

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH PADA BIRO HUKUM DAN ORGANISASI  
DENGAN DPRD PROVINSI KALIMANTAN UTARA  
(ANALISIS PROSES PERUMUSAN PERDA TENTANG  
PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN )**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM** Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun Oleh :

**RADIAH BT. YOLOHIO**

**NIM. 500893704**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA**

**2016**

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang Proses Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Pada Biro Hukum Dan Organisasi Dengan DPRD Provinsi Kalimantan Utara (Analisis Proses Perumusan Perda tentang Peningkatan Mutu Pendidikan) adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, Mei 2016

Yang Menyatakan



( Radiah BT. Yolohio )

NIM 500893704

## PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Proses Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Pada Biro Hukum Dan Organisasi Dengan DPRD Provinsi Kalimantan Utara (Analisis Proses Perumusan Perda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan

Penyusun TAPM : Radiah BT Yolohio  
 NIM : 500893704  
 Program Studi : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
 Hari/Tanggal : Sabtu, 18 Juni 2016

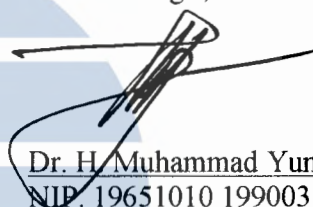
Menyetujui :

Pembimbing II,



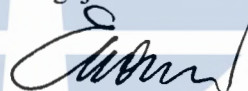
Dr. Sri Sedyaningsih, M.Si.  
 NIP. 19620131 198812 2 001

Pembimbing I,



Dr. H. Muhammad Yunus, M.Si.  
 NIP. 19651010 199003 1026

Penguji Ahli



Prof. Dr. Endang Wirjatmi Trilestari, M.Si.  
 NIP.19541014 198103 2 001

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu Sosial  
 dan Ilmu Politik pada Program  
 Magister Administrasi Publik



Dr. Darmanto, M.Ed.  
 NIP. 19591027 198603 1 003

Direktur  
 Program Pascasarjana



Suotati, M.Sc, Ph.D  
 NIP. 195202131985032001

**UNIVERSITAS TERBUKA**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Radiah BT Yolohio  
 NIM : 500893704  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Judul TAPM : Proses Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah  
 Pada Biro Hukum Dan Organisasi Dengan DPRD Provinsi  
 Kalimantan Utara (Analisis Proses Perumusan Perda Tentang  
 Peningkatan Mutu Pendidikan

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister  
 (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggl : Satu, 18 Juli 2016

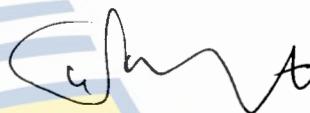
W a k t u : 08,00 – 09.30

Dan telah dinyatakan LULUS

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Tandatangan

Ketua komisi penguji  
 Nama : Dr. Darmanto, M.Ed



Penguji Ahli  
 Nama : Prof. Dr. Endang Wirjatmi Trilestari, M.Si



Pembimbing I  
 Nama : Dr. H. Muhammad Yunus, M.Si



Pembimbing II  
 Nama : Dr. Sri Sedianingsih, M.Si



## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puja dan puji syukur Allahmdullah kepada Allah SWT, atas rahmt Nya semata sehingga tesis penelitian ini yang berjudul proses perumusan kebijakan pembentukan Peraturan Daerah pada Biro Hukum dan Organisasi dengan DPRD Provinsi Kalimantan Utara (Analisis proses perumusan Perda tentang Peningkatan Mutu Pendidikan) yang studinya berasal dari Pemerintah daerah maupun dari Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Kalimantan Utara, dapat terselesaikan dengan baik

Dalam Penyusunan tesis ini telah banyak mendapatkan bimbingan, informasi data, masukan dan saran dari berbagai pihak sehingga penyusunan tesis ini dapat diselsaikan dengan baik.oleh sebab itu terima kasih penulis ucapkan kepada setiap bantuan yang telah memberikan mulai awal sampai akhirnya tesis ini dapat diselsaikan.

Tujuan dari penyusunan tesis ini adalah sebagai syarat untuk memenuhi persyaratan pacasarjana Menajemen Administrasi Publik tentang Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan peraturan daerah sebagai wilayah provinsi baru dan diharapkan dengan penyusunan ini dapat menambahkan refensi yang bermanfaat pelaku pembuat kebijakan.

Dalam penyusunan tesis Penelitian ini, Penulis banyak mengalami hambatan khususnya keterbatasan referensi dan waktu dalam pengumpulan data-data yang diperlukan. Penulis sangat menyadari bahwa dalam penyelesaian tesis ini, tidak terlepas dari bimbingan dan arahan Bapak **Dr. H. Muhammad Yunus, M.Si.** selaku pembimbing pertama dan Ibu **Dr. Sri Sedyaningsih, M.Si.** selaku pembimbing kedua. Pada kesempatan ini, tak lupa Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Terbuka.

2. Ibu Suciati, M.Si., Ph.D., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Terbuka.
3. Bapak Dr. Sofian Aripin, Bapak Dr. Hardi Warsono, Bapak Dr. Suharno, Bapak Dr. Paranoa dan Bapak Dr. Jamal, selaku pengajar yang telah banyak memberikan ilmu yang tidak ternilai harganya.
4. Bapak/Ibu Pengelola Universitas Terbuka UPBJJ Samarinda Kalimantan Timur dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu sehingga penelitian ini terselesaikan.
5. Ibunda, ayahanda serta kakak dan adik-adikku tercinta yang telah memberi doa restu maupun materiil.
6. Teman-teman yang telah memberikan semangat bagi penulis selama ini mulai dari awal sampai selesai.
7. Pengurus kelas dan rekan-rekan Universitas Terbuka Pokja Nunukan Angkatan ke dua Tahun 2014 atas bantuan, kerjasama, dan dukungannya

Akhir kata saya ucapkan terima kasih, semoga tesis ini bermanfaat dan berguna bagi semua unsur yang terkait.

**Nunukan, Juni 2016**

**Penulis**

## DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul .....	
Lembar Pernyataan Bebas Plagiasi .....	
Lembar Persetujuan .....	
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
Daftar Tabel .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>13</b>
A. Penelitian Yang Relevan .....	13
1. Penelitian Analisis Terdahulu (yang sudah ada) .....	13
B. Landasan Teori .....	16
1. Kebijakan Publik .....	16
2. Perumusan ( Formulasi ) Kebijakan Publik .....	23
3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Publik .....	43
4. Pembentukan Peraturan Daerah .....	44
5. Pemerintahan Daerah Dan Otonomi Daerah .....	53

6. Sistem Pendidikan .....	58
C. Kerangka Berfikir .....	66
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>67</b>
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	67
B. Fokus Dan Lokus Penelitian .....	67
C. Lokasi Penelitian .....	68
D. Sumber Data Dan Informan Penelitian .....	69
1. Data Primer .....	69
2. Data Sekunder .....	71
E. Prosedur Pengumpulan Data .....	71
1. Wawancara ( <i>deep interview</i> ) .....	72
2. Observasi .....	72
3. Dokumentasi .....	73
F. Teknik Analisis Data .....	74
1. <i>Display data</i> (penyajian data) .....	74
2. Reduksi data .....	75
3. Penarikan Kesimpulan atau verifikasi ( <i>conclusion drawing</i> ) ....	75
G. Teknik Keabsahan Data .....	76
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>79</b>
A. Gambaran Umum Provinsi Kalimantan Utara .....	79
A. 1. 1 Deskripsi Objek Penelitian .....	82
B. Pemaparan Hasil .....	84



1.	Proses Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Utara sebagai DOB .....	84
2	Faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara .....	94
C. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN .....		99
1.	Proses Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Utara sebagai DOB .....	99
2.	Faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara .....	117
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....		120
A.	Kesimpulan .....	121
B.	Saran .....	124
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN PEDOMAN WAWANCARA		
LAMPIRAN OBSERVASI		
LAMPIRAN STUDI DOKUMEN		



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan. Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik pula (*good policy formulation*), karena Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Perkembangan sejarah politik dan pemerintahan dalam kurun waktu sebelum era reformasi telah berkembang proses penyusunan atau formulasi kebijakan dan manajemen pemerintahan yang bersifat sentralistik, elitis, otoriter, dan relatif tertutup. Dalam kondisi demikian, proses demokrasi dan sistem pertanggungjawaban menjadi semu, sistem *checks and balances* tidak berkembang, KKN merajalela, dan pengawasan serta penegakan hukum menjadi tidak efektif. Dimana pengambilan keputusan politik yang strategis dan kebijakan-kebijakan pokok lainnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dilakukan bersama secara

musyawarah dan mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan sebagai representasi rakyat bangsa. Sedangkan, pengembangan kebijakan selanjutnya seperti Proenas/Propeda dan APBN dan APBD, Undang-undang dan dan Perda dilakukan bersama pemerintah, yang harus terjamin keserasiannya baik secara substantif maupun format perundang-undangannya. Dalam rangka reformasi total menuju masyarakat Indonesia Baru dan dalam menghadapi tantangan abad ke-21 yang syarat dengan tuntutan demokratisasi, transparansi dan daya saing, akuntabilitas, dan tegaknya HAM dewasa ini, diperlukan suatu pendekatan bahkan paradigma dimana setiap stakeholders dapat beranjak untuk melakukan aktivitas, interaksi dan partisipasinya dalam proses formulasi atau perumusan kebijakan.

Proses perumusan kebijakan publik sejauh ini dipahami sebagai kegiatan sosial politik yang dinamis dan berlangsung dalam sistem kelembagaan formal dan informal yang kompleks. Dengan demikian, proses kebijakan publik yang harus senantiasa terjaga konsistensinya dengan dimensi-dimensi nilai yang melekat dalam sistem administrasi negara, menjadi bukan persoalan yang sederhana apabila diproyeksikan pada reaitas konfigurasi para pelaku serta garis aspirasi dan alur garis penetapan kebijakan dalam keseluruhan proses kebijakan publik. Pelaku perumusan kebijakan publik pada dasarnya dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu: (1) Resmi, termasuk dalam pelaku ini adalah lembaga pemerintahan seperti birokrasi, presiden (eksekutif), DPR/D (legislatif) dan Mahkamah Agung beserta badan peradilan di bawahnya (yudikatif); (2) Tidak Resmi, termasuk dalam pelaku ini adalah kelompok kepentingan, partai politik, LSM, media massa dan manajemen individu.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selsai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidak sempurnaan pengelolaan tahap formulasi. Aktivitas –aktivitas sekitar formulasi adalah interaksi peranan antar peserta perumusan kebijakan pendidikan baik yang formal maupun yang tidak formal, Hal ini senada dengan pendapat yang dikemukakan Subarsono dalam Lestari (2015: 3).

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah setempat dalam hal ini Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana yang dimaksud diatas terbagi dalam tiga bagian, seperti yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu :

1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Peraturan Daerah memiliki kedudukan dan peran yang strategis baik dalam system peraturan perundang-undangan secara nasional maupun perannya sebagai norma hukum yang mengatur kehidupan masyarakat ditiap Daerah. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada pasal 7 ayat (1), bahwa Peraturan daerah berada pada urutan ke-6 dan 7, urutan ke 6 (enam) adalah Peraturan Daerah Provinsi sedangkan urutan ke-7 (tujuh) adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan bahwa Peraturan daerah harus selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang diatasnya.

Efektifitas kebijakan publik akan terukur dari seberapa besar kebijakan tersebut dapat direalisasikan dan memberikan solusi terhadap berbagai masalah public yang sedang terjadi. Hal ini berarti bahwa pelayanan publik merupakan tindak lanjut dari penerapan kebijakan yang langsung bersentuhan dengan masalah dan kepentingan masyarakat dimana hal ini juga sesuai dengan keinginan dari Pemerintahan Jokowi

terkait Pembatalan 3.000 (tiga Ribu ) Perda yang dianggap bermasalah dalam perumusannya dan tidak dapat di implementasikan.

Provinsi Kalimantan Utara merupakan daerah otonomi baru (DOB) di Indonesia yang terletak dibagian utara pulau Kalimantan , yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga bagian Sabah dan Sarawak yang terbentuk pada tanggal 25 bulan Oktober Tahun 2012 dan DPRD nya baru terbentuk pada bulan oktober 2014 sehingga selama 2 (Dua) Tahun, belum adanya Peraturan Daerah yang dapat disusun baik inisatif dari Pemerintah Daerah maupun dari DPRD Provinsi Kalimantan Utara. Pemerintah Daerah dan DPRD mempunyai hubungan kerja yang kedudukanya setara dan bersifat kemitraan, Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah, hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan fungsi masing-masing.

Pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun kenyataannya bahwa Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara belum Optimal dikarenakan : (1) Kalimantan Utara merupakan Provinsi baru; (2) belum terbentuknya skala proritas dalam penyusunan Peraturan Daerah Provinsi yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat; (3) Kualitas sumber daya manusia masih terbatas yang menangani Penyusunan Peraturan Daerah, (4) Partisipasi publik masih kurang dilibatkan dalam Penyusunan Peraturan Daerah dan lebih terlihat pasif saja.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Syamsul bahri dan Sopanah (2005) dengan judul Proses Penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD, ditemukan adanya ketidakefektifan partisipasi publik dalam proses APBD dan masalah riil yang terjadi pada saat publik berpartisipasi adalah: *pertama*, tidak adanya sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan dari DPRD. *Kedua*, mekanisme musyawarah pembangunan kelurahan (Musbangkel), Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) dan rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) yang ditempuh hanya sekedar formalitas belaka. *Ketiga*, ketidakpedulian (ketidaksadaran) dari publik khususnya “masyarakat kecil” yang disebabkan karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan pendidikan politik kepada masyarakat.

Selain itu Penelitian yang dilakukan Ali Fikri (2005) dengan Judul Penelitian Analisis Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah dan Fungsi Kekuatan Politik DPRD Kabupaten Indramayu tentang Minuman Berakohol , Penelitian ini menunjukkan bahwa belum adanya pemahaman yang sama antar pemerintah daerah dan DPRD sebagai mitra dalam proses perumusan pembentukan peraturan daerah, karena masih terlihat ke egoisan dari masing-masing pihak tanpa melalui dan melakukan proses yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan penyusunan peraturan daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah dan fungsi kekuatan politik DPRD

Berdasar pada beberapa penelitian di atas dapat dikatakan bahwa dalam perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah provinsi sering dianggap sepele hanya karena secara faktual ia difahami oleh umum sebagai suatu persoalan, yang menjadi persoalan bukan karena ia sudah difahami umum sebagai persoalan yang

penting dan memerlukan sejumlah langkah pemecahan, tapi bagaimana persoalan itu dipecahkan dan itu memerlukan tahapan untuk mengetahuinya secara tepat, belum lagi faktor lingkungan atau konteks kebijakan yang harus diperhatikan terutama dalam perumusan kebijakan yang sering ditetapkan hanya melihat kepentingan, keinginan tapi bukan kebutuhan, di DPRD provinsi Kalimantan Utara dapat dilihat perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah baik di provinsi, kabupaten/kota masalah yang timbul semuanya sama yaitu kebijakan yang ditetapkan dengan peraturan daerah merupakan target dari DPRD berapa peraturan daerah yang bisa ditetapkan selama periode kepemimpinan mereka tanpa melalui proses perumusan yang sesuai dan melihat apakah peraturan daerah tersebut dapat dilaksanakan atau diterima di masyarakat.

Selama terbentuknya Provinsi Kalimantan Utara, pembentukan Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Kalimantan Utara sejak tahun 2014 sampai dengan 2015 atau selama 2 tahun diperoleh informasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara antara Pemerintah Daerah dengan DPRD pada Program Pembentukan Peraturan Daerah yang disingkat (PROPEMPERDA) Per-31 Agustus 2015 diketahui bahwa Rancangan Peraturan Daerah dari Pemerintah Daerah berjumlah 11 (sebelas) Raperda sedangkan Rancangan Peraturan Daerah dari inisiatif DPRD Provinsi berjumlah 5 (Lima) Raperda, dan salah satunya adalah Rancangan Peraturan Daerah tentang Peningkatan Mutu Pendidikan yang belum disahkan. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1.1 di bawah ini.



Tabel 1.1 Rekapitulasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Per-31 Agustus 2015

No	Pemerintah Daerah	DPRD
1	Retibusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Perlindungan & Pemberdayaan Nelayan
2	Pajak Daerah	<b>Peningkatan Mutu Pendidikan</b>
3	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2005-2035	Pembentukan Peraturan Daerah
4	Penyelenggaraan Pelayanan Satu Pintu	Pelayanan Kesehatan Prima Masyarakat
5	Izin Pemanfaatan Air Permukaan	Perlindungan & Pemenuhan Hak Terhadap Anak dan Perempuan Korban Kekerasan
6	Pelaksanaan Tranmigrasi	
7	Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air Pengelolaan Rawa	
8.	Lambang daerah	
9.	Hari Jadi Provinsi Kaltara	
10.	Pembentukan Susunan Perangkat daerah	
11.	Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Kaltara kepada Bank Pembangunan daerah Kaltim/kaltara	

Penyusunan dan pembentukan rancangan peraturan daerah tentang pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara antara lain yaitu pendidikan merupakan bidang strategis sebagai bagian terintegrasi dengan pembangunan yang berada dalam hubungan dialektis dengan dimensi social, budaya ekonomi dan politik, perhatian pada perkembangan pendidikan dan meningkatkan mutu pendidikan yang ada di provinsi Kalimantan utara juga menjadi pendorong perlu adanya peraturan daerah pendidikan dan mengatisipasi permasalahan yang kemungkinan timbul pada perda sehingga perlu melihat kondisi sosiologis pendidikan di Kalimantan Utara dan muatan materinya mencerminkan kekhususan daerah tersebut sehingga biasa menjadi contoh dalam

penyusunan atau pembentukan perda bagi provinsi lain maupun Kabupaten /Kota lainnya.

Pada proses pembahasan Raperda peningkatan mutu pendidikan terdapat fenomena-fenomena permasalahan yang muncul dalam pembahasan Raperda tersebut. Permasalahan pertama yaitu proses pembahasan Raperda yang sangat panjang terlihat dari dilakukannya beberapa tahap pembahasan Raperda oleh pansus DPRD Kalimantan Utara dengan melibatkan mitra kerja terkait. Namun sampai detik ini pun Raperda tersebut belum dapat ditetapkan dan disahkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Penelitian ini diarahkan untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan secara keseluruhan, tidak hanya dalam proses pembahasan raperda di tingkat legislatif, tetapi mulai dari tahap perumusan draft awal raperda inisiatif dari DPRD Provinsi dan untuk melihat faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses pembahasan raperda akan terlebih dahulu dideskripsikan bagaimana proses perumusan raperda tersebut. Penelitian ini tidak hanya mengkaji proses perumusan raperda dan faktor-faktor yang berpengaruh, akan tetapi juga akan dilihat siapa sajakah dan bagaimanakah peranan aktor-aktor yang terlibat dalam setiap tahapan perumusan raperda.

Sebagai produk inovatif, tuntutan logisnya adalah diperlukan pemahaman mengenai konsep peningkatan mutu pendidikan dalam konteks persekolahan di daerah bagaimana kebijakan-kebijakan pendukungnya, bagaimana mensosialisasikan ide tersebut kepada pihak-pihak yang berkepentingan, bagaimana rancangan konstruksi perumusannya, kondisi-kondisi apa yang perlu dipenuhi untuk kepentingan perumusan

tersebut, dan perlunya antisipasi terhadap masalah-masalah yang mungkin akan dihadapi.

Proses perumusan kebijakan publik tentang pembentukan PERDA khususnya Perda yang merupakan inisiatif DPRD yang dalam hal ini Perumusan Raperda tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara, namun pada kenyataannya muatan materi substansi Peningkatan Mutu Pendidikan pada rancangan Perda (Raperda) belum sesuai dengan isi Naskah akademik yang ada hal ini ditunjukkan dengan mekanisme penyusunan perda seharusnya berawal dari pembuatan naskah akademik baru kemudian dilakukan penyusunan rancangan perda sesuai dengan Pogram Pembentukan Perda (PROPEMPERDA ) tahun 2015.

Menurut peneliti substansi yang diatur dalam naskah akademik tentang Pendidikan tidak sesuai dengan materi yang ada pada Rancangan Peraturan Daerah tentang Peningkatan Mutu Pendidikan, sebagaimana dinyatakan dalam Naskah Akademiknya dan muatan yang diatur Rancangan Peraturan Daerahnya. Materi muatan yang diatur dalam Naskah Akademis tentang pendidikan, muatan materinya lebih merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa ada indikasi inkonsistensi norma yang secara hierarki Raperda tentang peningkatan mutu pendidikan dan Naskah Akademik tentang pendidikan telah menyimpangi peraturan yang kedudukannya lebih tinggi terkait proses perumusannya. Maka dengan demikian peneliti tertarik untuk mendalami proses perumusan kebijakan pembentukan Perda tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara dengan judul penelitian proses perumusan kebijakan pembentukan Peraturan Daerah pada Biro Hukum dan Organisasi

dengan DPRD Provinsi Kalimantan Utara (Analisis proses perumusan Perda tentang Peningkatan Mutu Pendidikan).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah deskripsi proses perumusan kebijakan pembentukan Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara sebagai DOB ?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah tentang peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk MENGETAHUI, mengkaji dan mendeskripsikan proses perumusan kebijakan pembentukan Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara sebagai DOB.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan pembentukan Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.

#### D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah dapat memberikan kontribusi positif bagi pihak-pihak yang berkepentingan baik untuk kepentingan praktis maupun teoritis, antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan dalam proses perumusan kebijakan pembentukan Peraturan Daerah khususnya pemerintahan yang nantinya dapat dijadikan bagian dari sumber-sumber referensi dalam pengkajian penyusunan produk hukum daerah.

2. Manfaat Praktis.

Sebagai bahan masukan, baik bagi Pemerintah Daerah ( Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) maupun bagi Instansi-Instansi terkait yang berhubungan, sehingga dalam pembentukan Peraturan Daerah tidak keluar dari asas-asas dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat .



