faktor penyebab berdampaknya PERDA Kabupaten Pamekasan nomor 13 Tahun 2006 dalam pembentukan karakter peserta didik, ketiga menganalisis efektifitas PERDA kabupaten Pamekasan nomor 13 tahun 2006 tentang penyelenggaraan pendidikan dalam pembentukan karakter peserta didik.

## **Kebijakan**

Mengawali pembahasan kebijakan, perlu kiranya mengungkap makna kebijakan itu

sendiri. Ada beberapa ahli yang telah memberikan makna tentang kebijakan.

Menurut Jones (1991) kata kebijakan sering digunakan dan diperuntukkan maknanya dengan tujuan program, keputusan, hukum, proposal, patokan, dan maksud besar tertentu. Suharto (2006) mengemukakan istilah kebijakan dari kata Inggris "*policy*" yang dibedakan dengan kata kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Kebijaksanaan (*wisdom*) suatu kearifan pimpinan kepada bawahannya atau masyarakat. Pimpinan yang arif dapat saja pengecualian aturan yang baku, kepada seseorang atau kelompok orang, jika orang atau kelompok orang tersebut tidak dapat atau tidak mungkin memenuhi aturan yang umum tadi. Dengan kata lain ia dapat dikecualikan atau mendapatkan dispensasi.

Kebijakan (*Policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealu dan Prewitt (1973), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan). Timtuss (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Timtuss senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem oriented*) dan berorientasi pada tindakan (*action oriented*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Oberlin Silalahi (1989) menjelaskan mengenai kebijakan yang mengutip banyak ahli, diantaranya adalah Hugo Hecllo, yang mengatakan bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Sedangkan James E. Anderson sebagaimana dikutip oleh Wahab (1997) telah merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, dan instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan.

## Tujuan Kebijakan

Kebijakan publik adalah pencapaian tujuan (*achievement of Objective*). Artinya kebijakan memiliki sebuah akhir. Kebijakan merupakan rangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai sejumlah hasil. Proses kebijakan seharusnya membantu pembuat kebijakan mengklasifikasikan tujuan mereka. Sebuah kebijakan tanpa tujuan dapat mengakibatkan kerusakan.

Kebijakan publik disusun oleh banyak orang dalam rantai pilihan yang terdiri dari analisis, implementasi, evaluasi dan pertimbangan ulang. Tujuan mungkin saja diambil alih oleh konsekuensi yang tidak diharapkan efek samping ditemukan hanya setelah kebijakan diimplementasikan dan apabila efek kebijakan bersifat merusak atau membuat problem baru yang kompleks.

## Proses Kebijakan

Suatu proses kebijakan adalah suatu rentetan keadaan-keadaan yang berbeda-beda sehubungan dengan suatu kebijakan atau lebih lengkapnya sebagaimana diungkapkan oleh Hoogerwerf bahwa proses kebijakan adalah keseluruhan yang dinamis dari tindakan-tindakan, sehubungan dengan penyiapan-penyiapan, penentuan, pelaksanaan, penilaian dan pengendalian kebijakan. Dalam uraian tersebut di atas ini, menunjukkan bahwa dalam proses kebijakan terdapat proses-proses kegiatan yang berbeda-beda.

James Anderson (1979) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut :

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi rapat dalam agenda pemerintah ?
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- 3) Penentuan kebijakan (*policy determination*): Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan / kriteria seperti apa yang harus di penuhi ? Siapa yang akan melaksanakan

kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

- 4) Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?.
- 5) Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- 5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

## Evaluasi Kebijakan

Dalam Studi Analisis Kebijakan, maka salah satu cabang bidang kajiannya adalah Evaluasi Kebijakan. Mengapa Evaluasi Kebijakan dilakukan, karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. (Abdul Wahab, 1990), mengutip pendapat Hogwood dan Gunn (1986), selanjutnya menjelaskan bahwa penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dibagi menjadi 2 katagori, yaitu: 1) karena “*non implementation*” (tidak terimplementasi), dan 2) karena “*unsuccessful*” (implementasi yang tidak berhasil).

Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan di rencanakan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan pendidikan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki.

Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor diantaranya: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (*deficient*). Adapun telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah, dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari pada "implementasi kebijakan" (Abdul Wahab, 1997).

Menurut Santoso, (1988) analisis dampak kebijakan dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat pelaksanaan suatu kebijakan dan membahas "hubungan antara cara-cara yang digunakan dan hasil yang hendak akan dicapai".

Dampak kebijakan disini adalah seluruh dari dampak pada kondisi "dunia-nyata" (*the impact of a policy is all its effect on real-world conditions*), untuk itu masih menurut (Dye, 1981) yang termasuk dampak kebijakan adalah:

1. *The impact on the target situations or group.*
2. *The impact on situations or groups other than the target ("spillover effect").*
3. *Its impact on future as well as immediate conditions.*
4. *Its direct cost, in term of resources devote to the program.*
5. *Its indirect cost, including loss of opportunities to do other things.*

### **Fungsi, Tujuan Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan memerankan berbagai fungsi dan tujuan sebagai berikut, yaitu:

- (1) Memberi informasi yang *valid* mengenai kinerja kebijakan, program dan kegiatan, yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu.
- (2) Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai - nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
- (3) Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai masalah tidak memadaminya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan, yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan publik memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut :

- (1) Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- (2) Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- (3) Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
- (4) Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- (5) Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mendeteksi serta mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mung-

kin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.

- (6) Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

### Kendala Evaluasi

Berbeda dengan tahapan proses kebijakan publik yang lain yang relatif mendapat banyak perhatian, maka tahap evaluasi kebijakan sering kurang mendapat perhatian, baik dari kalangan implementator maupun *stakeholders* yang lain. Suatu program sering hanya berhenti pada tahap implementasi, tanpa diikuti tahap evaluasi. Berikut ini diidentifikasi berbagai kendala dalam melakukan evaluasi kebijakan.

- (1) Kendala psikologis. Banyak aparat pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya. Apabila hasil evaluasi menunjukkan kurang baik, bisa jadi akan menghambat karier mereka. Sehingga banyak aparat memandang kegiatan evaluasi bukan merupakan bagian penting dari proses kebijakan publik. Evaluasi hanya dipahami sebagai kegiatan tambahan, yang boleh dilakukan atau tidak.
- (2) Kendala ekonomis. Kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya untuk para staf administrasi, dan biaya untuk para evaluator. Proses evaluasi akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan finansial.
- (3) Kendala teknis. Evaluator sering dihadapkan pada masalah tidak tersedianya cukup data informasi yang *up to date*. Di samping itu, data yang ada kualitasnya kurang baik, karena supply data kepada suatu instansi yang lebih tinggi dan instansi yang lebih rendah hanya dipandang sebagai pekerjaan rutin dan formalitas tanpa memperhitungkan substansinya.
- (4) Kendala politis. Evaluasi sering tebetur dan bahkan gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling

menutupi kelemahan dari implementasi suatu program dikarenakan ada *deal* atau *bargaining* politik tertentu (Bryant dan White, 1987).

- (5). Kendala Sumber Daya Manusia, yaitu Kurang tersedianya evaluator. Pada berbagai lembaga pemerintah, kurang tersedia sumber daya manusia yang memiliki kompetensi melakukan evaluasi. Ini disebabkan karena belum tercipta budaya evaluasi, sehingga pemerintah tidak memiliki program yang memiliki kompetensi di bidang evaluasi. Selama ini program pelatihan lebih berfokus pada peningkatan kompetensi di bidang.

### Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan

Menurut Edward III (1980) ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan dalam implementasinya.

Empat faktor tersebut antara lain meliputi; 1) Faktor komunikasi (*communication*), 2) Faktor sumber daya (*resource*), 3) Faktor disposisi (*disposition*), 4) Faktor struktur birokrasi (*bureaucratic structure*):

- 1) Faktor komunikasi (*communication*)

Setiap kebijakan publik harus mempunyai standar dan tujuan yang jelas agar kebijakan publik tersebut bisa dilaksanakan dengan efektif. Apa yang menjadi standar dan tujuan kebijakan harus dipahami individu-individu implementator yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan yang ditentukan. Oleh karenanya standar dan tujuan kebijakan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana kebijakan. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan kebijakan dengan konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka apa yang menjadi standar dan tujuan kebijakan akan sulit untuk dicapai.

- 2) Faktor sumber daya (*resource*)

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), sumber daya kebijakan (*policy resource*) tidak kalah pentingnya dengan standar dan tujuan. Sumber daya kebijakan ini juga harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri dari dana, sumber daya manusia dan sarana prasarana atau yang dapat memperlancar implementasi suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana, sarana prasarana dan rendahnya kualitas SDM nya merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya kebijakan.

3) Faktor disposisi (*dispotition*)

Edward III (1980) mengartikan disposisi ini sebagai kecendrungan, kemauan, komitmen dan atau kesepakatan para pelaksana (*implementators*). Untuk melaksanakan kebijakan jika ingin berhasil sefara efektif efisien para pelaksana kebijakan disamping harus memiliki kemauan, juga harus memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakan kebijakan. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan sebagian besar tergantung pada kecendrungan (*dispotition*) mereka terhadap suatu kebijakan. Sikap mereka dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap suatu kebijakan dan bagaimana mereka melihat pengaruh kebijakan tersebut ter-

hadap kepentingan organisasinya dan kepentingan pribadinya.

4) Faktor struktur birokrasi (*bureaucracy structure*)

Edward III (1980) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan bisa jadi belum efektif, karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi (*inefficiency of bureaucracy structure*).

Empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut saling berinteraksi satu sama lain. Dimana faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi mempengaruhi secara langsung terhadap implementasi kebijakan. Disamping itu terdapat pengaruh tidak langsung diantara variabel tersebut yaitu melalui dampak satu sama lain.