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian yang relevan

Dalam perumusan kebijakan daerah sudah mulai dilakukan, walaupun sebagian pihak menilai baru sebatas formalitas dan berlangsung satu arah saja. Keterbatasan dana dan waktu, belum memadainya produk peraturan perundang-undangan daerah yang dapat mendukung terlaksananya partisipasi publik dalam setiap proses lahirnya kebijakan sering menjadi alasan tidak optimalnya upaya keterlibatan public. Partisipasi atau peran serta publik menjadi mutlak dalam rangka menjalankan prinsip demokratisasi pemerintahan. Idealnya peran serta publik dilibatkan sejak proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Hal ini lebih dikenal sebagai “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Pelaksanaan kebijakan daerah diharapkan dapat menjadi ajang peningkatan partisipasi publik dalam berbagai urusan publik. Untuk itu, diperlukan tatanan masyarakat madani yang memungkinkan terwakilinya berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang satu sama lain tidak saling menguasai tetapi bekerjasama melakukan upaya untuk menyelaraskan berbagai kepentingan publik. Perwujudan nyata demokrasi ada pada tingkatan sejauh mana rakyat turut berperan dalam merumuskan kebijakan daerah.

Penelitian yang sudah pernah dilakukan yang berkaitan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh :

1. Penelitian Syamsul bahri dan Sopanah (2005)

Penelitian ini berjudul Proses Penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD, Penelitian ini menunjukkan ketidak efektifan partisipasi publik dalam proses APBD dan masalah riil yang terjadi pada saat publik berpartisipasi adalah: *pertama*, tidak adanya sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan dari DPRD. *Kedua*, mekanisme musyawarah pembangunan kelurahan (Musbangkel), Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) dan rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) yang ditempuh hanya sekedar formalitas belaka. *Ketiga*, ketidakpedulian (ketidaksadaran) dari publik khususnya “masyarakat kecil” yang disebabkan karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan pendidikan politik kepada masyarakat.

2. Penelitian Gani (2006)

Penelitiannya berjudul Perumusan Kebijakan Penyusunan Peraturan Daerah Penanganan Masalah Pedagang Kaki Lima (PKL) di Malang, Penelitian ini menunjukkan bahwa untuk memunculkan tindakan kolektif antar *stakeholders* diperlukan kebijakan yang melibatkan seluruh *stakeholders* pada saat awal proses pembuatan perumusan kebijakan dengan prinsip kemitraan dan kesejajaran untuk bekerja sama dalam penanganan masalah pedagang kaki lima (PKL) di Kota Malang. Hal ini dapat dilakukan melalui sosialisasi dan forum dialog antar *stakeholders*.

3. Penelitian yang dilakukan Ali Fikri (2005)

Judul Penelitian Analisis Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah dan Fungsi Kekuatan Politik DPRD Kabupaten Indramayu tentang Minuman Berakohol , Penelitian ini menunjukkan bahwa belum adanya

pemahaman yang sama antar pemerintah daerah dan DPRD sebagai mitra dalam proses perumusan pembentukan peraturan daerah, karena masih terlihat ke egoisan dari masing-masing pihak tanpa melalui dan melakukan proses yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan penyusunan peraturan daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah dan fungsi kekuatan politik DPRD Kabupaten Indramanyu dalam pembahasan minuman beralkohol.

Sebagai kesimpulan perbedaan dan persamaan rencana penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pada penelitian yang dilakukan Syamsul Bahri dan Sopanah (2005) terdapat persamaan dalam hal metode penelitian yaitu sama-sama menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, sedangkan perbedaannya terletak pada fokus penelitian yaitu aspek ketidak pedulian masyarakat dalam proses penyusunan APBD sedangkan peneliti mengangkat proses perumusan kebijakan Peraturan Daerah. Persamaan pada penelitian yang dilakukan dengan Gani (2006) adalah metode penelitian kualitatif deskriptif dan fokus penelitian adalah sama-sama proses perumusan kebijakan Peraturan Daerah, letak perbedaannya pada Peraturan Daerah yang diteliti, Gani (2006) mengangkat Peraturan Daerah penanganan masalah pedagang kaki lima (PKL) di Kota Malang sedangkan peneliti mengangkat Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan di Kalimantan Utara. Sama halnya pada penelitian Ali Fikri (2006) memiliki persamaan dalam hal metode penelitian kualitatif deskriptif dan fokus penelitian proses perumusan kebijakan Peraturan Daerah, letak perbedaannya pada Peraturan Daerah yang diteliti, Ali Fikri (2006) mengangkat fungsi kekuatan politik DPRD Kabupaten Indramanyu dalam pembahasan minuman beralkohol.



## B. Landasan Teori / Konsep

### 1. Kebijakan Publik

Pendefinisian mengenai kebijakan diperlukan agar kita dapat menjaga kejelasan pemikiran kita dalam pembahasan selanjutnya. Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik. Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan.

Kebijakan memiliki banyak pengertian, dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersamayang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho, 2004: 1-7).

Sementara itu, Suharto (2005:7) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengerahkan cara-cara benindak yang dibuat secara terencana, dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu.

Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk benindak. Pedoman ini bisa 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 yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. (Suharno, 2010: 12). Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan (William Dunn, 2000:24)

Kebijakan publik merupakan suatu ilmu multidisipliner karena melibatkan banyak disiplin ilmu seperti ilmu politik, sosial, ekonomi, dan psikologi. Studi kebijakan berkembang pada awal 1970-an terutama melalui tulisan Harold D. Laswell. Definisi dari kebijakan publik yang paling awal dikemukakan oleh Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Howlett dan Ramesh (1995:2) yang mendefinisikan kebijakan publik/*public policy* sebagai “suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik tertentu (*a projected of goals, values, and practices*)”.

Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”. Dari dua definisi di atas kita bisa melihat bahwa kebijakan publik memiliki kata kunci “tujuan”, “nilai-nilai”, dan “praktik”. Kebijakan publik selalu memiliki tujuan, seperti kebijakan pemerintah untuk menggantikan konsumsi minyak tanah

dengan LPG adalah untuk menghemat subsidi negara. Praktik yang dilaksanakan adalah dengan mendistribusikan kompor gas dan tabung LPG 3 kg secara cuma-cuma kepada masyarakat.

Menurut James Anderson dalam Subarsono (2005: 2), kebijakan publik merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Senada dengan Laswell dan Kaplan, David Easton dalam Subarsono (2005:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Dari dua definisi ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik juga menyentuh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Suwitri (2008: 13) mencontohkan bahwa pergeseran nilai-nilai masyarakat dapat mengakibatkan pergeseran kebijakan publik seperti dicontohkan tatanan masyarakat yang sangat terbuka akan nilai-nilai baru membuat beberapa negara melegalkan perkawinan sesama jenis. Sebaliknya negara juga dapat mengkampanyekan atau bahkan memaksakan suatu nilai kepada masyarakat, seperti dicontohkan program KB yang mula-mula ditentang sebagian kalangan masyarakat pada akhirnya dapat diterima oleh masyarakat setelah pemerintah membuat kebijakan tentang KB, memberi penyuluhan, menyediakan sarana dan prasarana dan merangkul pemuka-pemuka agama untuk mendukung program tersebut.

Berdasarkan definisi-definisi kebijakan publik yang dipaparkan di atas, maka kebijakan publik memiliki konsep-konsep sebagai berikut :

- a. Kebijakan publik berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik/pelaksanaannya;
- b. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
- c. Kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dari poin-poin di atas maka kita bisa menarik benang merah dari definisi kebijakan publik dalam Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam Peraturan Menteri ini, kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Dalam Peraturan Menteri tersebut, kebijakan publik mempunyai 2 (dua) bentuk yaitu peraturan yang terkodifikasi secara formal dan legal, dan pernyataan pejabat publik di depan publik.

Menurut Subarsono (2005:3) kebijakan publik dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati. Berdasarkan Peraturan Menteri ini, pernyataan pejabat publik juga merupakan bagian kebijakan publik. Hal ini dapat dipahami karena pejabat publik adalah salah satu aktor kebijakan yang turut berperan dalam implementasi kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan (Mustopadidjaja, 2003). Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

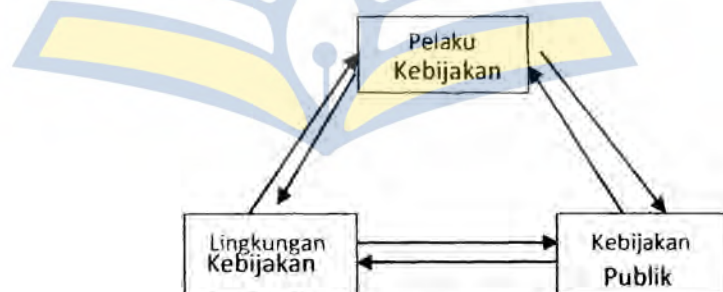
Menurut R. Dye (dalam Mustopadidjaja, 2003), dalam perkembangan ilmu pengetahuan ekonomi, politik, administrasi publik dan kebijakan publik, telah memperkenalkan berbagai model pembuatan atau formulasi kebijakan meliputi: (1) Model Kelembagaan, kebijakan dipandang sebagai kegiatan lembaga pemerintahan; (2) Model Proses, kebijakan dipandang sebagai aktivitas politik; (3) Model Elit, kebijakan dipandang sebagai preferensi elite; (4) Model Kelompok, kebijakan dipandang sebagai konsensus kelompok; (5) Model Rasional, kebijakan dipandang sebagai pencapaian tujuan secara rasional, dan menjamin optimalitas sosial; (6) Model Inkremental, kebijakan dipandang sebagai modifikasi kebijakan sebelumnya; (7) Model Sistem, kebijakan dipandang sebagai keluaran dan sistem; (8) Model Permainan, kebijakan dipandang sebagai pilihan rasional dalam situasi yang kompetitif; dan (9) Model Pilihan Publik, kebijakan dipandang sebagai pembuatan keputusan kolektif dan individu-individu yang berkepentingan.

Dalam rangka model-model kebijakan tersebut berkembang pilihan-pilihan mengenai sistem manajemen kebijakan, yang secara ekstrim dapat dibagi atas dua kelompok yaitu yang: (1) bersifat sentralistik, otoriter dan non-partisipatif; dan (2) bersifat demokratis, desentralistik, transparan, partisipatif, manusiawi dan rasional. Dalam sistem pengambilan atau perumusan kebijakan yang demokratis, desentralistik, terbuka dan partisipatif, dimana peran berbagai stakeholders dengan latar belakang dan perilaku yang berlainan, perlu dipertimbangkan

sikap politik masing-masing dan pengaruhnya terhadap pilihan atas sejumlah kemungkinan alternatif atau opsi kebijakan.

Isu kebijakan menjadi penting untuk dicermati, karena : Pertama, bahwa proses pembuatan kebijakan publik di sistem politik mana pun lazimnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu. Kedua, derajat keterbukaan, yakni tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, di antaranya dapat diukur dari cara bagaimana mekanisme mengalmnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah, dan pada akhirnya menjadi kebijakan publik.

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Bila kebijakan dipandang sebagai sebuah sistem, maka kebijakan memiliki elemen-elemen pembentuknya. Menurut Thomas R. Dye dalam Dunn (2000: 110) terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan. Dye menggambarkan ketiga elemen kebijakan tersebut sebagai kebijakan publik/*public policy*, pelaku kebijakan/*policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan/*policy environment*.



Sumber: Thomas R. Dye dalam Dunn (2000:110)

Gambar 2.1. Tiga Elemen Sistem Kebijakan

Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Dunn (2000: 111) menyatakan, “Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuat kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya”.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

## **2. Proses Perumusan ( Formulasi ) Kebijakan Publik**

Proses analisis kebijakan merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang bersifat politis dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantugsatu dengan lainnya menurut urutan masing-masing, aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Dunn, 2003: 43). Bagi seorang administrator pendidikan, sebuah kebijakan yang merupakan hasil



keputusan sangatlah penting diperhatikan karena akan berpengaruh terhadap motivasi, komunikasi, kepemimpinan serta perubahan organisasi, kesalahan dalam pengambilan keputusan akan sangat berpengaruh terhadap hasil yang dicapai dariditerapkannya kebijakan tersebut.

Pengambilan keputusan yang merupakan tahap akhir dari proses perumusan kebijakan meliputi segala aspek menejemen baik perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan serta evaluaasi, semuanya membutuhkan kebijakan. Perumusan kebijakan hingga menjadi keputusan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan pengumpulan dan menganalisis informasi yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai kepada kebijakan yang dipilih.

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi fomulasi kebijakan publik. Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah, dan menurut Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Berkaitan dengan proses perumusan kebijakan, Menurut Abidin (2012:123) mengungkapkan bahwa proses perumusan kebijakan publik dapat didekati melalui model yang dinamakan dengan Kerangka Proses

dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK). Kerangka proses tersebut menggambarkan proses kebijakan dalam tiga dimensi, antara lain dimensi luar, dimensi dalam dan tujuan. Diantara dimensi luar dan dimensi dalam terdapat jaringan keterkaitan (*linkages*). Elemen luar adalah bagian luar dari suatu organisasi yang mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap rumusan kebijakan. Dimensi dalam adalah bagian dalam dari dalam suatu organisasi, elemen-elemen yang berada di dalam sistem ini terdiri atas struktur organisasi, sumber daya manusia, dan sarana organisasi, termasuk peralatan dan teknologi yang dikuasainya. Keterkaitan atau *linkages*, yaitu pertamaketerkaitan yang ditujukan untuk memperoleh dukungan keabsahan atau legitimasi (*enabling linkages*), kedua adalah keterkaitan sumber daya yang diperlukan dalam perumusan kebijakan.

Terkait dengan sumber daya yang diperlukan dalam proses kebijakan, Riant Nugroho (2011:506) mengemukakan terdapat keterbatasan sumber daya dalam proses kebijakan publik, adapun keterbatasan tersebut antara lain keterbatasan sumber daya waktu, kemampuan sumber daya manusia, keterbatasan kelembagaan, keterbatasan dana atau anggaran, dan keterbatasan yang bersifat teknis yaitu kemampuan menyusun kebijakan itu sendiri.

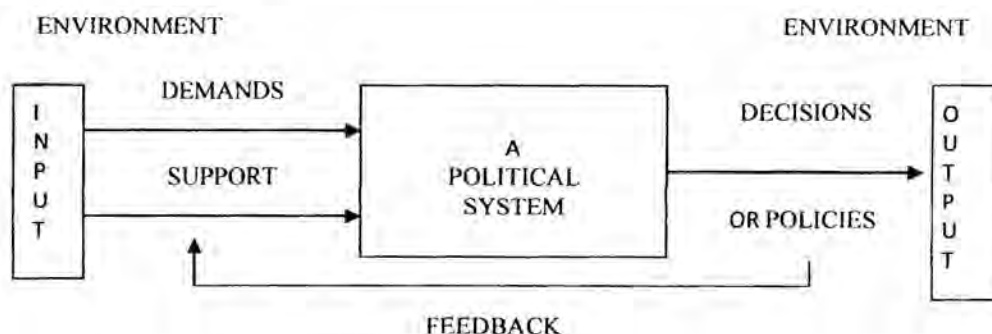
Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Lebih lanjut menurut Andreson (2006,122-127) terdapat tiga teori utama yang dapat digunakan dalam proses pembuatan sebuah kebijakan yakni : teori *rasional-komprehensif*, teori *inkremental* serta teori *mixed scanning*. Teori *rasional-komprehensif* adalah teori yang intinya mengarahkan agar pembuatan sebuah kebijakan public dilakukan secara *rasional-komprehensif* dengan mempelajari permasalahan dan alternative kebijakan secara memadai. Sementara itu teori *inkremental* adalah teori yang intinya tidak melakukan perbandingan terhadap permasalahan dan alternative serta lebih memberikan deskripsi mengenai cara yang dapat diambil dalam membuat kebijakan. Adapun teori *mixed scanning* adalah teori yang intinya menggabungkan antara teori *rasional-komprehensif* dengan teori *inkremental*.

Jika kebijakan dapat dipandang sebagai suatu sistem, maka kebijakan juga dapat dipandang sebagai proses. Dilihat dari proses kebijakan, Nugroho menyebutkan bahwa teori proses kebijakan paling klasik dikemukakan oleh David Easton. David Easton dalam Nugroho (2008: 383) menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi.

Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara mahluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dalam ilmu politik,

sistem politik terdiri dari input, throughput, dan output, seperti digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2. 2. Proses Kebijakan Publik Menurut Easton

Sumber: David Easton dalam Nugroho (2008: 383)

Model proses kebijakan publik dari Easton mengasumsikan proses kebijakan publik dalam sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). Model Easton ini tergolong dalam model yang sederhana, sehingga model Easton ini dikembangkan oleh para akademisi lain seperti Anderson, Dye, Dunn, serta Patton dan Savicky.

Menurut James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005:186) proses kebijakan melalui tahap-tahap/*stages* sebagai berikut:



Gambar 2. 3. Proses Kebijakan Publik Menurut Anderson, dkk

Sumber: James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005: 186)

Dijelaskan bahwa tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

- a. Stage 1: *Policy agenda*, yaitu *those problems, among many, which receive the serious attention of public officer.*
- b. Stage 2: *Policy formulation*, yaitu *the development of pertinent and acceptable proposal courses of action for dealing with problem.*
- c. Stage 3: *Policy adoption*, yaitu *the development of support for a specific proposal so that policy can legitimated or authorized.*
- d. Stage 4: *Policy implementation*, yaitu *application of the policy by the government's administrative machinery to problem.*
- e. Stage 5: *Policy evaluation*, yaitu *effort by the government to determine whether the policy was effective and why, and why not.*

Adapun proses kebijakan publik sesuai yang dikemukakan Anderson (2006,23-24) sebagai berikut:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*)
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*)
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*)
- d. Implementasi (*implementation*)
- e. Evaluasi (*evaluation*)

Lebih lanjut tahap-tahap dalam perumusan kebijakan diuraikan sebagai berikut:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*)

Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?.

b. Formulasi kebijakan (*formulation*)

Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

c. Penentuan kebijakan (*adaption*)

Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

d. Implementasi (*implementation*)

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

e. Evaluasi (*evaluation*)

Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Berangkat dari gambaran kondisi tersebut, ini memberikan pemahaman proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan yang meliputinya, khususnya yang berkaitan dengan tahapan perumusan kebijakan (*problem formulation*). Terdapat sejumlah hal yang akan

menjadi focus dari tulisan ini yaitu perumusan kebijakan Rancangan Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan. Kemudian menurut Islamy dalam buku Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2000:77-101) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:

a. Perumusan Masalah (*defining problem*).

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiaognosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

b. Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatiandari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pemuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompotensi untukmasuk dalam

agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai: “Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing”.

c. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Menurut Winarno (2002:83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi:

- a) Mengidentifikasi alternatif.
- b) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
- c) Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
- d) Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.



Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

#### d. Tahapan penetapan kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuat kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian

(*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*). Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion* dan *bargaining*. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya.

Untuk lebih memahami mengenai proses perumusan kebijakan, Nugroho (2011:551) mengemukakan model proses ideal perumusan kebijakan yang diambil dari Pedoman Umum Kebijakan Publik yang dikembangkan untuk Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Tahun 2006 yang secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut:

- a. Munculnya isu kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat dan atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah.
- b. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk tim perumus kebijakan. Tim kemudian secara paralel merumuskan naskah akademik dan atau langsung merumuskan draf nol kebijakan.
- c. Setelah terbentuk, rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik, dalam jenjang sebagai berikut :

- Forum publik yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait.
  - Forum publik kedua, yaitu dengan instansi pemerintah yang merumuskan kebijakan tersebut.
  - Forum publik yang ketiga dengan para pihak yang terkait atau yang terkena *impact* langsung kebijakan, disebut juga beneficiaries.
  - Forum publik yang keempat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, menghadirkan tokoh masyarakat, termasuk didalamnya lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu terkait. Hasil diskusi publik ini kemudian dijadikan materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh tim perumus. Draf ini disebut Draf 1.
- d. Draf 1 didiskusikan dan diverifikasi dalam *focused group discussion* yang melibatkan dinas/instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.
- e. Tim perumus merumuskan Draf 2, yang merupakan Draf Final dari kebijakan.
- f. Draf final kemudian disahkan oleh pejabat berwenang, atau, untuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi yang secara perundang – undangan telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

Dunn (2000, 22) membagi proses pembuatan kebijakan dalam 5 (lima) tahapan, yakni :

- Penyusunan agenda kebijakan,
- Formulasi kebijakan.

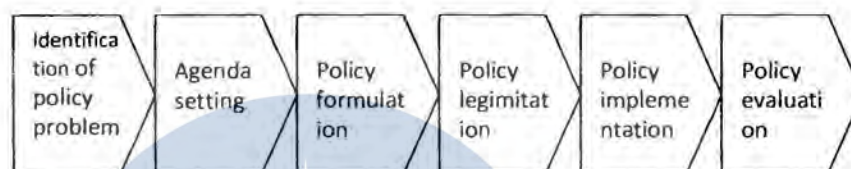
- Adopsi kebijakan.
- Implementasi kebijakan.
- Penilaian kebijakan.

Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Chief J.O. Udoji (Wahab ; 2001, 17) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai “*The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)*”. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Proses pembuatan sebuah kebijakan publik melibatkan berbagai aktivitas yang kompleks, pemahaman terhadap proses pembuatan kebijakan oleh para ahli dipandang penting dalam upaya melakukan penilaian terhadap sebuah kebijakan public untuk membantu melakukan hal ini para ahli kemudian menembangkan sejumlah keterangan untuk memahami proses kebijakan (*policy proses*) atau seringkali disebut juga sebagai siklus kebijakan (*policy cycles*) sejumlah ahli yang mengembangkan kerangka pemahaman tersebut diantaranya adalah Dye (2005) dan Anderson (2006). Terkait hal ini pandangan Dye (2005, 31-

32 ) pembuatan kebijakan sebagai proses akan meliputi sejumlah proses aktivitas dan keterlibatan peserta

Dye mengemukakan tahap proses kebijakan yang hampir mirip dengan model Anderson, dkk. tersebut. Menurut Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:189) proses kebijakan publik adalah sebagai berikut :



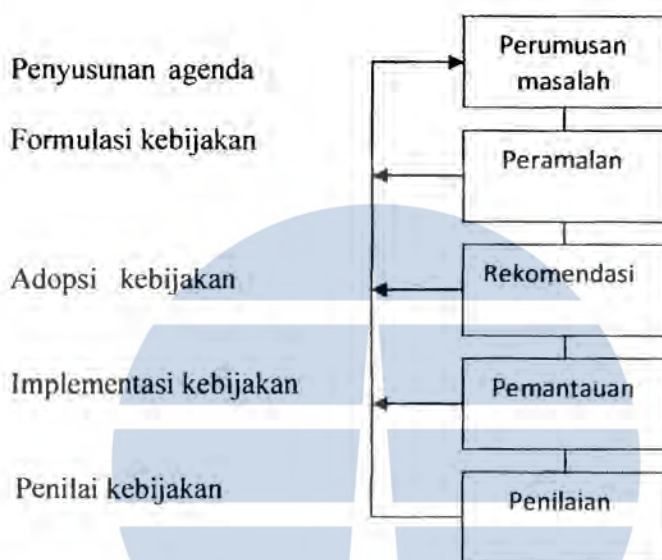
Gambar 2. 4. Proses Kebijakan Publik Menurut Dye

Sumber: Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008: 189)

Di model Dye terlihat bahwa proses kebijakan Anderson, dkk. mendapatkan satu tambahan tahap sebelum *agenda setting*, yaitu identifikasi masalah kebijakan. Dalam hal ini Dye melihat tahapan pra penentuan agenda (*agenda setting*) yang terlewatkan oleh Anderson, dkk.. Selain itu Dye juga menggantikan tahap *policy adoption* dengan *policy legitimation*. Namun dalam hal ini pergantian ini tidak memiliki perbedaan mendasar karena baik Anderson, dkk. dan Dye sama-sama menekankan pada proses legitimasi dari kebijakan itu menjadi suatu keputusan pemerintah yang sah.