**Pendekatan/ Metode Evaluasi Kebijakan**

Menurut pendapat Finsterbusch dan Montz (1980) mengemukakan untuk melakukan evaluasi terhadap program yang telah diimplementasikan ada beberapa metode evaluasi, yakni: (1) *Single program after-only*; (2) *Single program before-after*; (3) *Comparative after-only*; dan (4) *Comparative before-after*. Hal ini dijelaskan pada tabel berikut:

**Tabel Pendekatan/Metode Evaluasi Program**

Jenis Evaluasi	Pengukuran kondisi		Kelompok kontrol	Informasi yang diperoleh
	Sebelum	Sesudah		
1	2	3	4	5
<i>Single program after only</i>	Tidak	Ya	Tidak ada	Keadaan kelompok sasaran
<i>Single Program before-after</i>	Ya	Ya	Tidak ada	Perubahan kelompok sasaran
<i>Comparative after-only</i>	Tidak	Ya	Ada	Keadaan kelompok sasaran dan kelompok Kontrol
<i>Comparative before-after</i>	Ya	Ya	Ada	Efek program terhadap Kelompok sasaran dan kelompok kontrol

Sumber: Finsterbusch dan Motz (1980).

Metode evaluasi PERDA dalam penelitian ini menggunakan metode evaluasi yang dikemukakan oleh Finsterbusch dan Montz (1980) bahwa untuk melakukan evaluasi terhadap program yang telah diimplementasikan ada beberapa metode evaluasi, tapi dalam konteks penelitian penulis memakai metode *Single program before-after*.

Metode evaluasi *Single program before-after* adalah jenis evaluasi yang menggunakan pengukuran kondisi sebelum program dilaksanakan dengan membandingkan kondisi sesudah program atau kebijakan dilaksanakan, dengan sasaran dampak pada sasaran kebijakan. Kemudian hasil perbandingan sebelum dan sesudah kebijakan dilaksanakan akan menun-

jukkan sejauhmana tingkat perubahan pada kelompok sasaran, yang pada akhirnya memunculkan rekomendasi terhadap PERDA Pendidikan tersebut apakah PERDA dihentikan (*policy termination*) atau adanya perubahan kebijakan (*policy change*) atau pada itu dilanjutkan (*policy continuation*)

### Kriteria Evaluasi Kebijakan

Untuk menilai keberhasilan sebuah kebijakan perlu dipertimbangkan beberapa Krite-

ria, karena penggunaan kriteria yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya tidak dapat menghasilkan nilai yang sesungguhnya.

Kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (2003), mencakup lima indikator, yaitu: (1) Efektifitas, (2) Kecukupan, (3) Pemerataan, (4) Responsivitas dan (5) Ketepatan.

Kelima kriteria diatas sebagaimana yang diungkapkan Dunn tersebut dapat dibaca pada Tabel sebagai berikut :

**Tabel Kriteria Evaluasi Kebijakan**

No	Kriteria	Penjelasan
1	2	3
1.	Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai
2.	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
3.	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
4.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
5.	Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sumber : William Dunn (2003).

### Model Evaluasi Kebijakan

Sedangkan William Dunn (2003), mengemukakan beberapa Model Evaluasi Kebijakan Publik yang terdiri dari :

**The Adversary Model**, para evaluator dikelompokkan menjadi dua, yang pertama bertugas menyajikan hasil evaluasi program yang positif, hasil dampak kebijakan yang efektif dan baik, tim kedua berperan untuk menemukan hasil evaluasi program negatif, tidak efektif, gagal dan yang tidak tepat sasaran. Kedua kelompok ini dimaksudkan untuk menjamin adanya netralitas serta obyektivitas proses evaluasi. Temuannya kemudian dinilai sebagai hasil evaluasi. Menurut model dari evaluasi ini tidak ada efisiensi data yang dihimpun.

**The Transaction Model**, Model ini memperhatikan penggunaan metode studi kasus, bersifat naturalistik dan terdiri dua jenis, yaitu: evaluasi responsif (*responsive evaluation*) yang dilakukan melalui kegiatan-kegiatan secara informal, ber ulang-ulang agar program

yang telah direncanakan dapat digambarkan dengan akurat; dan evaluasi iluminativ (*illuminative evaluation*) bertujuan untuk mengkaji program inovatif dalam rangka mendeskripsikan dan menginterpretasikan pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Jadi evaluasi model ini akan berusaha mengungkapkan serta mendokumenter pihak-pihak yang berpartisipasi dalam program.

**Goal Free Model**, model evaluasi ini bertujuan untuk mencari dampak aktual dari suatu kebijakan, dan bukan hanya sekedar untuk menentukan dampak yang diharapkan sesuai dengan ditetapkan dalam program. Dalam upaya mencari dampak aktual, evaluator tidak perlu mengkaji secara luas dan mendalam tentang tujuan dari program yang direncanakan. Sehingga evaluator (peneliti) dalam posisi yang bebas menilai dan ada obyektivitas.

Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai dampak dan melihat keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan

dalam implementasinya. Dalam melakukan evaluasi, agar dikaitkan dengan sumber daya (*input*) yang berada di bawah kewenangannya seperti sumber daya manusia, dana/keuangan, sarana-prasarana, metoda kerja dan hal-hal yang berkaitan.

Dalam setiap evaluasi kebijakan menghasilkan kesimpulan, apakah kebijakan dihentikan (*policy termination*), ataukah dilanjutkan (*Policy Continuation*), jika dilanjutkan apakah tetap, ataukah direvisi.

### **Pengembangan SDM Yang Berkualitas Melalui Pendidikan**

Dalam Undang-Undang sistem pendidikan Nasional (Pasal 1 UU RI No. 20 tahun 2003) dinyatakan 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.

Pendidikan adalah merupakan usaha atau proses yang ditujukan untuk membina kualitas sumber daya manusia (SDM) seutuhnya agar ia dapat melakukan perannya dalam kehidupan secara fungsional dan optimal. Dengan demikian pendidikan pada intinya menolong di tengah-tengah kehidupan manusia. Pendidikan akan dapat dirasakan manfaatnya bagi manusia.

Pengembangan SDM berkualitas adalah proses kontekstual, sehingga pengembangan SDM melalui upaya pendidikan bukanlah sebatas menyiapkan manusia yang menguasai pengetahuan dan keterampilan yang cocok dengan dunia kerja pada saat ini, melainkan juga manusia yang mampu, mau, dan siap belajar sepanjang hayat. Program peningkatan kualitas SDM melalui pendidikan akan memberikan manfaat pada lembaga berupa produktifitas, moral, efisiensi kerja, stabilitas, serta fleksibilitas lembaga dalam mengantisipasi lingkungan, baik dari dalam maupun dari luar lembaga yang bersangkutan. Pengembangan kualitas sumber daya manusia menjadi sangat penting dan begitu *urgent*. Hal ini tak bisa

dipungkiri mengingat abad 21 sebagai era globalisasi dikenal dengan situasinya yang penuh dengan persaingan (*hypercompetitive situation*). John Naisbitt dan Patricia Aburdene sebagaimana dikutip A. Malik Fadjar, pernah mengatakan bahwa terobosan paling menggairahkan dari abad 21 bukan karena teknologi, melainkan karena konsep yang luas tentang apa artinya manusia itu. Pengembangan kualitas SDM bukan persoalan yang gampang dan sederhana, karena membutuhkan pemahaman yang mendalam dan luas pada tingkat pembentukan konsep dasar tentang manusia serta perhitungan yang matang dalam penyiapan institusi dan pembiayaan. Paradigma pembangunan yang berorientasi pada keunggulan komparatif dengan lebih mengandalkan sumber daya alam dan tenaga kerja yang murah, saat ini mulai mengalami pergeseran menuju pembangunan yang lebih menekankan keunggulan kompetitif. Dalam paradigma baru ini, kualitas SDM, penguasaan teknologi tinggi dan peningkatan peran masyarakat memperoleh perhatian.

Keberhasilan pembangunan terutama ditentukan oleh kualitas manusianya, bukan oleh melimpah-ruahnya kekayaan alam. Manusia merupakan titik sentral yang menjadi subyek dan perekayasa pembangunan serta sebagai obyek yang direkayasa dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Sumber daya manusia pun (disamping pada kondisi-kondisi tertentu menjadi beban pembangunan) merupakan modal dasar pembangunan nasional yang memiliki potensi dan daya dorong bagi percepatan proses pelaksanaan pembangunan nasional. Dengan demikian, perilaku pembangunan, seyogyanya senantiasa mencerminkan peningkatan harkat dan martabat kemanusiaan demi peningkatan kualitas peradaban masyarakat bangsa dan negara. Di dalamnya diperlukan ketangguhan kualitas, watak dan moralitas manusia sebagai pelaku utamanya.

### **Pendidikan Karakter**

Menurut Megawangi (2007) karakter (watak) adalah istilah yang diambil dari bahasa Yunani yang berarti "*to mark*" (menandai), yaitu menandai tindakan atau tingkah laku seseorang. Seseorang bisa disebut sebagai



“orang yang berkarakter” (*the character*) apabila tingkah lakunya sesuai dengan kaidah moral.

Doni Koesoema Albertus (2010) menulis, bahwa pendidikan karakter bertujuan membentuk setiap pribadi menjadi insan yang berkeutamaan. Dalam pendidikan karakter, yang terutama dinilai adalah perilaku, bukan pemahamannya. Doni membedakan pendidikan karakter dengan pendidikan moral atau pendidikan agama. Pendidikan agama dan kesadaran akan nilai-nilai religius menjadi motivator utama keberhasilan pendidikan karakter.

Thomas Lickona, 1991 mengemukakan bahwa pendidikan karakter *by definition* adalah pendidikan untuk membentuk kepribadian seseorang melalui pendidikan budi pekerti, yang hasilnya terlihat dalam tindakan nyata seseorang, yaitu tingkah laku yang baik, jujur bertanggung jawab, menghormati hak orang lain, kerja keras, dan sebagainya.

Secara lebih jelas dan konseptual Lickona dalam Megawangi (2007) menyebutkan ada tiga komponen pendidikan karakter yaitu *knowledge of moral* atau pengetahuan tentang moral, *sense of moral* atau perasaan tentang moral dan *moral act* atau perbuatan moral. *knowledge of moral* adalah hal yang penting untuk diajarkan, terdiri dari enam hal, yaitu:

- a) *Moral awareness* (kesadaran moral),
- b) *Knowing moral values* (mengetahui nilai-nilai moral),
- c) *Perspective taking* (mengambil sudut pandang),
- d) *Moral reasoning* (pertimbangan moral),
- e) *Decision making* (membuat keputusan), dan
- f) *Self knowledge* (mengetahui diri sendiri).