Selain teori proses kebijakan dari Anderson, dkk. dan Dye terdapat teori lain seperti dari William N. Dunn dan Patton & Savicky. Baik Dunn maupun Patton & Sawicky mengemukakan model-model proses kebijakan yang lebih bersifat siklis daripada tahap-tahap/*stages*.

Dunn menambahkan proses *forecasting*, *recommendation*, dan *monitoring*. Hampir sama seperti Anderson, dkk. maupun Dye, Dunn membuat analisis pada tiap tahap dari proses kebijakan dari model Anderson, dkk. dan Dye. Dunn menggambarkan bahwa analisis pada tiap tahap proses kebijakan sebagai berikut.



Gambar 2.5. Model Analisis Kebijakan Dunn

Sumber : Dunn (2000 : 25)

Pada tiap tahap kebijakan Dunn mendefinisikan analisis kebijakan yang semestinya dilakukan. Pada tahap penyusunan agenda/*agenda setting*, analisis yang mesti dilakukan adalah perumusan masalah/*identification of policy problem*. Dalam hal ini Dunn membuat sintesis dari model Anderson, dkk. dan Dye yaitu menggabungkan tahapan antara *identification of problem* dan *agenda setting* dari Dye dengan tahap *policy agenda* dari Anderson. Pada tahap formulasi kebijakan/*policy formulation*, terdapat langkah analisis yang seharusnya

dilakukan yaitu peramalan/*forecasting*. Dunn menjelaskan ; Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan. Dunn memberi contoh *forecasting* pada kebijakan asuransi kesehatan di AS dengan proyeksi statistik yang menyebutkan bahwa pemerintah AS akan kehabisan dana asuransi kesehatan masyarakat pada tahun 2005 jika tidak ada pendapatan tambahan.

Pada tahap adopsi kebijakan/*policy adoption* yang merupakan tahap yang dikemukakan Anderson, dkk. seharusnya dilakukan analisis rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan merupakan hasil dari analisis berbagai alternatif kebijakan setelah alternatif-alternatif tersebut diestimasi melalui peramalan (Dunn, 2000: 27). Dunn memberikan contoh rekomendasi kebijakan di AS untuk mengubah batas kecepatan di jalan raya 55 mph dan 65 mph. Satu rekomendasi menjelaskan bahwa undang-undang lalu-lintas yang membatasi kecepatan 55 mph hanya mencegah kematian tak lebih dari 2-3 persen, sehingga rekomendasi itu mengusulkan untuk memakai alokasi dana yang ada untuk hal lain seperti membeli alat deteksi asap daripada mengimplementasikan undang-undang itu dan tanpa mendapatkan hasil yang signifikan.

Pada tahap implementasi kebijakan, Dunn menyarankan agar dilakukan analisis berupa pemantauan/*monitoring*. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan, mengidentifikasi hambatan, dan menemukan pihak-pihak yang bertanggungjawab pada tiap tahap kebijakan. Dunn memberikan contoh bahwa Biro Sensus di AS menemukan bahwa median dari pendapatan rumah tangga di AS tumbuh dari 43 persen menjadi 46,7 persen sedangkan kelompok pendapatan lain mengalami penurunan. Hasil ini mengindikasikan adanya peningkatan ketimpangan pendapatan, erosi kelas menengah, dan penurunan standar hidup.

Pada tahap evaluasi kebijakan Dunn menyatakan bahwa tahap ini tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan namun juga memberikan klarifikasi sekaligus kritik bagi nilai-nilai yang mendasari kebijakan, serta membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Dalam hal ini evaluasi juga memberikan feedback bagi perumusan masalah, sehingga model Dunn ini juga mengkompromikan model yang diusulkan pertama kali oleh Easton.

Menurut Nugroho (2008: 387) model-model kebijakan dari Easton, Anderson, dkk., Dye, Dunn, maupun Patton dan Savicky tersebut di atas memiliki satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari *formulasi* menuju *implementasi*, untuk mencapai *kinerja kebijakan*. Nugroho (2008: 387) menyatakan "...Ada satu pola yang sama, bahwa model format kebijakan adalah "gagasan kebijakan", "formalisasi dan legalisasi kebijakan", "implementasi", baru kemudian



menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan—yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan...”.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang dibentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif, pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik. Proses perumusan (formulasi) kebijakan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan yang digunakan peneliti adalah:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*), identifikasi masalah
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*)
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*)
- d. Implementasi (*implementation*)
- e. Evaluasi (*evaluation*)

Tabel 2. 1 Pembuatan Kebijakan Sebagai Proses

Proses	Aktivitas	Peserta
Identifikasi masalah	Publikasi masalah social mengekspresikan tujuan akan tindakan dari pemerintah	Media masa kelompok kepentingan; inisiatif masyarakat; opini publik
Penetapan agenda	Menentukan mengenai masalah-masalah apa yang akan di putuskan: masalah apa yang akan di bahas / di tanda tangani oleh pemerintah	Elit, termasuk presiden dan kongres; kandidat untuk jabatan publik tertentu; media massa
Perumusan kebijakan	Pengembangan proposal kebijakan untuk masyarakat dan memperbaiki masalah	Pemikir, presiden dan lembaga eksekutif, komite kongres, kelompok kepentingan
Legitimasi kebijakan	Memilih proposal ; mengembangkan dukungan untuk proposal terpilih Menetapkannya menjadi peraturan hukum; memutuskan konstitusionalnya	Kelompok keputusan presiden, kongres peradilan

Implementasi kebijakan	Mengorganisasikan divinisi dan bahan untuk media pembiayaan atau jasa pelayanan, menetapkan pajak	Presiden dan staf kepresidenan; departemen dan badan
Evaluasi kebijakan	Melaporkan output dari program pemerintah; mengevaluasi dampak kebijakan kepada kelompok sasaran dan bukan sasaran	Departemen dan badan; komite pengawasan kongres; media massa; pemikir

Selain Teori James Anderson dan Para Ahli diatas ada beberapa Teori lagi tentang Membuat atau merumuskan suatu kebijakan, apalagi kebijakan itu berupa Peraturan/Peraturan Daerah, bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Suatu kebijakan/ Peraturan dibuat bukan untuk kepentingan politik (misalnya guna mempertahankan status quo pembuatan keputusan) tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan, Untuk memperjelas makna yang terkandung dalam perumusan kebijakan, Charles Lindblom (dalam Abdul Wahab 1990), menuturkan bahwa pembuatan kebijakan negara (Public-Policy-marking) itu pada hakekatnya merupakan *“an extremely complex, analytical and politica process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are mosed uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies.”* (merupakan proses politik yang amat kompleks dan analisis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling

tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan negara itulah yang membuahkan hasil yang disebut kebijakan).

Formulasi merupakan tahap yang terjadi setelah isu diagendakan. Menurut Raymond Bauer (Kusumanegara, 2010, p. 85) menyatakan bahwa perumusan kebijakan public adalah proses transformasi input menjadi output, Jika kita memperhatikan model sistem politik David Easton, maka pendapat Bauer pada hakekatnya menunjukkan aktivitas yang terjadi dalam proses konversi. Jika demikian maka proses kebijakan publik bersifat politis karena actor, kepentingan, dan interaksi antara actor menjadi focus utamanya (Lindblom, 1986). Disamping itu, dimensi politis dalam formulasi dapat terjadi dalam serangkaian aktifitas yang terjadi didalamnya seperti: mengkoleksi informasi, analisis informasi, diseminasi, pengembangan alternatif advokasi, membangun koalisi, kompromi dan negosiasi.

Menurut Lester dan Stewart juga menyatakan formulasi kebijakan sebagai sebuah tahap dalam proses kebijakan dalam mana sebuah isu yang menjadi agenda pemerintah diteruskan dalam bentuk hukum public. pengagendaan isu pada dasarnya proses artikulasi dan agregasi yang merupakan fungsi input, Sedangkan yang dimaksud hukum public adalah output sistem politik. Hasil yang diharapkan dalam formulasi kebijakan adalah solusi terhadap masalah public. Formulasi merupakan aktivitas kebijakan yang tidak netral dari politik, sehingga kebijakan terbentuk

merupakan resultante kompromi politik dari para actor yang berperan merumuskan kebijakan.

### 3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno (2010: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering

secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno: 2010: 52-53)

#### 4. Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Van Der Tak dalam Syamsudin, peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Istilah perundang-undangan (*legislation atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

- a. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Sedangkan ihwal definisi dari perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni : “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 menyebutkan bahwa jenis dan hirarkhi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam tataran pemerintahan lokal, aspek hukum dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di era otonomi merupakan salah satu

aspek yang sangat terkait dengan keseluruhan aktifitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah, dengan hubungan kemitraan antara DPRD selaku Badan Legislatif Daerah dengan Kepala Daerah beserta jajarannya selaku Lembaga Eksekutif Daerah, tercermin dari produk hukum yang dihasilkan, yakni berupa Peraturan Daerah baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedang di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terdapat dua pengertian tentang peraturan daerah, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedang peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah, peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

### **Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah**

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu harus dibuat.

Menurut Bagir Manan ada 4 Landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas yaitu :

a. **Landasan yuridis**

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid,competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang



pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoogheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- a) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu;
- b) Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.
- c) Landasan yuridis, dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal:
  - d) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan;
  - e) Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur;
  - f) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan. Dalam suatu perundang-undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”

b. Landasan Sosiologis

Yakni satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi pada masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundang-undnagnan maka tidak begitu banyak lagi pengarahannya institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

### c. Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembedaan (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembedaan itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*). Dengan demikian perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondslag*) apabila rumusannya mendapat pembedaan yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

### d. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan negara, hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

Selain landasan tersebut di atas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, cultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik di semua tingkatan pemerintah. Dalam proses perumusan kebijakan peraturan daerah memiliki beberapa tahap sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum daerah yaitu :

a. Perumusan Kebijakan Pembentukan Raperda Inisiatif dari DPRD

antara lain:

1) Perencanaan Raperda

a) Perencanaan penyusunan Raperda Provinsi dilakukan dalam Program legilisasi Daerah ( Polegda ) / Program Pembentukan Perda ( Propemperda), memuat Judul Rancangan Perda, Materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

b) Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Raperda Provinsi yang meliputi: Latar belakang dan tujuan penyusunan, Sasaran yang ingin diwujudkan, Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, Jangkauan dan arah pengaturan.

- c) Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.
  - d) Program legilasaki Daerah ( Polegda ) / Program Pembentukan Perda (Propemperda) Provinsi dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD Provinsi melalui siding paripurna yang ditetapkan dengan keputusan DPRD yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) Tahun berdasarkan prioritas pembentukan Raperda.
  - e) Penyusunan dan penetapan Program legilasaki Daerah ( Polegda ) / Program Pembentukan Perda (Propemperda) Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Raperda tentang APBD Provinsi.
- 2) Penyusunan Raperda
- a) Penyusunan raperda biasa berasal dari Pemerintah Daerah maupun dari DPRD Provinsi dan disertai dengan penjelasan, keterangan/ Naskah Akademik.
  - b) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Dan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat

mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- b. Tahapan Penyiapan Kebijakan dan Pra Kebijakan. Pada tahapan penyiapan kebijakan, DPRD mengajukan draf awal ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BAPEMPERDA) dan setelah itu ketua DPRD membentuk Tim Perumus kebijakan untuk merumuskan raperda. Setelah dibentuk tim perumus kebijakan, tahapan selanjutnya adalah tahap pra kebijakan. Pada tahapan ini, tim perumus kebijakan langsung membentuk draf nol raperda dalam bentuk pasal-pasal, tidak lagi merumuskan naskah akademik atau penjelasan mengenai hal-hal yang akan diatur oleh kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya. Nugroho (2011:553) mengungkapkan bahwa waktu untuk merumuskan naskah akademik atau draf nol kebijakan idealnya adalah 2 minggu kerja (10 hari). Pada tahapan penyiapan kebijakan dan pra kebijakan jika dilihat dari segi waktu yang dibutuhkan sudah dapat dikatakan ideal, yaitu 2 minggu (10 hari kerja) dengan menggelar rapat sebanyak 5 kali. Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan hasil pengkajian Bapemperda dalam rapat paripurna DPRD Provinsi. Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan rancangan perda provinsi kepada anggota DPRD provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD provinsi. Rancangan perda provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD provinsi disampaikan oleh pimpinan DPRD provinsi kepada gubernur untuk dilakukan pembahasan.

- c. Tahapan Pembahasan, Rancangan perda provinsi yang telah disampaikan ke pemerintah daerah akan dikaji dan diharmonisasikan oleh pemerintah daerah dimana Gubernur membentuk tim perumus/pembahasan yang berasal dari bagian hukum dan instansi terkait dengan melibatkan lembaga maupun tenaga ahli dalam pekajian raperda yang telah diajukan DPRD Provinsi.
- d. Penetapan Raperda menjadi Peraturan Daerah
- e. Pengundangan dan dipublikasikan

## 5. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (UU RI No. 23 Tahun 2014). Aparat Pemerintah Daerah meliputi para pejabat yang memiliki tingkatan dalam jabatan struktural (Eselon). Pejabat pada tingkatan paling bawah dalam tataran

pemerintahan daerah adalah pejabat Eselon IV atau pejabat setingkat kepala sub bagian, kepala sub bidang, dan kepala seksi, sedangkan pejabat setingkat di atasnya adalah pejabat Eselon III atau pejabat setingkat sekretaris, kepala bagian, dan kepala bidang. Pejabat setingkat di atasnya lagi yaitu pejabat Eselon II atau pejabat setingkat Kepala Badan, Kepala Dinas, dan Kepala Instansi (Syafrial, 2009)

Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur & mengurus sendiri urusan pemerintahan & kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat & pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yg memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengatur pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata & bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut

pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik pemerintahan daerah dari waktu ke waktu. Desentralisasi menjadi salah satu isu besar yakni *to choose between a dispersion of power and unification of power*. *Dispersion of power* adalah sejalan dengan teori pemisahan kekuasaan dari John Locke. Berdasarkan tujuan desentralisasi, yaitu:

- a. untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil bidang pemerintahan di tingkat local;
- b. meningkatkan dukungan dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan local;
- c. melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri; dan
- d. mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.

Otonomi daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 1 angka 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan



pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Suparmoko (2002:61) mendefinisikan otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan juga mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sesuai dengan penjelasan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah dan kabupaten / kota didasarkan kepada desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 1 angka 7, 8, 9 tentang Pemerintah Daerah, ada 3 dasar sistem hubungan antara pusat & daerah yaitu: Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur & mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Tugas perbantuan yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah & atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan & mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya merupakan upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara melaksanakan pembangunan sesuai dengan kehendak & kepentingan masyarakat. Sehubungan dengan hakekat otonomi daerah tersebut yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan

kebijakan, pengelolaan dana publik & pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah & pelayanan masyarakat.

Kemudian tujuan otonomi daerah menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pada intinya hampir sama, yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan & hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa & peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, & bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan & kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat & campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

Menurut Mardiasmo (2002:46) tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Dan Menurut Deddy S.B. & Dadang Solihin (2004:32), tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan

pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (HAW. Widjaja, 2007:133).

## 6. Sistem Pendidikan

Kata bahasa Inggris *education* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi pendidikan, secara etimologis berasal dari kata kerja bahasa Latin *educare*. Koesoema (2010:53) mengemukakan bahwa bisa jadi secara etimologis, kata pendidikan berasal dari dua kata kerja yang berbeda, yaitu dari kata *educare* dan *educere*. Secara distingtif, Koesoema mendeskripsikan makna kedua istilah tersebut sebagai berikut.

Kata *educare* memiliki konotasi ‘melatih’, ‘menjinakkan’, atau ‘menyuburkan’. Dalam Kontes ini pendidikan dipahami sebagai “ sebuah proses yang membantu menumbuhkan, mengembangkan, mendewasakan, membuat yang tidak tertata atau liar menjadi semakin tertata, semacam proses penciptaan kultur dan tata keteraturan dalam diri maupun dalam diri orang lain”. Pengertian pendidikan seperti ini senada

dengan pendapat kaum behavioris seperti Watson dan Skinner yang menekankan pendidikan sebagai proses perubahan tingkah laku (Mudyahardjo, 2001:7). Pendidikan juga berarti “proses pengembangan berbagai macam potensi yang ada dalam diri manusia, seperti kemampuan akademis, relasional, bakat, talenta, kemampuan fisik atau daya-dayaseni”. Sementara itu, kata *educere* merupakan gabungan dari preposisi *ex* (keluar dari) dan kata kerja *ducere* (memimpin). Secara harafiah *educere* berarti “suatu kegiatan untuk menarik keluar atau membawa keluar”. Dalam arti ini, pendidikan dimengerti sebagai sebuah proses pembimbingan keluar yang terarah pada satu tujuan tertentu. Proses pembimbingan keluar ini bisa berarti secara internal, yakni keluar dari keterbatasan fisik kodrati yang dimiliki sehingga tetap bertahan hidup dan secara eksternal lebih mengacu pada kecerdasan social individu, antara lain tampak dari kemampuan bekerja sama dengan orang lain untuk mencapai tujuan bersama.

Pelaksanaan pendidikan di Indonesia berlandaskan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendidikan yang dilaksanakan di Indonesia berfungsi untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang 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 baik serta bertanggung jawab.

Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Jenis pendidikan mencakup: pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Dari sisi lain, pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Kemudian satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis.

Pendidikan adalah suatu usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik agar berperan aktif dan positif dalam hidupnya sekarang dan yang akan datang, dan pendidikan nasional Indonesia adalah pendidikan yang berakar pada pencapaian tujuan pembangunan nasional Indonesia. Jenis pendidikan adalah pendidikan yang dikelompokkan sesuai dengan sifat dan kekhususan tujuannya dan program yang termasuk jalur pendidikan sekolah terdiri atas pendidikan umum, Pendidikan keturunan dan pendidikan lainnya. Serta upaya pembaharuannya meliputi landasan yuridis, Kurikulum dan perangkat penunjangnya, struktur pendidikan dan tenaga kependidikan

Berangkat dari definisi di atas maka dapat difahami bahwa secara formal sistem pendidikan Indonesia diarahkan pada tercapainya cita-cita pendidikan yang ideal dalam rangka mewujudkan peradaban bangsa Indonesia yang bermartabat. Namun demikian, sesungguhnya sistem pendidikan Indonesia saat ini tengah berjalan di atas rel kehidupan 'sekulerisme' yaitu suatu pandangan hidup yang memisahkan peranan agama dalam pengaturan urusan-urusan kehidupan secara menyeluruh, termasuk dalam penyelenggaraan sistem pendidikan. Meskipun, pemerintah dalam hal ini berupaya mengaburkan realitas (sekulerisme pendidikan) yang ada sebagaimana terungkap dalam UU No.20/2003 tentang Sisdiknas pasal 4 ayat 1 yang menyebutkan, "Pendidikan nasional bertujuan membentuk manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak dan berbudi mulia, sehat, berilmu, cakap, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggungjawab terhadap kesejahteraan masyarakat dan tanah air."

Penyelenggaraan sistem pendidikan nasional berjalan dengan penuh dinamika. Hal ini setidaknya dipengaruhi oleh dua hal utama yaitu political will dan dinamika sosial. Political will sebagai suatu produk dari eksekutif dan legislatif merupakan berbagai regulasi yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan diantaranya tertuang dalam Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 C ayat (1), Pasal 31, dan Pasal 32 UUD 1945, maupun dalam regulasi derivatnya seperti UU No.2/1989 tentang Sisdiknas yang diamandemen menjadi UU No.20/2003, UU No.14/2005 tentang Guru dan Dosen, PP No.19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, serta

berbagai rancangan UU dan PP yang kini tengah di persiapkan oleh pemerintah (RUU BHP, RPP Guru, RPP Dosen, RPP Wajib belajar, RPP Pendidikan Dasar dan Menengah).

Dalam konteks Indonesia, pengertian pendidikan secara sistematis tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 1 ayat 1 yang berbunyi demikian “ 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. Jadi, pengertian pendidikan mencakup keseluruhan aspek kehidupan manusia. Bahkan, pendidikan adalah hidup itu sendiri, sebab pendidikan berlangsung seumur hidup (*life education*) mencakup segala lingkungan dan situasi hidup yang mempengaruhi pertumbuhan individu (Mudyahardjo, 2001:3).

Tujuan akhir pendidikan nasional secara umum adalah peningkatan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas. Secara terinci dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa 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 bertanggung jawab. Demi tercapainya tujuan mulia tersebut diperlukan kebijakan-kebijakan strategis demi terciptanya pendidikan dan pembelajaran yang efisien dan efektif.

Menurut Tilaar dan Nugroho (2008: 139) kebijakan pendidikan adalah keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi dan misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan fungsi-fungsi esensial institusi pendidikan khususnya satuan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan pendidikan merupakan proses dimana suatu pertimbangan-pertimbangan mesti diambil dalam rangka pelaksanaan pendidikan yang bersifat melembaga, bersifat umum dan dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pengambilan keputusan pendidikan. Penjelasan tersebut juga menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan diarahkan untuk pengembangan segala sumber daya pendidikan yang ada guna mencapai tujuan pendidikan, serta pengembang seluruh warga sekolah melalui berbagai kegiatan yang berhubungan dengan pengembangan dan keterampilan demi peningkatan kualitas kognitif, afektif dan psikomotorik demi tercapainya sekolah yang efektif dan berbudaya mutu.