*Sense of Moral* adalah aspek perasaan yang harus ditanamkan. Ada 6 hal yang merupakan aspek emosi yang harus mampu dirasakan oleh seseorang untuk menjadi manusia berkarakter, yakni:

- a) *Conscience* (nurani),
- b) *Self esteem* (percaya diri),
- c) *Empathy* (merasakan penderitaan orang lain),
- d) *Loving the good* (mencintai kebenaran),
- e) *Self control* (mampu mengontrol diri), dan

f) *Humility* (kerendahan hati).

*Moral act* adalah bagaimana membuat pengetahuan moral dapat diwujudkan menjadi tindakan nyata. Untuk memahami apa yang mendorong seseorang dalam perbuatan yang baik (*act morally*) maka harus dilihat tiga aspek lain dari karakter, yaitu:

- a) kompetensi (*competence*), b. keinginan (*will*), c. kebiasaan (*habit*).

### Implikasi Teoritis

Penelitian disertasi ini memperkuat teori Dye, 1981, yang menyatakan bahwa dalam melakukan evaluasi kebijakan publik memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efektifitas dan efisiensi suatu kebijakan, dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur dampak suatu kebijakan, pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
4. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang, tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Penelitian disertasi ini juga memperkuat teori W. Dunn, 2003 tentang model evaluasi yang mengemukakan bahwa *Goal Free Model*, adalah suatu model evaluasi yang bertujuan untuk mencari dampak aktual dari suatu kebijakan, dan bukan hanya sekedar untuk menentukan dampak yang diharapkan sesuai dengan ditetapkan dalam program.

Penelitian disertasi ini memperkuat teori Finsterbusch dan Motz (1980) tentang metode evaluasi yang mengemukakan bahwa untuk melakukan evaluasi terhadap program yang telah diimplementasikan ada beberapa metode evaluasi, yakni: (1) *Single program after-only*; (2) *Single program before-after*; (3) *Comparative after-only*; dan (4) *Compa-*

*ative before-after*. Penulis dalam penelitian ini menggunakan metode *single program before – after*, sedangkan informasi yang akan diperoleh adalah perubahan kelompok sasaran.

Begitu juga penelitian disertasi ini memperkuat teori W. Dunn, 2003 yang mengemukakan bahwa kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (2003), mencakup lima kriteria, yaitu: pertama, kriteria efektifitas, apakah hasil yang diinginkan telah tercapai, kedua kriteria Kecukupan, seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah, ketiga, kriteria pemerataan, apakah manfaat telah terdistribusikan secara merata kepada kelompok masyarakat, keempat, kriteria responsivitas, apakah hasil kebijakan dapat memuaskan kelompok sasaran, kelima, kriteria ketepatan, apakah hasil yang dicapai bermanfaat.

Penelitian disertasi ini juga semakin memperkuat teori Edward III (1980) ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan dalam implementasinya. Empat faktor tersebut antara lain meliputi; 1) Faktor komunikasi (*communication*), 2) Faktor sumber daya (*resource*), 3) Faktor disposisi (*disposition*), 4) Faktor struktur birokrasi (*bureaucratic structure*):

Penelitian disertasi ini menambah **perspektif baru**, yaitu melengkapi teori Edward III, 1980 bahwa faktor efektif tidaknya atau berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam implementasinya disamping empat faktor tersebut di atas, ada faktor lain yaitu **faktor niat dan tekad** yang tinggi, kuat dan sungguh – sungguh dari para implementator kebijakan dari tingkat kabupaten sampai ketingkat akar bawah untuk melaksanakan kebijakan yang ada dengan baik dan penuh tanggung jawab.

Tanpa adanya niat dan tekad yang tinggi dan kuat serta sungguh – sungguh dari para implementator untuk melaksanakan kebijakan dengan baik (*good execution*), maka kebijakan apapun yang dibuat oleh para penentu kebijakan atau pemetintah akan

menjadi kabur dan akan dihadapkan pada suatu kegagalan kebijakan tersebut dalam implementasinya (*bad execution*). Dan secara perlahan para implementator menganggap kebijakan tersebut hanya sebatas seremonial belaka.

Disamping itu pula **faktor kearifan lokal** atau budaya lokal masyarakat Pamekasan, yaitu budaya loyalitas atau taat pada pimpinan merupakan faktor yang nilainya sangat tinggi dalam melaksanakan aturan atau regulasi yang ditetapkan oleh pimpinan Daerah yaitu Bupati sebagai *Rato* (istilah bahasa Madura). Budaya loyalitas pada pimpinan atau patuh pada pimpinan pemerintahan (Ulil Amri) merupakan amanah agama, dan patuh pada orang tua, guru dan pimpinan daerah, yang dalam istilah bahasa Madura patuh pada *bapa'*, *babu'*, *ghuruh dan Rato*, merupakan kearifan lokal atau budaya lokal yang menjadi faktor strategis dan sangat tinggi nilainya dalam merealisasikan aturan, atau PERDA yang dibuat pimpinan daerah (Ratoh).

Maka tinggal bagaimana penentu kebijakan mensosialisasikan regulasi tersebut pada masyarakat secara umum untuk dilaksanakan.

Penelitian disertasi ini juga memperkuat teori Abdul Wahab, 1990, yang mengutip pendapat Hogwood dan Gunn, 1986, yang menyatakan bahwa Mengapa Evaluasi Kebijakan penting dilakukan, karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. selanjutnya menjelaskan bahwa penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu: karena "*non implementation*" (tidak terimplementasi), dan karena "*unsuccessful*" (implementasi yang tidak berhasil).

Begitu juga penelitian disertasi ini memperkuat teori Paul Sabatier dan Hank C. Jenkins Smith, 1993, yang menyatakan bahwa dalam setiap evaluasi kebijakan menghasilkan kesimpulan, apakah kebijakan dihentikan (*policy termination*), ataukah dilanjutkan (*Policy Continuation*),

ataukah diadakan perubahan/penyempurnaan atau direvisi (*policy change*).

### **Implikasi Praktis**

Temuan penelitian menunjukkan bahwa dampak PERDA 13 Tahun 2006, tentang sistem penyelenggaraan Pendidikan tidak efektif dalam mencapai tujuan dan tidak berdampak positif terhadap pembentukan karakter peserta didik, karena PERDA tersebut dalam implementasinya tidak memenuhi unsur efektifitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan, sehingga PERDA 13 Tahun 2006.

Jika PERDA 13 Tahun 2006, tentang sistem penyelenggaraan Pendidikan memenuhi unsur efektifitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan secara optimal, maka PERDA 13 Tahun 2006 akan efektif dalam mencapai tujuan sehingga berdampak positif terhadap pembentukan karakter peserta didik. Jadi PERDA 13 Tahun 2006 harus ada revisi yang substansial dan komprehensif.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa PERDA 13 Tahun 2006, tentang sistem penyelenggaraan Pendidikan, dilaksanakan dengan tingkat komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi secara tidak optimal, sehingga PERDA 13 Tahun 2006 tidak efektif dalam mencapai tujuan dan tidak berdampak positif terhadap pembentukan karakter peserta didik.

Jadi untuk selanjutnya implementasi PERDA 13 Tahun 2006, harus dikomunikasikan secara optimal, disosialisasikan melalui media yang memadai, intensitas komunikasi cukup dan tingkat kejelasannya optimal. Sumber daya manusia dan sumberdaya pendukung lainnya memadai, loyalitas yang tinggi dari semua pihak terkait dan didukung birokrasi yang ramping, lincah, akuntabel, sehingga jika demikian PERDA pendidikan tersebut akan berdampak positif terhadap pembentukan karakter peserta didik.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa PERDA 13 Tahun 2006, tentang sistem penyelenggaraan Pendidikan tidak mengakomodir masalah substansial secara komprehensif, tidak didukung dengan adanya kebijakan yang bersifat operasional, dan belum optimalnya tim monev dalam implementasinya, serta

kebijakan PERDA pendidikan belum dilaksanakan dengan baik (*good execution*), maka PERDA pendidikan nomor 13 Tahun 2006 tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap pembentukan karakter peserta didik.

Jika upaya mengefektifkan PERDA 13 Tahun 2006, tentang sistem penyelenggaraan Pendidikan mengakomodir masalah substansial secara komprehensif, didukung dengan adanya kebijakan yang bersifat operasional, dan mengoptimalkan fungsi tim monev dalam implementasinya, dan kebijakan PERDA pendidikan dilaksanakan dengan baik (*good execution*), serta adanya sanksi yang tegas dan paedagogik bagi peserta didik yang melakukan pelanggaran, maka PERDA 13 Tahun 2006 akan memiliki dampak signifikan terhadap pembentukan karakter peserta didik.

### **Proposisi**

Sutau kebijakan akan berdampak optimal, jika dalam implementasinya memenuhi unsur efektifitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan yang optimal, maka kebijakan tersebut akan efektif dalam mencapai tujuan sehingga berdampak positif terhadap pembentukan karakter peserta didik.

Sutau kebijakan akan berdampak optimal, jika dalam implementasinya didukung dengan faktor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, serta adanya loyalitas para implementator yang optimal, maka kebijakan tersebut akan efektif dalam mencapai tujuan sehingga berdampak positif terhadap pembentukan karakter peserta didik.

Jika upaya mengefektifkan suatu kebijakan mengakomodir masalah substansial secara komprehensif, didukung dengan adanya kebijakan yang bersifat operasional, dan adanya tim monev dalam implementasinya, serta dilaksanakan dengan baik (*good execution*) maka suatu kebijakan akan memiliki dampak signifikan terhadap tujuan yang ingin dicapai.