### C. Kerangka Berpikir

Ada beberapa hal pokok yang menjadi landasan berpikir dalam penelitian yang akan dilakukan, untuk itu penulis akan mengutip beberapa pendapat ahli yang berhubungan dengan masalah yang akan dikaji. Tujuan utama dalam penyelenggaraan pemerintah daerah adalah menciptakan kesejahteraan kepada masyarakat, salah satu upaya yang diberikan penentuan kebijakan yang baik kepada masyarakat, merupakan salah satu pilar dalam terciptanya *good governance*. Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara.

Penelitian ini difokuskan pada proses perumusan kebijakan yang mengatur masalah pendidikan yaitu Rancangan Peraturan Daerah tentang sistem peningkatan mutu pendidikan di daerah yang merupakan Raperda inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Utara, muatan materinya dianggap masih terdapat banyak kekurangan dan butuh perbaikan sebelum dibahas lebih lanjut antara tim eksekutif dengan tim legislative serta pansus DPRD yang menangani masalah pendidikan harus lebih mempelajari materi serta muatan raperda tersebut agar tidak menimbulkan atau memunculkan banyak permasalahan jika menjadi peraturan daerah provinsi.

Pada proses pembahasan Raperda peningkatan mutu pendidikan terdapat fenomena-fenomena permasalahan yang muncul dalam pembahasan Raperda tersebut. Permasalahan pertama yaitu proses pembahasan Raperda yang sangat panjang terlihat dari dilakukannya beberapa tahap pembahasan Raperda oleh pansus DPRD Kalimantan Utara dengan melibatkan mitra kerja terkait. Namun sampai

detik ini pun Raperda tersebut belum dapat ditetapkan dan disahkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara.

Tantangan yang dihadapi dalam perumusan kebijakan adalah dalam penyusunan raperda bersinergi antara masyarakat, pemerintah daerah dan DPRD, kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam merumuskan rancangan Peraturan daerah, termasuk didalamnya Kebijakan Daerah Provinsi Kalimantan Utara tersebut pada hakekatnya telah di atur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

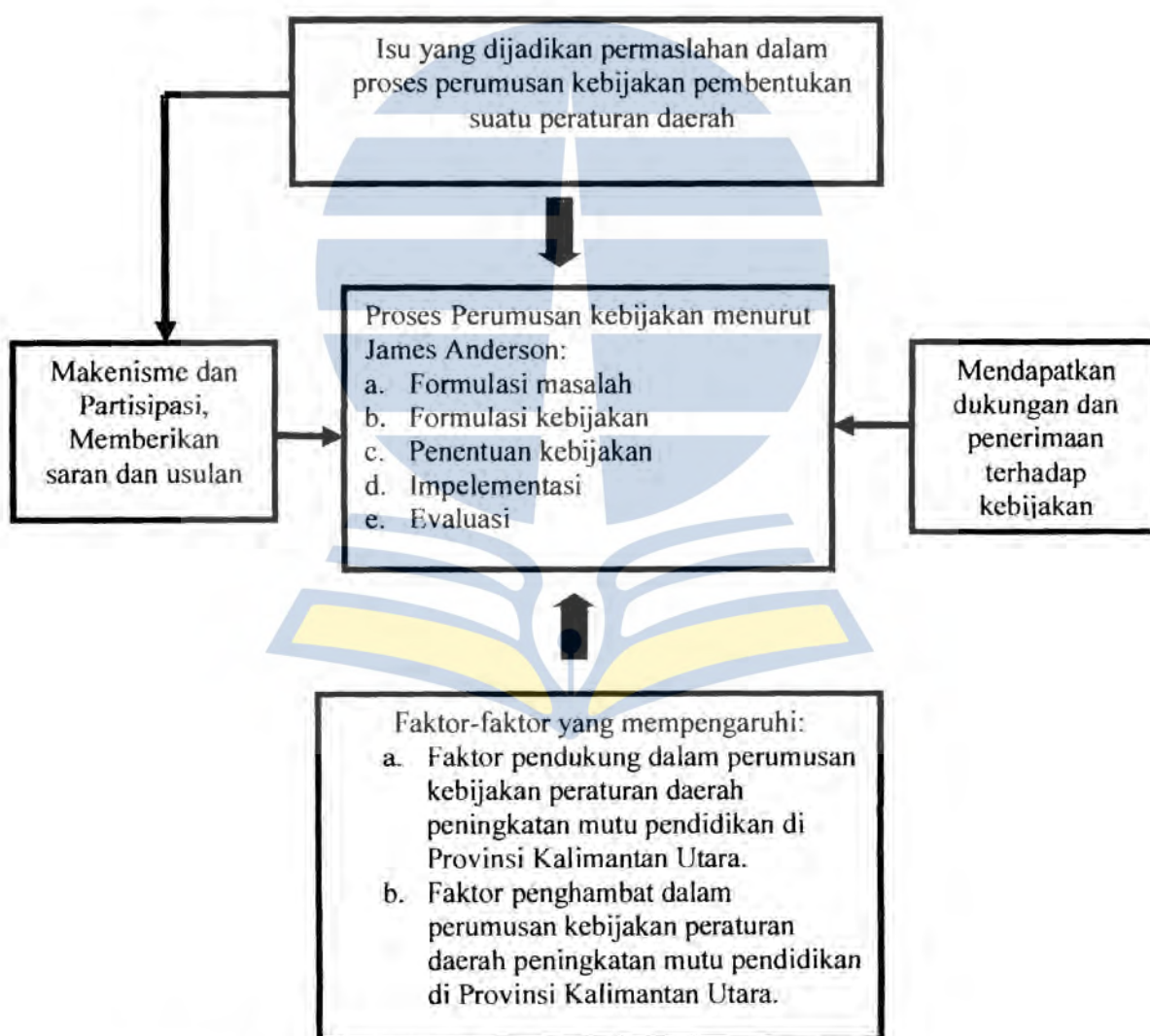
- a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan
- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah

Tahap-tahap dalam perumusan kebijakan menurut James Anderson adalah:

- a). Formulasi masalah (*problem formulation*), apa masalahnya, apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan, dan bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah, b). Formulasi kebijakan (*formulation*) bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut dan siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan, c). Penentuan kebijakan (*adaption*) bagaimana alternatif ditetapkan, persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi, siapa yang akan melaksanakan kebijakan, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan, d). Implementasi (*implementation*) siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, apa yang mereka kerjakan, apa dampak dari isi kebijakan,

e). Evaluasi (*evaluation*) bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur, siapa yang mengevaluasi kebijakan, apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan? adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan.

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan tersebut bisa berupa factor pendukung dan faktor penghambat.



Gambar 2.5. Kerangka Berpikir Penelitian

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, data dikumpulkan dan dinyatakan dalam bentuk kata-kata atau narasi. Penelitian bertujuan untuk mengungkap gambaran proses perumusan kebijakan pembentukan rancangan Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.

Menurut Sugiyono (2010), pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan (*participant observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*), dan dokumentasi. Pengumpulan data diambil dari sumber data atau informan yang diwawancarai, diobservasi, diminta memberikan data, pendapat, pemikiran dan persepsinya.

#### B. Fokus dan Dimensi Penelitian

Fokus penelitian yang ditetapkan berfungsi mengarahkan peneliti sehingga dapat mencurahkan perhatian secara jelas apa yang semestinya diteliti agar pertanyaan penelitian dapat dijawab dengan sebaik-baiknya. Untuk menjawab pertanyaan penelitian dengan baik maka fokus dalam penelitian ini diarahkan untuk mengetahui proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah di Provinsi Kalimantan Utara (analisis penyusunan peraturan daerah tentang peningkatan mutu pendidikan) yaitu sebagai berikut:

1. Proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara. Dimensi penelitian menggunakan enam karteria yang dikemukakan oleh James Anderson yaitu:
  - a. Formulasi masalah (*problem formulation*)
  - b. Formulasi kebijakan (*formulation*)
  - c. Penentuan kebijakan (*adoption*)
  - d. Implementasi (*implementation*)
  - e. Evaluasi (*evaluation*)
2. Faktor pendukung dan penghambat dalam proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.
  - a. Faktor pendukung perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.
  - b. Faktor penghambat perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.

### **C. Lokasi penelitian**

Lokasi yang dipilih dari penelitian ini adalah Provinsi Kalimantan Utara, yang dimana Provinsi Kalimantan Utara adalah juga merupakan salah satu Provinsi termuda di Indonesia yang memiliki sejuta pesona dengan visi “berpadu dalam kemajemukan untuk mewujudkan Kaltara 2020 yang mandiri, aman, dan damai dengan didukung pemerintahan yang bersih dan berwibawa”.

Penelitian yang dilakukan tepatnya pada institusi/lembaga yang erat kaitannya dengan proses penyusunan peraturan daerah yaitu pada biro hukum dan organisasi Pemerintah Daerah dengan DPRD Provinsi Kalimantan Utara dipilih

dari awal oleh penulis untuk menganalisis proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan Provinsi Kalimantan Utara.

#### **D. Sumber Data dan Informan**

Terdapat dua macam sumber data pada penelitian ini. Sumber data tersebut adalah data primer dan data sekunder. Menurut Lofland dalam Moleong (2011: 157) bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Dimana data hasil penelitian didapatkan melalui dua sumber data, yaitu:

##### **1. Data primer**

Data primer adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung di lapangan oleh peneliti. Data primer didapat dari sumber informan yaitu dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti. Data primer yang dikumpulkan peneliti berasal dari wawancara dengan objek penelitian yaitu dari biro hukum dan organisasi serta DPRD Provinsi Kalimantan Utara yang berhubungan dalam proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah dan melihat faktor-faktor pendukung dan hambatan –hambatan yang dialami dalam penyusunan rancangan peraturan daerah Provinsi Kalimantan Utara yaitu, mulai dari tingkat atau tahap awal hingga pada tahap pembahasan di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan pemerintah daerah (Biro hukum dan organisasi) Provinsi Kalimantan Utara. Pemilihan sumber tersebut merupakan hasil pertimbangan bahwa sumber yang dimaksud merupakan lembaga yang berperan secara langsung dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah provinsi kalimantan utara. Data primer tersebut antara lain berupa:

- a. Catatan hasil wawancara
- b. Hasil observasi lapangan

Untuk mendapatkan data, peneliti menggunakan informan. Menurut Moleong (2002: 90) informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian, ia “berkewajiban” secara sukarela menjadi anggota tim dalam penelitian walaupun bersifat informal. Informan penelitian merupakan sumber informasi utama yaitu orang-orang yang benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian. Informan membantu peneliti agar secepatnya dan tetap seakurat mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks setempat.

Sementara untuk pemilihan informan dalam penelitian ini akan menggunakan cara *purposive sampling* dimana orang-orang yang dijadikan sebagai informan penelitian merupakan orang-orang yang dianggap bertanggung jawab dan tahu akan masalah yang diteliti. Sesuai dengan namanya *purposive sampling* diambil dengan maksud atau tujuan tertentu, yang mana menganggap bahwa informan penelitian yang diambil tersebut memiliki informasi-informasi yang diperlukan bagi penelitian yang akan dilakukan ini.

Selain itu, pemilihan informan penelitian dalam penelitian yang dilakukan ini disesuaikan dengan tujuan, dan permasalahan penelitian tentang Perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan Provinsi Kalimantan Utara, pemilihan informan dilakukan secara sengaja dan berkembang terus sampai data yang dikumpulkan dianggap

memuaskan. Informan yang terpilih adalah yang dapat memberikan informasi yang relevan dengan yang diteliti. Informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Badan penyusun program peraturan daerah (BAPENPROPERDA) DPRD provinsi kalimantan utara
  2. Kepala Biro/Bagian Hukum Sekretariat Daerah Povinsi kalimantan Utara
  3. Ketua Pansus I,II dan III DPRD Kalimantan Utara
  4. Dan Instansi/Lembaga-Lembaga terkait dalam perumusan
2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti dari sumber-sumber yang telah ada maupun dari hasil dokumentasi. Data ini digunakan untuk mendukung informasi primer yang telah diperoleh yaitu seperti bahan pustaka, literatur, penelitian terdahulu, buku, dokumentasi berupa naskah akademis dan Rancangan Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan.

#### **E. Prosedur Pengumpulan Data**

Karakteristik dari penelitian kualitatif adalah peneliti atau dengan bantuan pihak lain merupakan instrumen dalam pengumpulan data. Karena, salah satu karakteristik penelitian kualitatif adalah bahwa manusia merupakan instrument utama dalam pengumpulan data.

Untuk mendapatkan data penelitian maka penelitian ini menggunakan beberapa instrumen. Instrumen utama yaitu peneliti sendiri yang bersifat objektif dan netral. Dalam hal ini peneliti merupakan perencana, pelaksana pengumpul data, penganalisis, penafsiran data, dan menjadi pelapor hasil penelitian. Peneliti sebagai



instrumen akan mempermudah menggali informasi yang menarik meliputi informasi lain dari yang lain (temuan-temuan yang menarik), yang tidak direncanakan sebelumnya, yang tidak terduga terlebih dahulu atau yang tidak lazim terjadi. Peneliti menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi sebagai teknik pengumpulan data. Adapun penjelasan dari teknik pengumpulan data tersebut dapat dilihat dibawah ini:

### 1. Wawancara

Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi terstruktur (*semistructure interview*). Wawancara semi terstruktur pelaksanaannya lebih bebas dengan tidak memakai alternatif jawaban sehingga pihak yang nantinya diajak wawancara dapat mengemukakan pendapat dan idenya. Wawancara ini termasuk wawancara mendalam (*in-depth interview*) dimana proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara. Alat-alat yang peneliti gunakan dalam wawancara adalah catatan lapangan dan *handphone* dengan *voice recorder*. Hal ini bermanfaat untuk mencatat dan mendokumentasikan semua percakapan dengan sumber data yang digunakan setelah mendapat izin dari sumber data.

### 2. Observasi

Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan perasaan. Alasan peneliti melakukan observasi adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, untuk

membantu mengerti perilaku manusia, dan untuk evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut.

Dalam observasi ini peneliti mengamati apa yang dikerjakan orang, mendengarkan apa yang mereka ucapkan, dan berpartisipasi dalam aktivitas mereka. Selanjutnya observasi partisipatif yang digunakan dikhususkan lagi menjadi partisipasi pasif (*passive participation*) artinya peneliti datang ke tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.

### 3. Dokumentasi

Burhan Bungin (2007) mengatakan, Metode dokumentasi adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan dalam metodologi penelitian sosial. Singkatnya, metode dokumentasi adalah metode yang digunakan untuk menelusuri data historis. Dengan demikian, dalam penelitian sejarah, bahan dokumenter memegang peranan yang sangat penting. dokumen merupakan sumber data yang digunakan untuk melengkapi penelitian, baik berupa sumber tertulis, film, gambar (foto), dan karya-karya monumental, yang semuanya itu memberikan informasi.

Dalam penelitian ini peneliti juga menggunakan dokumentasi. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Penggunaan dokumen bertujuan untuk melengkapi, memperkaya, dan mendukung bukti yang kuat dalam menganalisa dan menafsirkan data dalam mencermati studi berkaitan dengan proses

penyusunan kebijakan Peraturan Daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.

## F. TEKNIK ANALISIS DATA

Proses analisis data dimulai sejak pengumpulan data sampai pada saat peneliti menyelesaikan tugas di lapangan. Ketika peneliti mulai mengumpulkan data, analisis dilakukan terhadap pertanyaan yang diajukan berdasarkan respon informan. Misalkan, jika respon informan terhadap pertanyaan yang diajukan tidak sesuai dengan tujuan penelitian dan menurut analisis peneliti, respon yang diberikan tidak menarik untuk diungkapkan, maka diajukan pertanyaan dengan kalimat yang berbeda, namun tetap dalam inti permasalahan. Tetapi, jika respon informan menarik untuk diungkap, meskipun tidak sesuai dengan tujuan penelitian, maka peneliti mengajukan pertanyaan yang sifatnya menggali. Data yang telah terkumpul dan masih dalam bentuk rekaman, selanjutnya ditransformasi ke dalam bentuk transkrip wawancara.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis deskriptif kualitatif. Proses analisis dilakukan setelah proses wawancara selesai. Menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2010), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

Adapun analisis data yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah display data, reduksi data, dan penarikan kesimpulan.

### 1. *Display data* (penyajian data)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan terperinci. Semakin lama peneliti di lapangan

maka jumlah data yang diperoleh semakin banyak, semakin kompleks dan rumit. Untuk itu, data yang diperoleh harus ditampilkan semua atau secara keseluruhan sebelum data dianalisis pada tahap reduksi. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya.

## 2. Reduksi data

Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, ciri tema dan polanya serta membuang yang tidak perlu dalam artian membuang disini adalah data yang diperlukan tetap disimpan pada tempat lain dan sewaktu-waktu apabila dibutuhkan dapat diambil kembali. Dengan demikian apabila data yang penting atau diperlukan telah dipisahkan dengan data yang tidak penting atau tidak diperlukan, maka data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas.

## 3. Penarikan kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan data yang telah dianalisis, dijelaskan dan dimaknai dalam bentuk kata-kata untuk mendiskripsikan fakta yang ada di lapangan, pemaknaan atau untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas dan selanjutnya diambil intisarinya.

Penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan kegiatan meninjau ulang pada catatan-catatan lapangan yang dilakukan pada saat penarikan kesimpulan sementara dari data yang ada untuk diuji kebenaran, kekokohan dan

kecocokannya sesuai validitasnya. Hakikatnya penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan kegiatan merumuskan simpulan berdasarkan dua kegiatan yang telah dilakukan sebelumnya, simpulan tersebut dapat berupa simpulan sementara maupun simpulan akhir (Martono, 2015: 12).

Kesimpulan merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran obyek dalam bentuk hubungan kausal atau interaktif, hipotesis, atau teori (Sugiyono, 2010: 253). Kesimpulan-kesimpulan diverifikasi dengan menguji kebenaran, kekuatan, dan kecocokan makna-makna yang muncul dari data untuk menguji validitas makna-makna tersebut. Apabila data display yang telah dikemukakan sebelumnya telah didukung oleh data-data yang mantap, maka dapat dijadikan kesimpulan yang kredibel.

Data yang diperoleh akan diinventarisir dan dianalisis secara kualitatif, Metode ini ditujukan untuk memahami gejala masalah yang diteliti dengan menekankan pada permasalahan pokok, dalam proses perumusan kebijakan pembentukan suatu rancangan peraturan daerah yang difokuskan pada proses pembentukan peraturan daerah di Kalimantan Utara, serta kajian futuristik dalam upaya menciptakan sistem kemitraan yang baik antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan apa yang selama ini diinginkan. Analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah terkumpul disusun secara sistematis yang berasal dari norma-norma kebijakan, hukum dan peraturan perundang-undangan serta teori-teorinya dan nantinya akan di tarik kesimpulan.

## **G. TEKNIK KEABSAHAN DATA**

Demi terjaminnya keakuratan data, maka peneliti akan melakukan keabsahan data. Data yang salah akan menghasilkan penarikan kesimpulan yang salah, demikian pula sebaliknya, data yang sah akan menghasilkan kesimpulan hasil penelitian yang benar. Alwasilah dalam Bachri (2010:54) menjelaskan bahwa “tantangan bagi segala jenis penelitian pada akhirnya adalah terwujudnya produksi ilmu pengetahuan yang valid, sah, benar dan beretika”.

Kualitatif sebagai salah satu metode penelitian memiliki standarisasi tersendiri dalam menentukan tingkat kepercayaan sebuah data yang ditemukan di lapangan. Pandangan umum mengenai data penelitian yang diperoleh dalam penelitian kualitatif yang cenderung individualistik dan dipengaruhi oleh subjektivitas peneliti menjadikan data penelitian ini cukup dipertanyakan objektivitasnya. Tentunya hal ini juga tidak lepas dari instrumen penelitian dan validasi peneliti sebagai instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Di dalam pengujian keabsahan data, metode penelitian kualitatif menggunakan *validityas interbal (credibility)* pada aspek nilai kebenaran, pada penerapannya ditinjau dari validitas eksternal (*transferability*), dan realibilitas (*dependability*) pada aspek konsistensi, serta obyektivitas (*confirmability*) pada aspek naturalis (Sugiyono, 2010). Pada penelitian kualitatif, tingkat keabsahan lebih ditekankan pada data yang diperoleh. Melihat hal tersebut maka kepercayaan data hasil penelitian dapat dikatakan memiliki pengaruh signifikan terhadap keberhasilan sebuah penelitian. Data yang valid dapat diperoleh dengan melakukan uji kredibilitas (*validityas interbal*) terhadap data hasil penelitian sesuai dengan prosedur uji kredibilitas data dalam penelitian kualitatif. Uji kredibilitas yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini adalah:

1. Memperpanjang keikutsertaan langsung peneliti dalam pengumpulan data di lapangan. Hal ini dilakukan untuk menghapus jarak antara peneliti dan narasumber sehingga tidak ada lagi informasi yang disembunyikan oleh narasumber karena telah memercayai peneliti. Selain itu, perpanjangan pengamatan dan mendalam dilakukan untuk mengecek kesesuaian dan kebenaran data yang telah diperoleh. Perpanjangan waktu pengamatan dapat diakhiri apabila pengecekan kembali data di lapangan telah kredibel.
2. Melakukan Triangulasi yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian (Moeloeng, 2007). Triangulasi dapat dilakukan dengan menggunakan teknik yang berbeda yaitu wawancara, observasi dan dokumen. Triangulasi ini selain digunakan untuk mengecek kebenaran data juga dilakukan untuk memperkaya data. Selain itu triangulasi juga dapat berguna untuk menyelidiki validitas tafsiran peneliti terhadap data, karena itu triangulasi bersifat reflektif. (Nasution, 2003:115). Hal yang dilakukan dalam teknik triangulasi ialah sebagai berikut :
  - a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
  - b. Membandingkan apa yang dikatakan orang pada saat di depan umum dan pribadi
  - c. Membandingkan apa yang dikatakan orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu
  - d. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan pendapat dan pandangan masyarakat dari berbagai kelas.

- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.
3. Melakukan diskusi dengan teman sejawat. Teknik ini dilakukan dengan cara mengekspos hasil sementara atau hasil akhir yang diperoleh dalam bentuk diskusi analitik dengan rekan-rekan sejawat. Adapun maksudnya adalah untuk membuat agar peneliti tetap mempertahankan sikap terbuka dan kejujuran. Dalam diskusi analitik tersebut kemencengan peneliti disingkap dan pengertian mendalam ditelah yang nantinya menjadi dasar bagi klarifikasi penafsiran. Melakukan perbandingan, pengecekan kebenaran dan kesesuaian data penelitian melalui diskusi dengan “teman sejawat atau se-profesi” dengan harapan teman sejawat atau se-profesi tersebut memberikan masukan, saran, kritik dan tanggapan terhadap data-data penelitian yang telah dikumpulkan oleh peneliti. Moleong (2007:180), menyatakan bahwa tidak ada formula atau rumus yang pasti tentang bagaimana caranya melakukan diskusi. Dalam melakukan diskusi teman sejawat, peneliti memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
    - a. Memilih teman sejawat yang memiliki pengetahuan dan pengalaman dalam bidang yang akan didiskusikan.
    - b. Memilih teman sejawat yang usianya tidak terlalu muda dan juga tidak terlalu jauh lebih tua.
    - c. Memilih teman sejawat yang bukan dari orang yang mempunyai kewenangan, kekuasaan, atau orang yang disegani.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Provinsi Kalimantan Utara

Kalimantan Utara adalah sebuah provinsi di Indonesia yang terletak di bagian utara Pulau Kalimantan. Provinsi ini berbatasan langsung dengan negara tetangga, yaitu Negara Bagian Sabah dan Serawak. Saat ini, Kalimantan Utara merupakan provinsi termuda Indonesia, resmi disahkan menjadi provinsi dalam rapat paripurna DPR pada tanggal 25 Oktober 2012 berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2012. Kementerian Dalam Negeri menetapkan 11 daerah otonomi baru yang terdiri atas satu provinsi dan 10 kabupaten, termasuk Kaltara pada hari Senin, 22 April 2013. Bersama dengan penetapan itu, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi melantik kepala daerah masing-masing, termasuk pejabat Gubernur Kaltara yakni Irianto Lambrie. Infrastruktur pemerintahan Kalimantan Utara masih dalam proses persiapan yang direncanakan akan berlangsung paling lama dalam 1 tahun.

Proses pemekaran Kalimantan Utara menjadi suatu provinsi terpisah dari Kalimantan Timur telah dimulai pada tahun 2000-an, Setelah melalui proses panjang, pembentukan provinsi Kalimantan Utara akhirnya disetujui dalam rapat paripurna DPR pada tanggal 25 Oktober 2012 dan disahkan sebagai Provinsi ke 34 Indonesia. Hampir 40% penduduk Kalimantan Utara adalah Suku Jawa melalui program transmigrasi yang merupakan kelompok terbesar, disusul penduduk asal Sulawesi Selatan. Selebihnya merupakan penduduk asli Kalimantan yaitu Suku Dayak, Suku Banjar, Suku Bulungan, Suku Tidung dan Suku Kutai.

Pada saat dibentuknya, wilayah Kalimantan Utara dengan 408 orang PNS dibagi menjadi 5 wilayah administrasi, yang terdiri dari 1 kota dan 4 kabupaten dapat dilihat pada tabel 4.1 sebagai berikut

Kabupaten/Kota	Ibukota	Pegawai Negeri Sipil
Kabupaten Nunukan	Nunukan	4 074
Kabupaten Malinau	Malinau	3 420
Kabupaten Bulungan	Tanjung Selor	9 043
Kabupaten Tana Tidung	Tideng Pale	1 289
Kota Tarakan	Tarakan	4 012

Sumber: Biro Kepegawaian Provinsi Kalimantan Utara dan BPS Kabupaten/Kota se-  
Provinsi Kalimantan Utara tahun 2014












Seluruh wilayah Kabupatrn Kota di Provinsi Kalimantan Utara sebelumnya merupakan bagian dari wilayah Kalimantan Timur. Populasi penduduk di Provinsi Kalimantan Utara dapat dilihat pada tabel 4.2.

Tabel 4.2 Populasi Penduduk di Provinsi Kalimantan Utara

Peringkat	Kabupaten/Kota	Ibukota	Populasi
1	Kota Tarakan	Tarakan	135.908
2	Kabupaten Nunukan	Nunukan	117.976
3	Kabupaten Bulungan	Tanjung Selor	102.865
4	Kabupaten Malinau	Malinau	87.976
5	Kabupaten Tana Tidung	Tideng Pale	81.297

DRPD Kalimantan Utara hasil Pemilihan Umum Legislatif 2014 tersusun dari dua belas partai politik. Seluruh partai politik mendapat jatah di DPRD Kaltara disebabkan pemekaran Kaltara dari Kaltim. Susunan DPRD dengan perincian sebagai

berikut: Kalimantan Utara hasil Pemilihan Umum Legislatif 2014 tersusun dari dua belas partai politik. Seluruh partai politik mendapat jatah di DPRD Kaltara disebabkan pemekaran Kaltara dari Kaltim. Susunan DPRD dengan perincian pada tabel 4.3 sebagai berikut:

Partai	Kursi
 Partai Demokrat	5
 Partai Golkar	4
 Partai Hanura	4
 PDI-P	4
 Partai Gerindra	4
 PAN	3
 Partai NasDem	2
 PKB	2
 PKS	2
 PBB	2
 PPP	2
PKPI	1
Total	35

### 1. Deskripsi Objek Penelitian

Sekretariat Daerah Berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara yang kemudian dicabut dengan Peraturan Gubernur Nomor 7 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 25 Tahun 2014 tentang

Perubahan atas Peraturan Gubernur Nomor 7 Tahun 2014. Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara yang semula berjumlah 7 (tujuh) Biro, sekarang sudah menjadi 8 (Delapan) Biro. Sekretariat Daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang mana mempunyai tugas dan kewajiban membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.

Sekretaris Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewajibannya dibantu oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat (Asisten I), Asisten Perekonomian dan Pembangunan (Asisten II) dan Asisten Administrasi Umum (Asisten III), masing-masing membawahi Biro-Biro dan Biro Hukum dan Organisasi berada dibawah Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat (Asisten I). Biro Hukum dan Organisasi mempunyai tugas pokok merumuskan kebijakan, koordinasi pembinaan dan pemberian bimbingan serta pengendalian teknis di bidang peraturan perundang-undangan, bantuan hukum dan hak asasi manusia, pembinaan dan pengawasan produk hukum, ketatausahaan dan dokumentasi serta kelembagaan dan analisa jabatan, ketatalaksanaan dan pengembangan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan Biro Hukum dan Organisasi terdiri dari:

**Bagian Hukum yang membawahi :**

1. Kepala Bagian Hukum dan HAM
2. Kasubbag Perundang-undangan
3. Kasubbag Bantuan Hukum dan HAM
4. Kasubbag Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum
5. Kasubbag Dokumentasi Hukum dan Tata Usaha Biro

Bagian Organisasi yang membawahi :

1. Kepala Bagian Organisasi
2. Kasubbag Kelembagaan
3. Kasubbag analisis dan Formasi Jabatan
4. Kasubbag Ketatalaksanaan
5. Kasubbag Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah

Bagian – Bagian tersebut yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Biro Hukum dan Organisasi.

Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dibantu oleh Sekretariat Dewan yang pembentukannya berdasarkan peraturan Gubernur Nomor 8 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara.

## **B. Pemaparan Hasil**

### **1. Proses Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Utara sebagai DOB**

Proses pembuatan suatu perda secara administratif di Provinsi Kalimantan Utara berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan ini kemudian diperjelas jenisnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana dicabut dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 kemudian dicabut lagi dengan Permendagri Nomor

80 Tahun 2015. Pembentukan Produk Hukum daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Pembentukan produk hukum ini harus dilakukan oleh eksekutif bersama legislatif.

Dalam menganalisis tahap-tahap tersebut, peneliti menggunakan proses formulasi kebijakan yang dikemukakan Anderson. Beberapa tahap dalam proses formulasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sebagai berikut:

a. Formulasi Masalah

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam proses perumusan kebijakan publik. Suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan untuk mencari cara-cara penanggulangannya. Tujuan akhir pendidikan nasional secara umum adalah peningkatan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas.

Berdasarkan studi dokumen yang dilakukan peneliti draft Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan diajukan pada tanggal 14 April 2015 berupa surat penyampaian ke Biro Hukum dan Organisasi

Berdasarkan hasil observasi, Provinsi Kalimantan Utara masih banyak kekurangan guru-guru berprofesional, dan di dinas pendidikan juga masih kekurangan tenaga untuk mengkaji masalah mutu pendidikan. Masalah peningkatan mutu pendidikan tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah karena sudah merupakan inisiatif DPRD dengan melihat dan menargetkan

sebelumnya setiap Raperda Inisiatif DPRD dan kemudian diserahkan ke Pemerintah Daerah Bagian Biro Hukum.

Hal tersebut sebagaimana dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan salah satu anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara diperoleh informasi sebagai berikut:

Masalah mengenai system pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara adalah masalah internal yaitu yang biasa dilihat dan berhubungan dengan strategi pembelajaran, peran guru, kurikulum, sistem kelembagaan, sarana dan prasarana, manajemen, anggaran oprisional. Komponen yang penting adalah profesionalime guru. Di era globalisasi ini masih banyak masyarakat di provinsi Kalimantan utara yang kurang memperhatikan masalah pendidikan ini. (Wawancara, 2 Mei 2015)

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan informan triangulasi anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara yang menyatakan bahwa:

masalah peningkatan mutu pendidikan di provinsi Kaltara memang sangat kompleks dan rumit karena dengan baru terbentuknya kaltara maka sebagian kewenangan pendidikan menjadi tanggungjawab provinsi sedangkan dinas pendidikan provinsi juga baru seumur jagung.karena mutu pendidikan merupakan cerminan dari sebuah mutu bangsa, manakala mutu pendidikannya bagus , maka bagus pula kualitas putra putri daerah untuk itu seyogyanya masalah mutu pendidikan ini harus menjadi perhatian serius pemerintah sebagai pembuat kebijakan. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Lebih lanjut, peneliti melakukan wawancara dengan Bapak selaku Anggota Panitia Khusus DPRD provinsi Kalimantan Utara yang menyatakan sebagai berikut:

Pendidikan merupakan komponen utama dalam menentukan tingkat kemajuan suatu daerah, sekarang ini belum teroptimalkannya dan dimanfaatkan fungsi pendidikan sehingga Anggota DPRD mempunyai inisatif untuk membuat Perda mengenai peningkatan mutu ini. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat diambil kesimpulan bahwa dalam proses formulasi kebijakan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan melalui formulasi masalah yang kompleks yaitu untuk memecahkan masalah pendidikan pada masyarakat di Provinsi Kalimantan Utara dan merupakan salah satu yang menjadi perhatian serius Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Mutu pendidikan merupakan salah satu masalah yang substantif dalam sistem pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara. Rancangan Peraturan Daerah tentang Peningkatan Mutu Pendidikan merupakan inisiatif dari DPRD yang kemudian diajukan pada Biro Hukum Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi Kalimantan Utara

b. Formulasi Kebijakan

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari alternatif pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan ini, masing-masing alternatif akan bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

Berdasarkan studi dokumen, Panitia Khusus DPRD Provinsi Kalimantan Utara telah membuat Naskah Akademik tentang Pendidikan Provinsi Kalimantan



Utara yang kemudian dirumuskan menjadi sebuah Rancangan Peraturan Daerah tentang peningkatan Mutu Pendidikan. Penyusunan Naskah Akademik ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menghasilkan suatu dokumen akademik dari suatu proses kajian akademik sebagai substansi yang mendasari muatan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan serta sebagai dokumen penunjang dalam proses legislasi di DPRD.

Berdasarkan hasil observasi, peneliti memperoleh informasi pada dasarnya belum ada pertemuan yang dilakukan oleh anggota DPRD dengan melibatkan instansi terkait maupun biro hukum, baru anggota DPRD saja yang merumuskan Rancangan Peraturan Daerah tentang Peningkatan Mutu Pendidikan ini dengan penyusunan naskah akademiknya diserahkan pada pihak ke tiga.

Hal tersebut diperkuat melalui wawancara dengan Bapak Arman Jauhari Kepala Bagian Hukum Sekretariat daerah Provinsi Kalimantan Utara yang bahwa:

Seyogyannya semua instansi terkait dengan Raperda ini harus duduk bersama agar dapat merumuskan dan mencari solusi dari permasalahan ini, Jika saja semua pengambil keputusan atau pembuat kebijakan biasa sama-sama duduk dalam satu meja maka masalah ini dapat dipecahkan, Contoh dengan melakukan Inovasi pembelajaran dimana seorang guru terlebih dahulu mengetahui kondisi awal siswanya, dalam memperbaiki satandarisasi pendidikan yang kurang tepat yaitu standard dan kompetensi dalam pendidikan, Contoh Kongkrit standar pendidikan menggunakan tolok ukur UN pada dasarnya tujuan utamanya baik tapi kenyataannya hanya sebagai standar penentuan kelulusan solusinya pihak yang mengetahui kemampuan peserta didiknya secara keseluruhan adalah guru solusi alternative adalah dengan menerapkan pendidikan karakter. Alternative lain bisa dengan Sistem pamong ( pendidikan oleh masyarakat, orang tua dan guru) sistem ini dirintis di solo dan ini bisa kita contoh. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil wawancara dengan anggota DPRD selaku Panitia Khusus III DPRD Provinsi Kalimantan Utara yang menyampaikan sebagai berikut:

Rancangan peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sudah dibuatkan Naskah Akademisnya yang dilakukan sesuai ketentuan penyusunan Naskah Akademik dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil dokumentasi, observasi dan wawancara dapat disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan pada tahap formulasi kebijakan DPRD telah membuat Naskah Akademik Tentang Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara substansi yang mendasari muatan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan serta sebagai dokumen penunjang dalam proses legislasi di DPRD. Akan tetapi, DPRD belum melibatkan instansi terkait dalam proses perumusan atau formulasi kebijakan tentang pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara

c. Penentuan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuat kebijakan adalah penentuan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan, penentuan atau pengesahan kebijakan. Dalam tahap penentuan kebijakan terdiri dari bagaimana alternatif ditetapkan, persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi, siapa yang akan

melaksanakan kebijakan, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan, apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil dokumentasi peneliti memperoleh informasi tentang Isi kebijakan yang telah ditetapkan adalah tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dan salah satunya berupa peningkatan mutu pendidikan. Dari Naskah Akademik Tentang pendidikan kemudain dibuatkan draft I. Draft 1 didiskusikan dan diverifikasi dalam *focused group discussion* yang melibatkan dinas/instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur. Tim perumus merumuskan Draf 2, yang merupakan Draf Final dari kebijakan. Draf Final ini berupa Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan tetapi belum disahkan oleh pejabat berwenang. Draft final Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan sudah memuat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara yang terlibat dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan berasal dari Komisi II dan Komisi IV DPRD yang berjumlah 15 orang.

Berdasarkan hasil observasi, dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah terkadang masih tidak sesuai dengan syarat penyusunan suatu raperda karena terkadang ada unsur kebijakan lainnya. Selain itu, Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga sudah melakukan sebagian dari kebijakan tersebut walaupun Rancangan Peraturan Daerah belum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah karena masih banyak yang perlu diperhatikan lagi tentang Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan.

Hal ini didukung oleh hasil wawancara dengan informan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Bapak Suharto, S.H selaku Kepala Biro Hukum Dan Organisasi sebagai berikut:

Yang akan melaksanakan kebijakan tersebut adalah pemerintah daerah, Dinas pendidikan sekolah-sekolah dan perguruan tinggi di Kalimantan Utara, selama ini Dinas Pendidikan sudah berupaya untuk meningkatkan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara meskipun belum ada regulasi yang mengaturnya. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Hasil observasi dan dokumentasi juga diperkuat oleh informan triangulasi Kepala Bagian Hukum dan Kepala Biro Hukum dan Organisasi sebagai berikut:

untuk membuat suatu Raperda harus memenuhi ketentuan yang sesuai dengan ketentuan permendagri nomor 80 tahun 2015 yaitu Materi atau substansi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, Raperda harus dilengkapi Naskah Akademik/keterangan teknis, Mempersiapkan Penyusunan draf awal / nol, Harus memuat 3 landasan yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis, Kejelasan tujuan, Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, Kejelasan rumusan, Disamping itu materi muatan perda harus mengandung asas-asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, keadilan, kesamaan dalam hukum, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan, keserasian dan keselarasan. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat diambil kesimpulan dalam proses perumusan Rancangan Peraturan daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap penentuan kebijakan cukup optimal yaitu berdasarkan Naskah Akademik yang disusun telah dibuat Draft Final yang menunggu pengesahan dari pejabat yang berwenang dan dalam Raperda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sudah memuat landasan yuridis, sosiologis dan filosofis. Hanya saja dalam proses penetapan kebijakan Rancangan Peraturan daerah ini perlu optimalisasi dengan memperhatikan syarat dalam

penyusunan Peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Implementasi Kebijakan

Pada tahap implementasi, kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Berdasarkan hasil observasi dan dokumentasi bahwa Rancangan peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara masih dalam bentuk draf final Raperda yang belum disahkan menjadi Peraturan Daerah sehingga belum diimplementasikan dalam masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Anggota DPRD dari Komisi II DPRD Provinsi Kalimantan Utara sebagai berikut:

Raperda ini masih dalam tahap proses pengesahan tetapi nantinya yang terlibat dalam implementasi kebijakan adalah Gubernur, DPRD dan Dinas pendidikan dan jajarannya, oleh karena itu merekalah yang paling bertanggungjawab terhadap peningkatan mutu pendidikan di daerahnya. meskipun tidak selamanya demikian karena dalam pelaksanaannya tidak sedikit penyimpangan dan salah penafsiran terhadap kebijakan yang digulirkan sehingga menimbulkan berbagai kerancuan. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat disimpulkan dalam proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap implementasi kebijakan

belum terlaksana dikarenakan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan masih dalam tahap atau proses pengesahan dengan pihak yang berwenang mengesahkan Raperda menjadi sebuah Peraturan Daerah.

e. Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, maka ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Berdasarkan hasil observasi dan dokumentasi, diperoleh informasi bahwa Kebijakan Publik dalam bentuk Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan belum dijalankan atau diimplementasikan sehingga belum bisa dinilai apakah kebijakan publik ini sudah sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Hal ini diperkuat melalui wawancara dengan Anggota DPRD Komisi IV selaku Panitia Khusus penyusunan Raperda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sebagai berikut:

Tingkat keberhasilan atau dampak suatu kebijakan dapat diukur apabila suatu kebijakan tersebut sudah diimplementasikan ke masyarakat dan sasaran kebijakan kemudian diharapkan nantinya dalam implementasi Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan berhasil dilaksanakan dan mutu pendidikan yang ada di Provinsi Kalimantan Utara semakin baik. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Hal yang hampir sama disampaikan informan triangulasi Anggota DPRD Komisi II selaku Panitia Khusus penyusunan Raperda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sebagai berikut:

Ketika Raperda ini sudah disahkan dan diimplementasi seharusnya yang mengevaluasi kebijakan ini dilakukan bersama-sama antara pemerintah daerah dengan DPRD provinsi yang dilaksanakan oleh dinas pendidikan yang secara langsung menerapkan kebijakan ini. Dan sebaiknya apabila kebijakan ini masih sulit untuk dilaksanakan lebih baik melakukan perubahan dalam rumusan Raperdanya karena untuk melakukan pencabutan suatu kebijakan hanya dapat dilakukan apabila bertentangan dengan ketentuan yang berlaku serta adanya kerugian terhadap kepentingan umum. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat disimpulkan dalam proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap evaluasi kebijakan belum dapat dilihat dampak dan kesesuaian antara hasil penilaian kebijakan dengan tujuan perumusan Rancangan Peraturan Daerah dikarenakan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan belum diimplementasikan di lingkup Provinsi Kalimantan Utara.

## **2. Faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara**

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar. Berdasarkan hasil observasi ditemukan informasi bahwa dalam penyusunan Rancangan Peraturan daerah Peningkatan Mutu Pendidikan sudah dilakukan pembahasan naskah akademis yang kemudian disusun menjadi sebuah Raperda. Hal ini didukung dari hasil dokumentasi berupa naskah akademis Pendidikan di Kalimantan Utara dan Rancangan Peraturan daerah Peningkatan Mutu Pendidikan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota DPRD Komisi II selaku Panitia Khusus Perancangan Raperda sebagai berikut:

tidak ada pengaruh ataupun tekanan dari luar dalam perumusan kebijakan ini murni karena aspirasi dari DPRD yang melihat perkembangan pendidikan di provinsi Kalimantan Utara. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara adalah murni merupakan aspirasi dari masyarakat yang dibahas bersama oleh anggota DPRD.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu



diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

Berdasarkan hasil observasi dan dokumentasi diperoleh informasi bahwa kebiasaan lama tetap juga menjadi referensi pengambil kebijakan termasuk perumusan perda peningkatan mutu pendidikan apalagi kebijakan sebelumnya dipandang sudah memuaskan sehingga cenderung untuk diikuti. Sebagaimana yang disampaikan Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Kepala Biro Hukum dan Organisasi sebagai berikut:

pengaruh kebiasaan lama dalam merumuskan satu kebijakan itu sudah biasa manakala mereka sampai pada tahap jenuh dan mandeg yang cenderung sulit mencari jalan keluarnya. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Hal yang berbeda disampaikan informan triangulasi salah satu anggota DPRD Komisi II selaku Panitia Khusus Perancangan Raperda sebagai berikut:

semua perosedur dalam penyusunan dan perumusan perda peningkatan ini sudah sesuai dengan peraturan perundang-undang yaitu berpedoman pada UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya saja terkadang kebiasaan lama dalam merumuskan kebijakan terdahulu juga ikut serta.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan. Berdasarkan hasil observasi dan dokumentasi diperoleh informasi bahwa sifat-sifat pribadi pada kenyataannya sedikit berpengaruh dalam perumusan Perda ini karena melihat adanya desakan ke Pemerintah Daerah untuk segera menetapkan dan mensahkan Raperda Peningkatan Mutu Pendidikan ini menjadi Perda.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota DPRD Komisi IV selaku Panitia Khusus Perancangan Raperda diperoleh informasi sebagai berikut:

Sifat-sifat pribadi tidak berpengaruh dalam perumusan perda ini, Raperda peningkatan mutu pendidikan perlu dilakukan agar putra putri daerah terutama di Kalimantan Utara ini bias mendapatkan pendidikan yang bagus dan menghasilkan generasi yang berkualitas bukan saatnya harus memikirkan kepentingan pribadi tapi kepentingan daerah. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara tidak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadi dalam hal kepentingan pribadi, perumusan Raperda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan murni didasari untuk meningkatkan pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara guna mencapai tujuan nasional pendidikan. Hanya saja karena proses pengesahan yang membutuhkan

waktu lama sehingga pihak DPRD meminta untuk mempercepat mengingat urgensi Raperda ini.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar. Berdasarkan hasil observasi dan dokumentasi diperoleh informasi banyak pengaruh dari kelompok luar terhadap perumusan kebijakan ini. Hal ini didukung oleh wawancara dengan Informan salah satu anggota DPRD Komisi IV selaku Panitia Khusus Perancangan Raperda sebagai berikut:

Ya ada, karena banyak orang-orang menginginkan agar mutu pendidikan yang ada di provinsi Kalimantan Utara ini menjadi lebih baik dan dapat dijadikan percontohan bagi daerah-daerah lain karena kita hidup di lingkungan sosial yang mana sudah biasa dilihat pengalaman dari orang-orang sebelumnya terutama yang akan melaksanakan kebijakan ini nanti. (Wawancara, 2 Mei 2016)

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara dapat disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara dipengaruhi oleh kelompok luar karena mengingat Raperda Peningkatan Mutu Pendidikan ini mencakup keseluruhan masyarakat Provinsi Kalimantan Utara sehingga masyarakat yang berharap banyak dalam hal mutu pendidikan yang baik.