### **KESIMPULAN**

PERDA pendidikan kabupaten Pamekasan nomor 13 tahun 2006 tidak berdampak positif dalam pembentukan karakter peserta didik, sehingga PERDA tersebut perlu penyempurnaan

naan, dikarenakan beberapa kriteria keberhasilan kebijakan belum optimal, antara lain:

1. Kriteria efektifitas, yaitu dampak hasil kebijakan yang dicapai dalam hal pembentukan karakter peserta didik tidak tercapai dengan maksimal.
2. Kriteria kecukupan, yaitu dampak hasil kebijakan yang dicapai tidak dapat memecahkan masalah moralitas peserta didik.
3. Kriteria Pemerataan, yaitu dampak hasil kebijakan yang dicapai tidak memberi nilai yang menyeluruh atau belum dapat secara merata dinikmati oleh seluruh sasaran kebijakan.
4. Kriteria responsivitas, yaitu dampak hasil kebijakan yang dicapai belum memberikan kepuasan terdapat *stakeholders* pendidikan.
5. Kriteria ketepatan, yaitu hasil yang dicapai tidak berdampak positif terhadap pembentukan karakter sasaran kebijakan (peserta didik).

Faktor-faktor yang menyebabkan tidak berdampaknya PERDA Kabupaten Pamekasan nomor 13 Tahun 2006 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan dalam pembentukan karakter peserta didik adalah sebagai berikut:

1. Kurang mengakomodirnya materi PERDA terhadap hal-hal yang substansial dan komprehensif tentang pendidikan karakter.
2. Faktor kurangnya sosialisasi PERDA pendidikan pada pelaksana pendidikan secara merata di berbagai sekolah di kabupaten Pamekasan.
3. Faktor rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia selaku pelaku kebijakan PERDA pendidikan di lapangan.
4. Faktor tidak optimalnya loyalitas dan rendahnya niat dan tekad pelaksana pendidikan sampai ke tingkat sekolah dalam melaksanakan isi PERDA pendidikan.
5. Faktor rendahnya keteladanan bagi guru atau para pelaku pendidikan.
6. Faktor terbatasnya sarana pendukung terhadap pelaksanaan PERDA pendidikan, khususnya dalam proses pembentukan karakter peserta didik, seperti mushalla, buku-buku bacaan yang memiliki nilai agama dan moral.

7. Faktor kurangnya kebersamaan semua *stakeholders* pendidikan dalam pembentukan karakter peserta didik.

8. Minimnya dana yang tersedia dalam memfasilitasi kegiatan-kegiatan yang tujuannya dalam rangka pembentukan karakter peserta didik.

Untuk mengefektifkan pelaksanaan PERDA pendidikan agar berdampak positif pada pembentukan karakter peserta didik ada beberapa upaya antara lain sebagai berikut:

1. Materi PERDA harus memuat pendidikan karakter yang substansial dan komprehensif mengarah kepada penciptaan kecerdasan spritual, emosional dan kecerdasan 170ocial peserta didik.
2. Adanya petunjuk operasional dan kelembagaan pendidikan karakter mulai dari tingkat kabupaten sampai ke tingkat satuan pendidikan pada semua jenjang untuk mengimplementasikan pendidikan karakter.
3. Adanya komitmen dari para implementator untuk melaksanakan amanah PERDA pendidikan itu dengan baik (*good execution*).
4. Monitoring dan evaluasi serta tindak lanjut dilakukan secara terus menerus.
5. Adanya sanksi bagi peserta didik yang melakukan pelanggaran dengan tegas dan bersifat paedagogis.

### **Rekomendasi.**

Hasil penelitian evaluasi PERDA pendidikan kabupaten Pamekasan nomor 13 tahun 2006 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan, merekomendasikan untuk membenahan PERDA pendidikan agar lebih berdampak optimal khususnya dalam pembentukan karakter peserta didik adalah sebagai berikut:

1. Diharuskan adanya penyempurnaan Peraturan Daerah pendidikan kabupaten Pamekasan nomor 13 tahun 2006 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan, dan lebih mengakomodir secara lebih komprehensif dan substansial tentang pendidikan karakter, dengan membentuk tim revisi PERDA pendidikan tersebut yang terdiri beberapa unsur dan SKPD terkait, diantaranya; Dinas Pendidikan, Kemenag, Perguruan Tinggi, Inspektorat kabupaten, BAPEDDA, Bagian

Hukum, Komisi D DPRD, Dewan Pendidikan, PGRI, Pemerhati atau pengamat pendidikan, yang dipimpin oleh sekretaris daerah.

2. Diharuskan adanya regulasi pendukung berupa peraturan bupati (PERBUP), agar dalam implementasinya Peraturan Daerah pendidikan tersebut lebih operasional dan menghasilkan dampak yang optimal. Materi PERBUP adalah merupakan penjabaran dari PERDA yang ada, dan lebih mengarah pada permasalahan teknis pelaksanaan. Sedangkan tim penyusun PERBUP adalah beberapa unsur dan SKPD terkait seperti halnya tim revisi PERDA, sehingga tim tersebut lebih memahami, lebih efektif dan efisien.
3. Sosialisasi hasil penyempurnaan PERDA tersebut harus dilaksanakan secara lebih merata sampai kepada para implementator tingkat bawah (satuan pendidikan) dan sasaran kebijakan (peserta didik), dan para *stakeholders* pendidikan, dalam rangka peningkatan pemahaman para *stakeholders* pendidikan pada substansi kebijakan PERDA pendidikan. Maka perlu adanya tim sosialisasi dari tingkat kabupaten sampai ke tingkat kecamatan dan satuan pendidikan, dengan melibatkan Kelompok Kerja Kepala Sekolah (KKKS) dan kelompok Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS), Kelompok Kerja Guru (KKG), Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), dan Komite Sekolah.
4. Diperlukan adanya tim monitoring dan evaluasi (MONEV) dari tingkat kabupaten, tingkat SKPD, tingkat kecamatan dan pada tingkat satuan pendidikan (sekolah), dalam mengefektifkan pelaksanaan PERDA pendidikan. Tim MONEV ini dapat direkrut dari unsur sekretariat daerah, dinas pendidikan kabupaten, pengawas pendidikan sekolah menengah, pengawas pendidikan dasar, penilik, dewan pendidikan, komisi D DPRD, cabang dinas pendidikan kecamatan dan unsur komite sekolah sesuai dengan tingkat satuan pendidikannya.

5. Adanya dukungan yang memadai dari pemerintah daerah kabupaten Pamekasan berupa dana yang teranggarkan secara kontinuitas dan memadai untuk kegiatan baik berupa dana operasional MONEV, rapat-rapat, pengadaan sarana prasarana pendukung, serta dana program peningkatan pemahaman terhadap PERDA dari para implementor dalam bentuk pendidikan dan latihan, atau melalui kegiatan *workshop*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Shalihin, 2002, *Analisis Kebijakan Publik, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Agustino, Leo, 2006, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung.
- Anderson, James E , 1979, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Wistom, New York.
- Balitbang Depdiknas RI, 2008, *Peran orang tua dan guru dalam membangun lingkungan yang kondusif untuk pengembangan karakter peserta didik*. Disertasi.
- Bogdan, R.C dan Biklen, S.H, 1992. *Qualitative Research For Education: An Introduction To Theory And Methods*. Boston Allyn And Bacon: Inc.
- Creswell, John W, 2002, *Research Design: Qualitative And Quantitative Approaches*, Jakarta, KIK Press.
- Dunn, William, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, peNerjemah Samudra Wibowo, Dkk, Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas R, 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey Prentice Hall.
- Eulau, Heinz, and Kenned Prewitt, 1973, *Labyrinths of Democracy*, Indianapolis: Bobs Merrill.
- Griddle, Marilee, 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Prevention University Press Princeton New Jersey.

- Guba E Dan Lincoln, 1981, *Efectiffe Evaluation*, San Fransisco, Jossey BassPublisher.
- Harsubenowati,2006, *Pendidikan Karakter Dan Pola Kepemimpinan Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan*, jurnal STISIP Muhammadiyah Madiun.
- Hewlett, Michael, and Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Public Subsystem*, Oxford University Press.
- Hogwood, Brian,W, Dan Lewis A. Gunn, 1990, *Policy Analysis For The Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- Islamy, Irfan, 1991, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Jones, Charles O, 1991, *Pengantar Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta.
- Kartono, Kartini, 1997, *Patologi 2, Kenakalan Remaja*, Jakarta, Rajawali Press.
- Koesoema, A. Doni. 2007. *Pendidikan Karakter*. Jakarta: Grasindo.
- Lickona, Thomas, 2000. "Talks About Character Education", wawancara oleh Early Childhood Today, Pro Quest Education Journal, April, 2000, <http://webcache.googleusercontent.com>., diunduh, 20 April 2010.
- Mazmanian, Daniel A. dan Sabatier, Paul A, 1983, *Implementation and Public Policy*, Scott, Foresmen & Company, calofornia.
- Megawangi, Ratna, 2007, *Pendidikan Karakter, Solusi Tepat Untuk Membangun Indonesia*, Jakarta: Indonesia Haritage Foundation.
- Melly Latifah, 2009. *Dampak Pendidikan Holistik Pada Pembentukan Karakter Dan Kecerdasan Majemuk Anak Usia Sekolah*, Jurnal Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor, 32-40.ISSN,1907 – 6037.
- Miles, M.B. Dan Huberman,A.M. *Analisis Data Kualitatif*, Alih Bahasa Rohidi. Tj.R. Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia.
- Moleong, L.J, 1996. *Metodologi Penelitian*, Bandung, PT Remaja Karya.
- Oberlin, Silalahi, 1989, *Beberapa aspek Kebijakan Negara*, Yogyakarta: Leberty.
- Perda Nomor 13/2006 Kabupaten Pamekasan tentang "Sistem Penyelenggaraan Pendidikan", Edisi 27 Desember 2006.
- Santoso, Slamet Imam, 1988, *Pembinaan Watak Tugas Utama Pendidikan*, Jakarta: UI Press.
- Soemarno Soedarsono, 2009. *Karakter Mengantarkan Bangsa dari Gelab Menuju Terang*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Spradley, james P, 1980, *Participant Observation*, New York: Holt Rinehart, and Winston.
- Suharsono, 2006, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Suharto, Edi, 2006, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung.
- Tomas K. Cook & Frank P.Scioli, 1975. *Impact Analisis In Public Policy Researc*.
- Uyoh Sadulloh.1994. *Pengantar Filsafat Pendidikan*. Bandung: P.T. Media Iptek.
- Wibowo Samudra, Cs, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Winarno, Budi, 2004, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Edisi/Cetakan Kedua, Media Pressindo, Jogjakarta.