## C. Pembahasan Hasil Penelitian

### 1. Proses Perumusan Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Utara sebagai DOB

#### a. Formulasi Masalah

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam proses formulasi kebijakan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan melalui formulasi masalah yang kompleks yaitu untuk memecahkan masalah pendidikan pada masyarakat di Provinsi Kalimantan Utara dan merupakan salah satu yang menjadi perhatian serius Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Mutu pendidikan merupakan salah satu masalah yang substantif dalam sistem pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara. Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan merupakan inisiatif dari DPRD yang kemudian diajukan pada Biro Hukum Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi Kalimantan Utara.

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada

penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

Menurut Islamy dalam mengemukakan pendapatnya bahwa dalam formulasi masalah, pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

Berbeda dengan yang dikemukakan William. N Dunn (2000: 4) bahwa tahapan pertama dalam proses perumusan kebijakan public adalah penyusunan agenda. Para pejabat yang dipilih dan diangkat hendaknya menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah yang tidak disentuh sama sekali, sementara yang lainnya ditunda untuk waktu lama.

Pada tiap tahap kebijakan Dunn mendefinisikan analisis kebijakan yang semestinya dilakukan. Pada tahap penyusunan agenda/*agenda setting*, analisis yang mesti dilakukan adalah perumusan masalah/*identification of policy problem*.

Dalam hal ini Dunn membuat sintesis dari model Anderson, dkk. dan Dye yaitu menggabungkan tahapan antara *identification of problem* dan *agenda setting* dari Dye dengan tahap *policy agenda* dari Anderson.

Adapun peningkatan mutu pendidikan dan pemerataan sarana dan prasarana pendidikan di Daerah mencakup sistem pendidikan, tenaga pendidik, sarana dan prasarana baik jumlah maupun kualitas. Beberapa regulasi berikut dapat dijadikan pedoman Pemerintah Daerah dalam mewujudkan mutu pendidikan yang lebih baik bagi masyarakat antara lain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Beberapa permasalahan yang dihadapi berkaitan dengan pelayanan masyarakat Provinsi Kalimantan Utara di bidang pendidikan antara lain:

1. Sistem pelayanan pendidikan yang belum memadai, dimana masih banyak masyarakat yang belum bisa mengakses pendidikan yang mereka inginkan. Pada kondisi eksisting perkembangan sarana dan prasarana pendidikan menunjukkan indikasi semakin baik namun sistem pendidikan yang ada kurang memenuhi kebutuhan masyarakat akan kebutuhan pendidikan yang prima seperti pada daerah pesisir dan daerah perbatasan dengan negara lain.
2. Tenaga pendidik yang kurang professional. Pada kondisinya memang sudah banyak tenaga pendidik baik guru, dosen, dan yang lain. Namun kualitas tenaga pendidik masih perlu ditingkatkan. Oleh karena itu program peningkatan mutu pendidikan dari pemerintah ditujukan untuk

meningkatkan jumlah, mutu dan penyebarannya sesuai kebutuhan, dengan kegiatan pokok diantaranya peningkatan keterampilan dan profesionalisme tenaga pendidik melalui pendidikan dan pelatihan.;

3. Biaya pendidikan yang sangat mahal tidak bisa dipenuhi oleh masyarakat tidak mampu. Dalam hal ini pemerintah harus menyediakan sistem pendidikan yang tepat dimana semua lapisan masyarakat dapat menerima pendidikan yang bermutu dan adil. Dibutuhkan peningkatan kualitas pendidikan untuk mengatur dan menjamin masyarakat Provinsi Kalimantan Utara, khususnya daerah perbatasan, supaya mendapatkan hak wajib belajar yang sama..

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dibutuhkan peraturan daerah yang mengatur ketentuan penyelenggaraan pendidikan yang meliputi tujuan, prinsip, upaya pemerintah daerah, serta sanksi terkait pelanggaran pendidikan. Untuk itu diperlukan kerjasama dari setiap pihak terutama pemerintah, swasta, lembaga masyarakat, orang tua, tenaga pengajar serta pihak lain yang terkait dengan pendidikan.

#### b. Formulasi Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan pada tahap formulasi kebijakan DPRD telah membuat Naskah Akademik Tentang Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara substansi yang mendasari muatan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan serta sebagai dokumen penunjang dalam proses legislasi di DPRD.

Akan tetapi, DPRD belum melibatkan instansi terkait dalam proses perumusan atau formulasi kebijakan tentang pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pemuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompotensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai: “Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah- masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing”.

Menurut pendapat yang dikemukakan William. N Dunn (2000: 4) dalam proses formulasi kebijakan bahwa para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislative. Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel-variabel yang harus dikaji. Kebijakan publik merupakan suatu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Kebijakan publik tidak terlepas dari sebuah proses kegiatan yang melibatkan aktor-aktor yang akan bermain dalam proses pembuatan kebijakan.



Model proses kebijakan publik dari Easton mengasumsikan proses kebijakan publik dalam sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). Model Easton ini tergolong dalam model yang sederhana, sehingga model Easton ini dikembangkan oleh para akademisi lain seperti Anderson, Dye, Dunn, serta Patton dan Savicky.

Menurut beberapa ahli, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta (*participants*) dalam proses pembuatan kebijakan tersebut. Charles Lindblom (Winarno:2002) mengutarakan bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Dari berbagai jenis pemeran serta ini, Charles Lindblom mengemukakan bahwa mereka mempunyai peran khusus yang meliputi : warganegara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin badan legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai negeri sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

Dunn mendefinisikan pada tahap formulasi kebijakan/*policy formulation*, terdapat langkah analisis yang seharusnya dilakukan yaitu peramalan/*forecasting*. Dunn menjelaskan : Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

Setelah masalah-masalah publik diidentifikasi, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana kebijakan publik harus dirumuskan. Dalam tahap ini, mengetahui aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan merupakan hal yang esensial karena dengan demikian kita akan dapat memperkirakan seperti apakah kebijakan publik tersebut akan dirumuskan. Bagaimana masalah publik tersebut akan didefinisikan sangat tergantung pada siapa yang merumuskan kebijakan tersebut yang pada akhirnya, akan menentukan bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan.

Untuk memperjelas makna yang terkandung dalam perumusan kebijakan, Charles Lindblom (dalam Abdul Wahab 1990), menuturkan bahwa pembuatan kebijakan negara (Public-Policy-making) itu pada hakekatnya merupakan *“an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are mosed uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies.”* (merupakan proses politik yang amat kompleks dan analisis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan negara itulah yang membuahkan hasil yang disebut kebijakan).

Menurut Raymond Bauer (Kusumanegara , 2010, p. 85) menyatakan bahwa perumusan kebijakan public adalah proses transformasi input menjadi output, Jika kita memperhatikan model sistem politik David Easton, maka

pendapat Bauer pada hakekatnya menunjukkan aktivitas yang terjadi dalam proses konversi. Jika demikian maka proses kebijakan publik bersifat politis karena actor, kepentingan, dan interaksi antara actor menjadi focus utamanya (Lindblom, 1986). Disamping itu, dimensi politis dalam formulasi dapat terjadi dalam serangkaian aktifitas yang terjadi didalamnya seperti: mengkoleksi informasi, analisis informasi, diseminasi, pengembangan alternatif advokasi, membangun koalisi, kompromi dan negosiasi.

Proses perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu dipecahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan.

#### 1. Penentuan Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan dalam proses perumusan Rancangan Peraturan daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap penentuan kebijakan cukup optimal yaitu berdasarkan Naskah Akademik yang disusun telah dibuat Draft Final yang menunggu pengesahan dari pejabat yang berwenang dan dalam Raperda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sudah memuat landasan yuridis, sosiologis dan filosofis. Hanya saja dalam proses penetapan kebijakan Rancangan Peraturan daerah ini perlu optimalisasi dengan memperhatikan syarat dalam penyusunan Peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-Undangan yang berlaku.

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penentuan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan, penentuan atau pengesahan kebijakan. Dalam tahap penentuan kebijakan terdiri dari bagaimana alternatif ditetapkan, persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi, siapa yang akan melaksanakan kebijakan, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan, apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan.

Dalam tahap penetapan kebijakan, setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Pada tahap adopsi kebijakan/*policy adoption* yang merupakan tahap yang dikemukakan Anderson, dkk. seharusnya dilakukan analisis rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan merupakan hasil dari analisis berbagai alternatif kebijakan setelah alternatif-alternatif tersebut diestimasi melalui peramalan (Dunn, 2000: 27).

Proses analisis kebijakan merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang bersifat politis dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dengan lainnya menurut urutan masing-masing, aktivitas politis

tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Dunn, 2003: 43). Bagi seorang administrator pendidikan, sebuah kebijakan yang merupakan hasil keputusan sangatlah penting diperhatikan karena akan berpengaruh terhadap motivasi, komunikasi, kepemimpinan serta perubahan organisasi, kesalahan dalam pengambilan keputusan akan sangat berpengaruh terhadap hasil yang dicapai dari diterapkannya kebijakan tersebut.

Pengambilan keputusan yang merupakan tahap akhir dari proses perumusan kebijakan meliputi segala aspek manajemen baik perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan serta evaluasi, semuanya membutuhkan kebijakan. Perumusan kebijakan hingga menjadi keputusan kebijakan merupakan serangkaian kegiatan pengumpulan dan menganalisis informasi yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai kepada kebijakan yang dipilih.

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses

pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*). Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion* dan *bargaining*. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketentuan teknis pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan merupakan dasar ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini pembentukan peraturan daerah.

Dalam Pasal 1 dijelaskan mengenai pengertian sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 7 diatur bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembentukan naskah akademis tentang pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara dilakukan dalam rangka mewujudkan Peraturan Pemerintah No 47 tahun

2008 yaitu tentang wajib belajar yang mana terdapat pada Pasal 1 yaitu wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu juga asas atau dasar dalam membuat dokumen tersebut adalah terkait dengan hak dan kewajiban masyarakat pada Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2008 pasal 13 yaitu masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap penyelenggaraan program wajib belajar dan mendapat data serta informasi tentang penyelenggaraan program wajib belajar.

Berdasarkan UU No 20 Tahun 2003 Bab IV tentang hak dan kewajiban warga negara, orang tua, masyarakat dan pemerintah bahwa pada pasal 11 ayat 1 dan 2 bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi serta pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Dalam penyusunannya Rancangan Peraturan Daerah, dilakukan beberapa metode dalam penyusunan naskah akademis. Metode penyusunan Naskah Akademik ini dilaksanakan dengan beberapa tahap dan kegiatan sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan, yang terdiri dari beberapa kegiatan:
  - a. Pembentukan Tim Penyusun;
  - b. Pemahaman terhadap KAK dan Pendalaman Substansial,
  - c. Penyusunan Metodologi dan Rencana Kerja;



2. Tahap Pengumpulan Data dan Informasi, yang terdiri dari beberapa kegiatan:
  - a. Penyusunan Program Survei (kebutuhan data, sasaran instansional, dan kuesioner);
  - b. Pelaksanaan Survei Sekunder (literatur, perundangan, standar, dan pedoman);
  - c. Pelaksanaan Survei Primer (pengamatan, dokumentasi, pengukuran dan wawancara);
  - d. Kompilasi Data dan Informasi.
3. Tahap Analisis, yang terdiri dari beberapa kegiatan:
  - a. Analisis Kepustakaan (literatur, perundangan, standar, dan pedoman);
  - b. Analisis Kondisi Eksisting (proses dan kelembagaan penyelenggaraan bangunan gedung di daerah, dokumentasi berbagai fungsi bangunan gedung, bangunan gedung tradisional dan/atau adat);
  - c. Analisis Permasalahan.
4. Tahap Penyusunan Naskah Akademik, yang dilakukan sesuai ketentuan penyusunan Naskah Akademik dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
5. Tahap Pembahasan dan Kesepakatan, yang dilakukan dengan melibatkan instansi terkait dalam Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan pemangku kepentingan lainnya.

6. Tahap Finalisasi, yang dilakukan untuk menyempurnakan dokumen Naskah Akademik sesuai masukan dari hasil pembahasan dan kesepakatan

d. Implementasi Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap evaluasi kebijakan belum dapat dilihat dampak dan kesesuaian antara hasil penilaian kebijakan dengan tujuan perumusan Rancangan Peraturan Daerah dikarenakan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan belum diimplementasikan di lingkup Provinsi Kalimantan Utara.

Pada tahap implementasi, kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Pada tahap implementasi kebijakan, Dunn menyarankan agar dilakukan analisis berupa pemantauan/*monitoring*. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan, mengidentifikasi hambatan, dan menemukan pihak-pihak yang bertanggungjawab pada tiap tahap kebijakan.

Masyarakat disini merupakan hal yang penting karena masyarakat merupakan suatu kelompok yang terkena kebijakan yang ada pada Raperda

Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan. Oleh sebab itu, materi muatan yang dicantumkan dalam Perda sesuai dengan kondisi permasalahan di dalam masyarakat dan menampung kondisi lokal yang merupakan ciri kekhususaan daerah dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan peraturan daerah yaitu mengenai masalah pendidikan. Sesuai Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan 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.

Dalam hal implementasi penyelenggaraan pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara Penetapan Peraturan Daerah tentang pendidikan memiliki implikasi terkait kelembagaan pemerintah daerah sebagai tindak lanjut dari penetapan Peraturan Daerah ini, perlu dilakukan penyusunan dan penetapan peraturan Pemerintah Daerah sebagai landasan operasionalisasi sebagaimana diamanahkan. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang membidangi pendidikan sebagai fasilitator dalam penerapan peraturan sistem pendidikan. Sementara itu pengawasan langsung secara teknis akan dilakukan oleh SKPD yang membidangi urusan tersebut, serta dapat membangun koordinasi dengan DPRD, dan lembaga pengawasan lainnya dalam bidang pendidikan.

e. Evaluasi Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap evaluasi kebijakan belum dapat dilihat dampak dan kesesuaian antara hasil penilaian kebijakan dengan tujuan perumusan Rancangan Peraturan Daerah dikarenakan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan belum diimplementasikan di lingkup Provinsi Kalimantan Utara.

Menurut William Dunn (Winarno:2002) menyebutkan, dalam pembuatan kebijakan publik pada tahap evaluasi, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, maka ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Pada tahap evaluasi kebijakan Dunn menyatakan bahwa tahap ini tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan namun juga memberikan klarifikasi sekaligus kritik bagi nilai-nilai yang mendasari kebijakan, serta membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Dalam hal ini evaluasi juga memberikan feedback bagi perumusan masalah, sehingga model Dunn ini juga mengkompromikan model yang diusulkan pertama kali oleh Easton.

Dalam sistem pendidikan nasional, masyarakat dianggap sebagai pihak yang ikut serta dalam menentukan pelaksanaan pendidikan. Masyarakat adalah sumber inspirasi dan masyarakat juga sebagai pendukung serta sumber dana diluar dana dari pemerintah bagi penyelenggaraan pendidikan, dengan demikian masyarakat adalah *stakeholder* dari sistem pendidikan. Salah satu ukuran kemajuan daerah dapat dilihat dari perkembangan pendidikannya, sehubungan dengan hal tersebut pendidikan di Kalimantan Utara dapat dikatakan dalam tahap pengembangan, hal ini terkait isu perbatasan yang mana pendidikan di daerah tersebut masih kurang dalam hal jumlah sarana pendidikan dan tenaga kependidikan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini , evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

## 2. Faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara

### a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara adalah murni merupakan aspirasi dari masyarakat yang dibahas bersama oleh anggota DPRD. Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

Sementara itu Weimer dan Vining menyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik amat dipengaruhi oleh tiga faktor: *What factors influence the likelihood of successful implementation? A large literature attempts to answer this question. We consider three general factors that have been the focus of much of this literature : the logic of the policy, the nature of the cooperation it requires, and the availability of skillful and committed people to manage its implementation.*

Pernyataan di atas secara tegas menunjukkan bahwa *factor policy content* yang logis dan rasional, kerjasama dan dukungan *stakeholders* dalam melaksanakan kebijakan, dan sumber daya manusia yang terampil dan punya komitmen dalam melaksanakan kebijakan merupakan faktor yang amat menentukan keberhasilan suatu kebijakan publik.

### b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di

Provinsi Kalimantan Utara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya saja terkadang kebiasaan lama dalam merumuskan kebijakan terdahulu juga ikut serta.

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

Nugraha mengatakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu (1) aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, (2) karakteristik dari agen pelaksana (3) kondisi ekonomi, sosial, dan politik, (4) kecenderungan (*deposition*) dari pelaksana. Lebih lanjut Nugraha menyatakan bahwa disamping keempat faktor tersebut terdapat pula faktor-faktor di luar kebijakan publik yang berpengaruh terhadap implementasi, yaitu: (a) indikator kondisi sosio-ekonomi-teknologi, (b) dukungan publik, (c) sikap dan sumberdaya dari konstituen, (d) dukungan pejabat yang lebih tinggi, (e) komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di

Provinsi Kalimantan Utara adalah murni merupakan aspirasi dari masyarakat yang dibahas bersama oleh anggota DPRD.

Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

Dalam sistem pendidikan nasional, masyarakat dianggap sebagai pihak yang ikut serta dalam menentukan pelaksanaan pendidikan. Masyarakat adalah sumber inspirasi dan masyarakat juga sebagai pendukung serta sumber dana diluar dana dari pemerintah bagi penyelenggaraan pendidikan, dengan demikian masyarakat adalah *stakeholder* dari sistem pendidikan. Salah satu ukuran kemajuan daerah dapat dilihat dari perkembangan pendidikannya, sehubungan dengan hal tersebut pendidikan di Kalimantan Utara dapat dikatakan dalam tahap pengembangan, hal ini terkait isu perbatasan yang mana pendidikan di daerah tersebut masih kurang dalam hal jumlah sarana pendidikan dan tenaga kependidikan.

Mewujudkan pendidikan yang bermutu di Kalimantan Utara yaitu pengelolaan pendidikan dilakukan oleh pemerintah, pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, satuan pendidikan pada jalur formal dan non formal serta masyarakat ikut dilibatkan. Pengelolaan tersebut adalah seperti akses masyarakat atas pelayanan pendidikan seperti ketersediaan saran pendidikan, pemerataan satuan pendidikan di semua jenis dan jenjang pendidikan serta efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan yang bermutu. Pemerintah daerah mengarahkan, membina, membimbing, mengkoordinasikan, mensinkronisasi,



mensupervisi, mengawasi dan mengendalikan penyelenggaraan satuan pendidikan sesuai dengan kebijakan nasional bidang pendidikan dan kebijakan daerah bidang pendidikan dalam rangka pengelolaan sistem pendidikan nasional. Pemerintah daerah bertanggung jawab menyelenggarakan pendidikan formal, informal dan non formal.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Berdasarkan hasil observasi, dokumentasi dan wawancara penelitian disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara dipengaruhi oleh kelompok luar karena mengingat Raperda Peningkatan Mutu Pendidikan ini mencakup keseluruhan masyarakat Provinsi Kalimantan Utara sehingga masyarakat yang berharap banyak dalam hal mutu pendidikan yang baik. Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

Dwiyanto yang lebih menitikberatkan pada faktor internal, menyatakan adanya beberapa faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik, antara lain: (1) budaya birokrasi, (2) etika pelayanan, (3) kewenangan diskresi, dan (4) sistem insentif. Uraian diatas menyimpulkan bahwa, keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan publik amat bergantung pada (1) sumberdaya organisasi (manusia, finansial, sarana), (2) kemampuan manajemen pelaksana, dan (3) dukungan lingkungan kebijakan, baik segi politik, sosial, ekonomi dan keamanan.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab hasil dan pembahasan, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam menganalisis tahap-tahap formulasi kebijakan, peneliti menggunakan proses formulasi kebijakan yang dikemukakan Anderson. Beberapa tahap dalam proses formulasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sebagai berikut:

a. Formulasi Masalah

Proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan melalui formulasi masalah yang kompleks yaitu untuk memecahkan masalah pendidikan pada masyarakat di Provinsi Kalimantan Utara dan merupakan salah satu yang menjadi perhatian serius Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Mutu pendidikan merupakan salah satu masalah yang substantif dalam sistem pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.

b. Formulasi Kebijakan

Proses perumusan kebijakan pada tahap formulasi kebijakan DPRD telah membuat Naskah Akademik Tentang Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara substansi yang mendasari muatan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan serta sebagai dokumen penunjang dalam proses legislasi di DPRD. Akan tetapi, DPRD belum melibatkan instansi terkait dalam proses perumusan atau formulasi kebijakan tentang pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara.

### c. Penentuan Kebijakan

Proses perumusan Rancangan Peraturan daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap penentuan kebijakan cukup optimal yaitu berdasarkan Naskah Akademik yang disusun telah dibuat Draft Final yang menunggu pengesahan dari pejabat yang berwenang dan dalam Raperda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan sudah memuat landasan yuridis, sosiologis dan filosofis. Hanya saja dalam proses penetapan kebijakan Rancangan Peraturan Daerah ini perlu optimalisasi dengan memperhatikan syarat dalam penyusunan Peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-Undangan yang berlaku.

### d. Implementasi Kebijakan

Proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap implementasi kebijakan belum terlaksana dikarenakan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan masih dalam tahap atau proses pengesahan dengan pihak yang berwenang mengesahkan Raperda menjadi sebuah Peraturan Daerah.

### e. Evaluasi Kebijakan

Proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara pada tahap evaluasi kebijakan belum dapat dilihat dampak dan kesesuaian antara hasil penilaian kebijakan dengan tujuan perumusan Rancangan Peraturan Daerah dikarenakan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan belum diimplementasikan di lingkup Provinsi Kalimantan Utara.

2. Faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan pembentukan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara sebagai berikut:

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara adalah murni merupakan aspirasi dari masyarakat yang dibahas bersama oleh anggota DPRD.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya saja terkadang kebiasaan lama dalam merumuskan kebijakan terdahulu juga ikut serta.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara adalah murni merupakan aspirasi dari masyarakat yang dibahas bersama oleh anggota DPRD.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara dipengaruhi oleh kelompok luar karena mengingat Raperda Peningkatan Mutu Pendidikan ini mencakup keseluruhan masyarakat Provinsi Kalimantan Utara sehingga masyarakat yang berharapa banyak dalam hal mutu pendidikan yang baik. Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi.

## B. SARAN

1. Dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah harus memperhatikan Naskah Akademisnya dengan melibatkan *stakeholders* dan semua pihak yang memiliki kepentingan terkait.
2. Materi Raperda Peningkatan Mutu Pendidikan harus disesuaikan dengan kondisi wilayah Kalimantan Utara sebagai daerah operasional baru dengan memperhatikan semua unsur baik yang ada di daerah perkotaan, pedesaan, pedalaman dan perbatasan.
3. Dalam proses perumusan kebijakan publik dengan temuan belum melibatkan aktor-aktor informal atau LSM maka sebaiknya dalam setiap perumusan kebijakan aktif melibatkan pihak-pihak terkait sehingga tidak membutuhkan waktu yang lama dalam pengesahan Raperda menjadi sebuah Perda
4. Menganalisis semua factor-faktor yang bisa menjadi penghambat dalam proses perumusan kebijakan Rancangan Peraturan Daerah Peningkatan Mutu Pendidikan
5. Memperhatikan kesesuaian antara naskah akademik Pendidikan dengan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara

## DAFTAR PUSTAKA

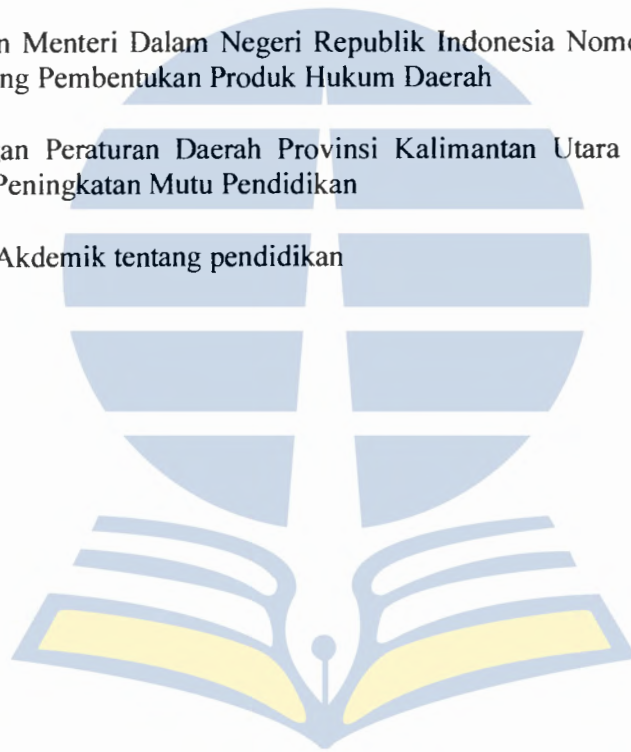
- Amanda, Febi. 2012. Analisis Formulasi Kebijakan Pemberlakuan Helm SNI Secara Wajib Bagi Pengendara Motor. *Jurnal*. Depok
- Dr.Sahya Anggara, M.Si. *Kebijakan Publik. Pengantar Dr.H. Endang Soetari, A.D, M.Si, Pustaka setia bandung* : Jakarta.
- Dunn, William N. 1994. Pengantar *Public Policy Analysis, Terjemahan (edisi Kedua)*. Gajah Mada universitas
- Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, *handbook of public policy, terjemahan*
- Prof.Dr. Deddy .Mulayadi,M.Si, *Studi kebijakan dan pelayanan public*,Alfabeta : Jakarta
- Wahab, Solichin Abdul. 2012. *Analisis Kebijakan (Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan)*. Bumi Aksara : Jakarta.
- Edi Suharto,Ph,D, *Aalisis kebijakan Publik ( panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan social )* Alfabeta : Jakarta
- Dr.Novita tresiana, M.Si, *Rasionalitas dan Pembuatan Keputusan Kebijakan, ....*
- Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik berbasis Dynamic policy analisis,*
- Prof. Dr. H. Rahardjo Adisasmita, M.Ec, *Analisis Kebijakan Publik*, Graha Ilmu
- Dr.Agustinus Subarsono, M.Si, MA, *Kebijakan Publik dan Pemerintahan kolaboratif isu-isu Kontemporer, (center for policy & Management studies, Fisipol UGM, Penerbit Gava Media.*
- Djajal,Fasli dan Dedi Supriadi eds, *Reformasi Pendidikan Dalam Kontes Otonomi Daerah, Jakarta Adi Cita, 2001*
- Moekijat, 1995, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung Mandar Maju
- Meleong, Lexi J, 2004, *Metodelogi Gabungan Kuantitatif kualitatif dan Analisi Data, Jakarta, Fakultas Kesehatan masyarakat, Universitas Indonesia 2004*

Suwiti, Sri. 2008. Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Publik Suatu Kajian Tentang Perumusan kebijakan Penanggulangan Banjir dan ROB Pemerintah Kota Semarang. *Jurnal Delegasi, Jurnal Ilmu Administrasi, STIA Banjarmasin, Vol. VI No. 3, Terakreditasi KepDirjenDikti No. 56/DIKTI/KEP/2005)*

Tangkilisan, Hessel Nogi S, 2003, *Kebijakan Publik untuk Pemimpin Berwawasan Internasional*, Yogyakarta: balairuang.

### **Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
4. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara (Inisatif DPRD ) tentang Peningkatan Mutu Pendidikan
5. Naskah Akademik tentang pendidikan



# LAMPIRAN







*Waktu Rapat Pembahasan dengan DPRD Provinsi Kalimantan Utara*



*Wawancara dengan Kepala Biro Hukum dan Organisasi ( Bpk. Suharto, S.H )*



Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum dan HAM (*Bpk. Arman Jauhari, S.H*)



Wawancara dengan teman yang sejawat



**PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

**KEPUTUSAN PIMPINAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

**NOMOR : 10 TAHUN 2015**

**TENTANG**

**PERPANJANGAN KEDUA  
MASA TUGAS PANITIA KHUSUS I DAN PANITIA KHUSUS II  
ATAS PEMBAHASAN 8 (DELAPAN)  
DARI 9 (SEMBILAN) RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**PIMPINAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

- Menimbang** :
- a. bahwa untuk pendalaman materi, Panitia Khusus I dan Panitia Khusus II atas pembahasan 8 (Delapan) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara, mengalami perpanjangan pertama masa tugas;
  - b. bahwa perpanjangan Kedua masa tugas sebagaimana dimaksud pada huruf a, diatas, ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara.
- Mengingat** :
1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
  2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
  3. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389);

4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189);
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
7. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 229, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5362);
8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5568);
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4416) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004

tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4712);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

12. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104);

13. Peraturan DPRD Provinsi Kalimantan Utara Nomor : 1 Tahun 2015 Tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Kalimantan Utara;

**Memperhatikan :** 1. Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi Kalimantan Utara Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perpanjangan Pertama Masa Tugas Panitia Khusus I dan Panitia Khusus II Atas Pembahasan 9 (Sembilan) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara, Tanggal 17 Desember 2015;

2. Rapat Panitia Khusus I dan II DPRD Provinsi Kalimantan Utara tanggal 28 Desember 2015;

**MEMUTUSKAN :**

**Menetapkan :**

**KESATU** : Perpanjangan Kedua Masa Tugas Panitia Khusus I Dan Panitia Khusus II Atas 8 (Delapan) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara tentang :

1. Pembentukan Perda;
2. Perlindungan Anak;
3. Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
4. Perlindungan Dan Kesejahteraan Nelayan Kalimantan Utara;
5. Pajak Daerah;
6. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
7. Peningkatan Mutu Pendidikan Provinsi Kalimantan Utara;
8. Pelayanan Prima Kesehatan Masyarakat.

**KEDUA** : Masa Tugas Panitia Khusus I dan Panitia Khusus II yang semula bertugas dari tanggal 14 September 2015 s/d 18 Desember 2015 menjadi 30 (Tiga Puluh) hari yaitu sampai dengan 10 Februari 2016.

KETIGA : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, dengan ketentuan bilamana terdapat kekeliruan dalam penetapannya, maka akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Tanjung Selor  
Pada tanggal 28 Desember 2015

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

**KETUA,**

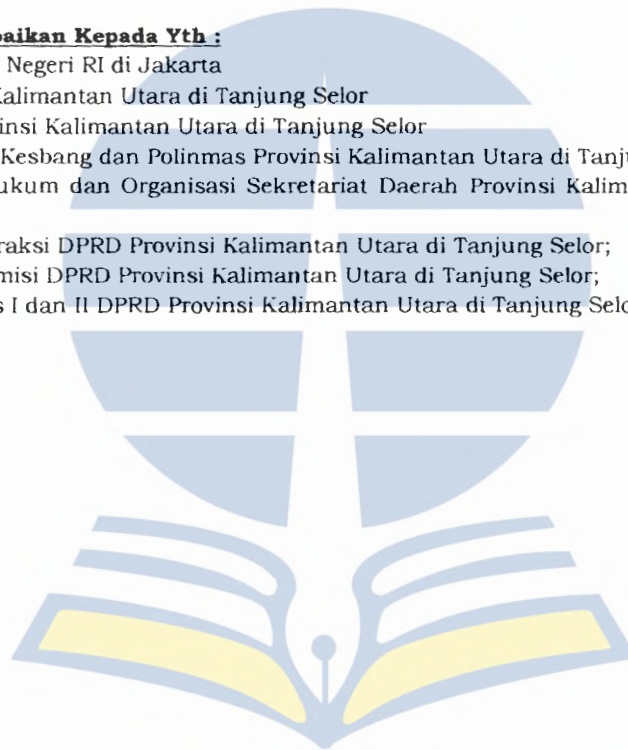
**WAKIL KETUA,**

**MARTEN SABLON, SH.**

**H. ABD. DJALIL FATAH, SH. MM**

**Tembusan disampaikan Kepada Yth :**

1. Menteri Dalam Negeri RI di Jakarta
2. Pj. Gubernur Kalimantan Utara di Tanjung Selor
3. Inspektur Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor
4. Kepala Kantor Kesbang dan Polinmas Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor
5. Kepala Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor
6. Ketua-Ketua Fraksi DPRD Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;
7. Para Ketua Komisi DPRD Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;
8. Panitia Khusus I dan II DPRD Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor
9. Arsip.





Tanjung Selor, 14 April 2015

Nomor : 716/094/DPRD/2015  
Lampiran : 5 (Lima) Berkas  
Sifat : Penting  
Hal : Penyampaian 5 (Lima)  
Raperda Inisiatif DPRD  
Provinsi Kaltara

Kepada :  
Yth. Gubernur Kalimantan Utara  
di -

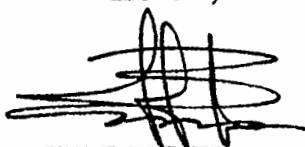
**Tanjung Selor**

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 39 dan menindaklanjuti hasil Rapat Paripurna ke - 7 Masa Persidangan I Tahun 2016 tanggal 19 Februari 2016, maka bersama ini disampaikan Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara sebanyak 5 (lima) buah Raperda Provinsi Kalimantan Utara untuk dilakukan Pembahasan, Harmonisasi & Pembedaan, sebagai berikut:

1. Raperda tentang Perlindungan Hak Perempuan dan Anak dari Kekerasan;
2. Raperda tentang Perindungan Nelayan, Pembudidaya Ikan, Pengolahan dan Pemasaran di Provinsi Kalimantan Utara;
3. Raperda tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Raperda tentang Peningkatan Mutu Pendidikan Provinsi Kalimantan Utara;
5. Raperda tentang Pelayanan Prima Kesehatan Masyarakat.

Demikian disampaikan untuk dapat diproses lebih lanjut dan terima kasih.

**Ketua,**



**MARTEN SABLON, SH**

Tembusan , Yth:

1. Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;
2. Asisten I Pemerintahan dan Kesra Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;
3. Inspektur Wilayah Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;
4. Kepala Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;
5. Kepala Bappeda Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;
6. Kepala Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor;



**PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

**KEPUTUSAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

**NOMOR : 19 TAHUN 2015**

**TENTANG**

**PEMBENTUKAN 2 (DUA) PANITIA KHUSUS DAN KELOMPOK KERJA (POKJA)  
PEMBAHASAN 9 (SEMBILAN) RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI KALIMANTAN UTARA,**

**Menimbang** : a. bahwa 5 (lima) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara atas inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Utara yaitu :

1. Raperda Tentang Peningkatan Mutu Pendidikan Provinsi Kalimantan Utara;
2. Raperda Tentang Pelayanan Prima Kesehatan Masyarakat;
3. Raperda Tentang Perlindungan Dan Kesejahteraan Nelayan Kalimantan Utara;
4. Raperda Tentang Perlindungan Anak;
5. Raperda Tentang Pembentukan Perda.

Dan 4 (empat) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara atas usulan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Utara yaitu :

1. Raperda Tentang Pajak Daerah;
2. Raperda Tentang Pemakaian Kekayaan Daerah;
3. Raperda Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
4. Raperda Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2005 - 2025.

telah disampaikan lewat Nota Penjelasan dalam Rapat Paripurna Ke- 23 Masa Persidangan III Tahun 2015;

- Memperhatikan:**
1. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 1 tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
  2. Keputusan DPRD Provinsi Kalimantan Utara Nomor 2 /DPRD/IV/2015 tentang Pembentukan Susunan Keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi DPRD Provinsi Kalimantan Utara;
  3. Nota Penjelasan Inisiatif DPRD atas Penyampaian 5 (lima) Raperda Provinsi Kalimantan Utara dan Nota Penjelasan Usulan Pemerintah Daerah atas 4 (empat) Raperda Provinsi Kalimantan Utara yang disampaikan dalam Rapat Paripurna Ke- 23 Masa Persidangan III Tahun 2015 tanggal 8 September 2015;
  4. Pemandangan Umum Anggota Dewan lewat Fraksi-fraksi terhadap 4 (empat) Raperda Provinsi Kalimantan Utara dan Tanggapan Pemerintah Daerah terhadap 5 (lima) Raperda Inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Utara yang disampaikan dalam Rapat Paripurna Ke- 24 Masa Persidangan III Tahun 2015 tanggal 10 September 2015;
  5. Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi DPRD atas Usulan Raperda Pemerintah dan Jawaban Fraksi terhadap Tanggapan Pemerintah atas Raperda Inisiatif DPRD dalam Rapat Paripurna Ke- 25 Masa Persidangan III Tahun 2015;
  6. Rapat Komisi-komisi atas Usulan Keanggotaan 2 Pansus dan Kelompok Kerja Pembahasan 9 (sembilan) Raperda Provinsi Kalimantan Utara, tanggal 10 September 2015.
  7. Rapat Unsur Pimpinan dan Fraksi-fraksi DPRD Provinsi Kalimantan Utara, Pembentukan 2 (dua) Panitia Khusus dan Kelompok Kerja Pembahasan 9 (sembilan) Raperda Provinsi Kalimantan Utara, tanggal 10 September 2015.
  8. Rapat Unsur Pimpinan, Fraksi-fraksi dan Komisi-komisi DPRD Provinsi Kalimantan Utara, Pembentukan 2 (dua) Panitia Khusus dan Kelompok Kerja Pembahasan 9 (sembilan) Raperda Provinsi Kalimantan Utara, tanggal 14 September 2015.

**Menetapkan :**

- KESATU** : PEMBENTUKAN 2 (DUA) PANITIA KHUSUS DAN KELOMPOK KERJA (POKJA) PEMBAHASAN 9 (SEMBILAN) RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI KALIMANTAN UTARA;
- KEDUA** : Susunan Keanggotaan 2 (dua) Panitia Khusus dan Panitia Kerja (Pokja) tercantum sebagai berikut :

**Koordinator** : Marten Sablon, SH.

**Koordinator** : H. Abd. Djalil Fatah, SH.

**PANITIA KHUSUS I :**

Ketua : Drs. H. Rakhmat Majid Gani  
 Wakil Ketua : Norhayati Andris  
 Sekretaris : Kosmas Kajan, SS.  
 Wakil Sekretaris : Hirsya Genta Wijaya  
 Anggota : 1. Jhonny Laing Impang, M.Si  
 2. H. Abdul Khair  
 3. Hermanus, S.Sos  
 4. Herman, S.Pi  
 5. Ambo Intang, S.Pdi  
 6. H. M. Arsyad Thalib, SE, M.Si  
 7. Andi M. Akbar MD. SE, MM  
 8. Hj. Siti Laela  
 9. H. Datu Yasir Arafat  
 10. H. Rustam Kombong  
 11. Rahman Padengka, SE  
 12. Listiani

**Pokja 1**

Ketua : H. Abdul Khair  
 Wakil Ketua : Hermanus, S.Sos  
 Sekretaris : Ambo Intang, S.Pdi  
 Anggota : 1. H. M. Arsyad Thalib, SE, M.Si  
 2. Norhayati Andris  
 3. Listiani  
 4. H. Rustam Kombong

**Membahas Raperda :**

1. Raperda Tentang Pembentukan Perda.
2. Raperda Tentang Perlindungan Anak.
3. Raperda Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Utara.

### **Pokja 2**

Ketua : Jhonny Laing Impang, M.Si  
Wakil Ketua : Drs. H. Rakhmat Majid Gani 42254.pdf  
Sekretaris : Kosmas Kajan, SS.  
Anggota : 1. Hj. Siti Laela  
2. Hirsya Genta Wijaya  
3. Andi M. Akbar MD. SE, MM  
4. H. Datu Yasir Arafat  
5. Rahman Padengka, SE  
6. Herman, S.Pi

Membahas Raperda :

1. Raperda Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2005 – 2025.
2. Raperda Tentang Perlindungan Dan Kesejahteraan Nelayan Kalimantan Utara.

### **PANITIA KHUSUS II :**

Ketua : Marwansyah, S.Sos.  
Wakil Ketua : Muhammad Iskandar, HS.  
Sekretaris : Komarudin, S.Kom.

### **Pokja 1**

Ketua : Andi Zakariah, ST.  
Sekretaris : Masitah, S.Sos  
Anggota : 1. Drs. Zeth Tinting Rantesalu  
2. Obed Bahwan  
3. Asnawi Arbain, M.Hum  
4. H. AR. Rasyid  
5. Siti Jumilah Sri  
6. Ir. KH. Ahmad Abdullah, M.Pd  
7. Ibnu Saud IS, S.Pdi

Membahas Raperda :

1. Raperda Tentang Pajak Daerah.
2. Raperda Tentang Pemakaian Kekayaan Daerah.

### **Pokja 2**

Ketua : Asnawi Arbain, M.Hum  
Sekretaris : H. AR. Rasyid  
Anggota : 1. Ir. KH. Ahmad Abdullah, M.Pd  
2. Siti Jumilah Sri  
3. Ibnu Saud IS, S.Pdi  
4. Andi Zakariah, ST.  
5. Masitah, S.Sos  
6. Drs. Zeth Tinting Rantesalu  
7. Obed Bahwan

Membahas Raperda :

- KETIGA** : Tugas-tugas 2 Panitia Khusus dan Pokja sebagai berikut :
- b. Meneliti dan membahas Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
  - c. Melakukan Tahapan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan mekanisme yang telah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD;
  - d. Melaksanakan Konsultasi Publik kedalam maupun luar daerah Provinsi Kalimantan Utara untuk mendapatkan masukan/saran dan pendapat guna kesempurnaan Raperda dimaksud;
  - e. Mengadakan studi banding sebagai bahan perbandingan dalam membahas Raperda ini;
  - f. Menyimpulkan, melaporkan hasil kerja 2 (dua) Panitia Khusus kepada Pimpinan Dewan secara tertulis dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi Kalimantan Utara.
- KEEMPAT** : Jadwal waktu bagi 2 (dua) Panitia Khusus dan Pokja untuk melaksanakan tugasnya berpedoman pada Jadwal Kegiatan DPRD Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2015.
- KELIMA** : Tugas Panitia Khusus dan Pokja dinyatakan selesai oleh Pimpinan DPRD apabila keseluruhan dan/atau sebagian Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara.
- KEENAM** : Segala biaya yang dikeluarkan sehubungan ditetapkannya Keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Kalimantan Utara Anggaran 2015.

**KETUJUH** : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan. <sup>42254.pdf</sup>

Ditetapkan di Tanjung Selor  
Pada tanggal 14 September 2015

**PIMPINAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**



Ketua,

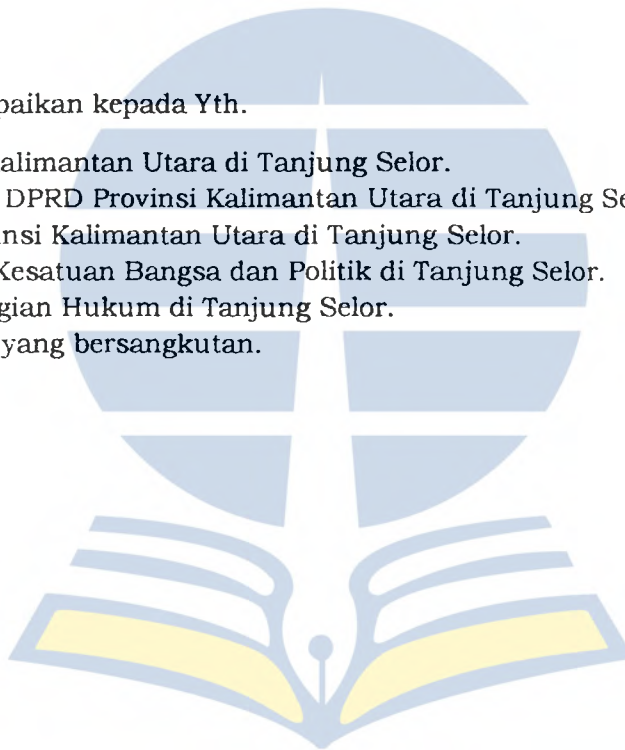
  
**MARTEN SABLON, SH.**

Wakil Ketua,

  
**H. ABD DJALIL FATAH, SH.**

Tembusan : disampaikan kepada Yth.

1. Pj. Gubernur Kalimantan Utara di Tanjung Selor.
2. Ketua Baperda DPRD Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor.
3. Inspektur Provinsi Kalimantan Utara di Tanjung Selor.
4. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik di Tanjung Selor.
5. Kepala Biro Bagian Hukum di Tanjung Selor.
6. Anggota DPRD yang bersangkutan.



Terbitan : Keputusan DPRD Provinsi Kalimantan Utara  
 Nomor : 24 Tahun 2016

**PEROVAHAN KETUJUH**  
**JADWAL KEGIATAN DPRD PROVINSI KALIMANTAN UTARA**  
**MASA PERSIDANGAN I TAHUN 2016**

NO	HARI DAN TANGGAL	BENTUK KEGIATAN	URAIAN KEGIATAN	TEMPAT
			<b>LIBUR (Sabtu - Minggu, Tanggal 19 - 20 Maret 2016)</b>	
	Selasa, 16 Maret 2016	Keputusan dan Anggota	Memeriksa Aplikasi dan Elemen Eksekutif Mahasiswa Universitas Kalimantan dan Fasilitas Kelistrikan	RSB Pusat Sidang
	Selasa, 16 Maret 2016	Keputusan dan Anggota	Penyusunan Anggaran PDB Kabupaten Kutai dengan Kegiatan Pemantauan Pelaksanaan Pembangunan	RSB Pusat Sidang
	Selasa, 16 Maret 2016	Keputusan dan Anggota	Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran	RSB Pusat Sidang
			<b>LIBUR (Jumat, Tanggal 25 Maret 2016 Hari Libur Nasional, Memperingati Wafat Yesus Kristus)</b>	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. RAPAT PERS	
			3. RAPAT	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat Lapangan 1 & 2	
			3. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			<b>APRIL 2016</b>	
			<b>LIBUR (Minggu, Tanggal 3 April 2016)</b>	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			<b>LIBUR (Sabtu - Minggu, Tanggal 9 - 10 April 2016)</b>	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	
			1. Rapat 1 & 2	
			2. Rapat 1 & 2	



13	Selasa, 11 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Menghambatkan dan memperhaluskan Kebijakan Fiskal	RSK	Tanah	
14	Selasa, 12 April 2016	Timpanan IIII	Revisi dan peninjauan kembali kebijakan dan pelaksanaan program dan dana	Bank	Proy. Kultura	
		1. Laporan Keuangan Ke-11 (Majalah)	Penyempurnaan dan revisi 2. Laporan dan laporan keuangan	RSK	Proy. Kultura	✓
		2. Laporan Keuangan Ke-12 (Survei Internal)	Penyempurnaan dan revisi 3. Laporan dan laporan keuangan	RSK	Proy. Kultura	✓
		3. Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
		4. Laporan Keuangan Ke-13 (Majalah)	Penyempurnaan dan revisi 4. Laporan dan laporan keuangan	RSK	Proy. Kultura	
15	Rabu, 13 April 2016	Lampiran dan Anggaran (Survei)	Peninjauan kembali dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
		1. Laporan Keuangan Ke-14 (Majalah)	Penyempurnaan dan revisi 5. Laporan dan laporan keuangan	Bank	Proy. Kultura	
16	Selasa, 14 April 2016	Timpanan IIII	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
17	Selasa, 15 April 2016	Timpanan IIII	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
18	Selasa, 16 April 2016	Timpanan IIII	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
19	Selasa, 17 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
20	Rabu, 18 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
21	Rabu, 19 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
22	Rabu, 20 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
23	Rabu, 21 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
24	Rabu, 22 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
25	Rabu, 23 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
26	Rabu, 24 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
27	Rabu, 25 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
28	Rabu, 26 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
29	Rabu, 27 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
30	Rabu, 28 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
31	Rabu, 29 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
32	Rabu, 30 April 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
33	Rabu, 3 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
34	Rabu, 4 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
35	Rabu, 5 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
36	Rabu, 6 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
37	Rabu, 7 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
38	Rabu, 8 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
39	Rabu, 9 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
40	Rabu, 10 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
41	Rabu, 11 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
42	Rabu, 12 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
43	Rabu, 13 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
44	Rabu, 14 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
45	Rabu, 15 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
46	Rabu, 16 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
47	Rabu, 17 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
48	Rabu, 18 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
49	Rabu, 19 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
50	Rabu, 20 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
51	Rabu, 21 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
52	Rabu, 22 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
53	Rabu, 23 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
54	Rabu, 24 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
55	Rabu, 25 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
56	Rabu, 26 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
57	Rabu, 27 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
58	Rabu, 28 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
59	Rabu, 29 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
60	Rabu, 30 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	
61	Rabu, 31 Mei 2016	Timpanan dan Anggaran	Revisi dan peninjauan kembali	RSK	Proy. Kultura	

Lampiran nomor 1, tanggal 2016

MAHENDRA

#### Catatan:

1. Dokumen ini adalah dokumen yang bersifat rahasia dan hanya untuk keperluan internal saja. Dokumen ini tidak boleh disebarluaskan kepada pihak lain.
2. Dokumen ini adalah dokumen yang bersifat rahasia dan hanya untuk keperluan internal saja. Dokumen ini tidak boleh disebarluaskan kepada pihak lain.
3. Dokumen ini adalah dokumen yang bersifat rahasia dan hanya untuk keperluan internal saja. Dokumen ini tidak boleh disebarluaskan kepada pihak lain.
4. Dokumen ini adalah dokumen yang bersifat rahasia dan hanya untuk keperluan internal saja. Dokumen ini tidak boleh disebarluaskan kepada pihak lain.

## WAWANCARA

### PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN

#### Tempat DPRD Provinsi Kalimantan Utara

- P. Apa masalah yang bapak/ibu temukan mengenai sistem pendidikan di provinsi Kalimantan Utara?
- N. bahwa masalah yang ditemukan dalam sistem pendidikan di provinsi Kalimantan utara ini adalah** Masalah internal yaitu yang biasa dilihat dan berhubungan dengan strategi pembelajaran, peran guru, kurikulum, sistem kelembagaan, sarana dan prasarana, manajemen, anggaran oprisional.dimana Komponen yang penting adalah profesionalime guru dan di era golabisasi ini masih banyak masyarakat di provinsi Kalimantan utara yang kurang memperhatikan masalah pendidikan ini
- P. Apa yang membuat peningkatan mutu pendidikan menjadi masalah kebijakan?
- N.** masalah peningkatan mutu pendidikan di provinsi Kaltara memang sangat kompleks dan rumit karena dengan baru terbentuknya kaltara maka sebagian kewenangan pendidikan menjadi tanggungjawab provinsi sedangkan dinas pendidikan provinsi juga baru seumur jagung.karena mutu pendidikan merupakan cerminan dari sebuah mutu bangsa. manakala mutu pendidikannya bagus , maka bagus pula kualitas putra putri daerah untuk itu seyogyanya masalah mutu pendidikan ini harus menjadi perhatian serius pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

#### Wawancara 2

- P. Menurut Bapak apa yang membuat mutu pendidikan bias menjadi masalah kebijakan
- N.** dalam membuat suatu kebijakan terutama Raperda itu boleh berasal dari DPRD maupun Eksekutif (SKPD) tapi dengan memperhatikan ataupun melihat suatu sekala prioritas yang dilihat oleh DPRD Provinsi sehingga menurut merka perlu diberikan perhatian yang lebih terhadap Raperda ini.
- P. Bagaimana masalah peningkatan mutu pendidikan tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- N.** pendidikan merupakan komponen utama dalam menentukan tingkat kemajuan suatu daerah, sekarang ini belum teroptimalkannya dan dimanfaatkanya fungsi pendidikan sehingga Anggota DPRD mempunyai inisatif untuk membuat Perda mengenai peningkatan mutu ini.
- P. Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah peningkatan mutu pendidikan di provinsi Kalimantan Utara?

- N. sebenarnya semua instansi terkait dengan Raperda ini harus duduk bersama agar dapat merumuskan dan mencari solusi dari permasalahan ini, Jika saja semua pengambil keputusan atau pembuat kebijakan biasa sama-sama duduk dalam satu meja maka masalah ini dapat dipecahkan, Contoh dengan melakukan Inovasi pembelajaran dimana seorang guru terlebih dahulu mengetahui kondisi awal siswanya, dan harus memperbaiki satandarisasi pendidikan yang kurang tepat yaitu standard dan kompetensi dalam pendidikan, Contoh Kongkrit standar pendidikan menggunakan tolok ukur UN pada dasarnya tujuan utamanya baik tapi kenyataannya hanya sebagai standar penentuan kelulusan solusinya pihak yang mengetahui kemampuan peserta didiknya secara keseluruhan adalah guru solusi alternative adalah dengan menerapkan pendidikan karakter.mungkin Alternative lain biasa juga bias dengan Sistem pamong ( pendidikan oleh masyarakat,orang tua dan guru) sistem ini dirintis di solo dan ini bias kita contoh.
- P. Menurut bapak Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan rancangan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan?
- N. Sebenarnya yang terlibat harus dari instansi terkait seperti dinas pendidikan,LSM, masyarakat tenaga ahli dari lembaga-lembaga pendidikan selain bagian hukum dan DPRD Provinsi semuanya harus terlibat dalam formulasi kebijakan Raperda peningkatan mutu pendidikan tapi kenyataannya saat raperda ini diserahkan kepemerintah oleh DPRD semua unsur tersebut tidak begitu terlibat.

### Tempat Biro Hukum

- P. Bagaimana alternatif rancangan peraturan daerah tentang sistem pendidikan?
- N. sebenarnya alternative rancangan peraturan daerah tentang sistem pendidikan biasa memperkuat pendidikan berbasis karakteristik daerah sebagai tindak lanjut pelimpahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan dari pusat ke daerah. Sehingga kita mempunyai dasar hukum untuk menyelenggarakan pendidikan di daerah dengan sebaik-baiknya. Kalau tanpa ini, nanti tidak legal (ilegal) dalam melakukan pengaturan , Perda Penyelenggaraan Pendidikan ini sesuai dengan semangat desentralisasi pendidikan yang tertuang dalam UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dan PP 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. itu hanya berisikan pengaturan secara umum yang perlu ditindaklanjuti daerah. "Rinciannya harus diatur daerah sesuai karakteristiknya masing-masing," katanya. Hal ini biasanya bisa masuk dalam mata pelajaran Muatan Lokal (Mulok) yang diajarkan satuan pendidikan merupakan kegiatan kurikuler untuk mengembangkan kompetensi anak didik sesuai dengan karakteristik, potensi dan keunggulan daerah masing-masing. Terkait materi Mulok tersebut, tidak bisa disatukan atau dikelompokkan dengan mata pelajaran yang telah ditetapkan secara nasional, karena setiap daerah di Indonesia berbeda-beda.

P. Dan menurut bapak Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi dalam membuat rancangan perda peningkatan mutu pendidikan?

**N. seharusnya untuk membuat suatu Raperda harus memenuhi ketentuan yang sesuai dengan ketentuan permendagri nomor 80 tahun 2015 yaitu**

- ✓ **Materi atau substansi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum**
- ✓ **Raperda harus dilengkapi Naskah Akademik/keterangan teknis**
- ✓ **Mempersiapkan Penyusunan draf awal / nol**
- ✓ **Harus memuat 3 landasan yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis**
- ✓ **Kejelasan tujuan**
- ✓ **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**
- ✓ **Kejelasan rumusan**
- ✓ **Disamping itu materi muatan perda harus mengandung asas-asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, keadilan, kesamaan dalam hukum, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan, keserasian dan keselarasan.**

### **Wawancara 3**

#### **Tempat Biro Hukum**

P. Siapa yang akan melaksanakan kebijakan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan?

N. ya yang akan melaksanakan kebijakan tersebut adalah pemerintah daerah, Dinas pendidikan sekolah-sekolah dan perguruan tinggi di Kalimantan Utara kalau ada.

P. Menurut bapak Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan perda ini?

N. Terdapat tiga perencanaan strategis yang berkaitan dengan peningkatan mutu sekolah, yaitu strategi yang menekankan pada hasil (*the output oriented strategy*), strategi yang menekankan pada proses (*the process oriented strategy*), dan strategi komprehensif (*the comprehensive strategy*);

- memperkuat kurikulum yaitu instrument pendidikan

- Memperkuat partisipasi masyarakat dalam keseluruhan kegiatan pendidikan
- Memperkuat kapasitas manajemen sekolah
- Memperkuat sumber daya tenaga kependidikan
- Perbaiki yang berkesnimbangan

P. Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

N. Isi kebijakan yang telah ditetapkan adalah tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dan salah satunya berupa peningkatan mutu pendidikan dan Memperbaiki sarana dan prasarana dalam mengajar

P. Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan ini ?

N. *ya* yang terlibat dalam implementasi kebijakan adalah Gubernur, DPRD dan Dinas pendidikan dan jajarannya, oleh karena itu merekalah yang paling bertanggungjawab terhadap peningkatan mutu pendidikan di daerahnya. meskipun tidak selamanya demikian karena dalam pelaksanaannya tidak sedikit penyimpangan dan salah penafsiran terhadap kebijakan yang digulirkan sehingga menimbulkan berbagai kerancuan.

P. Menurut bapak Bagaimanakah tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur?

N. ***Tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan dapat diukur apabila suatu kebijakan tersebut dalam implementasinya berhasil dilaksanakan dan mutu pendidikan yang ada diprovinsi Kalimantan utara semakin baik***

P. Kira-kira Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

N. ***Seharusnya yang mengevaluasi kebijakan ini dilakukan bersama-sama antara pemerintah daerah dengan DPRD provinsi yang dilaksanakan oleh dinas pendidikan yang secara langsung menerapkan kebijakan ini. Dan memang sebaiknya apabila kebijakan ini tidak dapat dilaksanakan lebih baik melakukan perubahan karena untuk melakukan pencabutan suatu kebijakan hanya dapat dilakukan apabila bertentang dengan ketentuan yang berlaku serta adanya kerugian terhadap kepentingan umum.***

## WAWANCARA

### FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERUMUSAN KEBIJAKAN

#### Tempat DPRD PROVINSI dan BIRO HUKUM

- P. Apakah ada pengaruh tekanan-tekanan dari luar dalam perumusan kebijakan perda peningkatan mutu pendidikan?
- N1. tidak ada pengaruh ataupun tekanan dari luar dalam perumusan kebijakan ini murni karena asperasi dari DPRD yang melihat perkembangan pendidikan di provinsi Kalimantan utara.
- N2. Ya“ mungkin saja tidak ada pengaruh tekan dari luar dalam perumusan kebijakan ini hanya merupakan inisatif dari DPRD yang menginginkan kemajuan pendidikan yang ada di provinsi Kalimantan utara ini semakin baik namun yang perlu diperhatikan adalah kajian terhadap raperda ini jangan sampai muatan isinya belum sesuai karena kalau saya melihat raperda ini belum begitu mengakomodir kepentingan dan asperiasi dari masyarakat,kita harus betul-betul melihat dan mengkaji bersama-sama lagi raperda ini.
- P. Bagaimana pengaruh kebiasaan lama dalam merumuskan perda peningkatan mutu pendidikan?
- N. **tidak ada**, bahwa semua perosedur dalam penyusunan dan perumusan perda peningkatan ini sudah sesuai dengan peraturan perundang-undang yaitu berpedoman pada uu nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- N2. **Ya sebenarnya** pengaruh kebiasaan lama dalam merumuskan satu kebijakan itu sudah biasa manakala mereka sampai pada tahap jenuh dan mandeg yang cenderung sulit mencari jalan keluarnya. **tapi kebiasaan lama tetap juga menjadi referensi** pengambil kebijakan termasuk perumusan perda peningkatan mutu pendidikan apalagi kebijakan sebelumnya dipandang sudah memuaskan sehingga cenderung untuk diikuti.
- P. apakah sifat-sifat pribadi berpengaruh dalam perumusan perda ini?
- N1. sifat-sifat pribadi tidak berpengaruh dalam perumusan perda ini, Raperda peningkatan mutu pendidikan perlu dilakukan agar putra putri daerah terutama di Kalimantan Utara ini biasa mendapatkan pendidikan yang bagus dan menghasilkan generasi yang berkualitas bukan saatnya harus memikirkan kepentingan pribadi tapi kepentingan daerah. didalam proses kebijakan anggota fraksi maupun panitia khusus pasti memilki nilai-nilai dari dalam diri mereka misalkan saja nilai-nilai yang berorientasi pada kepentingan rakyat maupun nilai lainnya yang akan mempengaruhi seseorang dalam menetapkan maupun memilih kebijakan publik.

N2. Ya untuk Raperda ini maupun Raperda-Raperda lainnya baik dari Eksekutif maupun dari Legislatif (DPRD) mengatakan bahwa nilai- nilai yang ada didalam diri seseorang akan berpengaruh didalam pengambilan keputusan akan tetapi seharusnya dengan tidak mengesampingkan kepentingan public, karena tujuan utama perda ini adalah untuk memenuhi dan melayani public.

P. Apakah ada pengaruh dari kelompok luar dalam perumusan perda ini?

N1 “Ya adalah karena banyak orang-orang menginginkan agar mutu pendidikan yang ada di provinsi Kalimantan Utara ini menjadi lebih baik dan dapat dijadikan percontohan bagi daerah daerah lain karena kita hidup dilingkungan social yang mana sudah biasa dilihat pengalaman dari orang-orang sebelumnya terutama yang akan melaksanakan kebijakan ini nanti.

N2. Kabag Hukum (Arman Jauhari,S.H) mengatakan bahwa pihak luar memang sangat berpengaruh dalam perumusan perda ini maupun perda-perda lainnya karena kelompok luarlah yang sangat dominan karena paling tidak yang akan terpengaruh dengan perda ini nantinya contoh saja saat perda ini di sosialisasi public pasti akan ada masukan- masukan dari kelompok luar terutama kelompok yang terkait dengan Raperda ini.

P. bagaimana pengaruh keadaan masa lalu dalam merumuskan kebijakan ini?

N1. menurut Kabag Hukum Setda mengatakan “ menurut saya sih pengaruh keadaan masa lalu tidak terlalu dominan mempengaruhi karena jika dikaitkan dengan kewenangan, hal ini bias saja ada kewenangan yang tidak mengatur secara jelas didalam peraturan yang lebih tinggi maka kita didaerah didalam perda boleh saja mengatur hal tersebut mengingat apabila dialihkan misalnya akan menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaannya sehingga apa yang sudah ditetapkan sebelumnya masih tetap diakomodir didalam penyusunan perda yang sekarang, mungkin kaitnya seperti perda retribusi karena sebelumnya sudah ditetapkan tarifnya tetapi seiring waktu tariff tersebut tidak mengalami kenaikan dengan pertimbangan eknomi masyarakat masih rendah, fasilitas yang tersedia belum ada perbaikan dan sebagainya, kemudian dalam hal perijinan untuk menghindari pungli misalnya biasa kewenangan itu dijalankan saja kewenangan itu tetap dijalankan oleh SKPD teknis, mungkin itu saja kira-kira menurut saya yang bias saya contohkan sebagai keadaan masa lalu yang masih tetap berpengaruh dalam penyusunan perda yang sekarang”

N2. Ya “bagaimana pengaruh masa lalu dalam merumuskan kebijakan ini mungkin wajar-wajar saja karena untuk mengambil satu keputusan atau membuat kebijakan sebelumnya juga harus memperhatikan keadaan masa lalu apakah masih dapat dipakai ataupun tidak karena kita tau pembuat kebijakan sebelumnya juga pasti telah memikirkan hal tersebut nah bagaimana kita memperbaiki lagi kebijakan tersebut sesuai dengan kewenangan yang ada pada kita.

## HASIL WAWANCARA

### PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN

- **Dimensi Perumusan**
- Apa masalah yang bapak/ibu temukan mengenai sistem pendidikan di provinsi Kalimantan Utara?

**Jawaban :**

**Komunikasi dengan salah satu komisi 2 mengatakan bahwa masalah yang ditemukan dalam sistem pendidikan di provinsi Kalimantan utara ini adalah b**

- Masalah internal yaitu yang biasa dilihat dan berhubungan dengan strategi pembelajaran, peran guru, kurikulum, sistem kelembagaan, sarana dan prasarana, manajemen, anggaran oprisional.
- Komponen yang penting adalah profesionalime guru
- Di era golabisasi ini masih banyak masyarakat di provinsi Kalimantan utara yang kurang memperhatikan masalah pendidikan ini

**Data Observasi:**

Pada initinya provinsi Kalimantan utara masih banyak kekurangan guru-guru berprofesional, dan di dinas pendidikan juga masih kekurangan tenaga untuk mengkaji masalah mutu pendidikan.

- Apa yang membuat peningkatan mutu pendidikan menjadi masalah kebijakan?

**Jawaban :**

- Komunikasi dengan salah satu anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara mengatakan masalah peningkatan mutu pendidikan di provinsi Kaltara memang sangat kompleks dan rumit karena dengan baru terbentuknya kaltara maka sebagian kewenangan pendidikan



menjadi tanggungjawab provinsi sedangkan dinas pendidikan provinsi juga baru seumur jagung.karena mutu pendidikan merupakan cerminan dari sebuah mutu bangsa.

- Beliau juga mengatakan manakala mutu pendidikannya bagus , maka bagus pula kualitas putra putri daerah untuk itu seyogyanya masalah mutu pendidikan ini harus menjadi perhatian serius pemerintah sebagai pembuat kebijakan.
- **Menurut Karo Hukum dan Organisasi** “ dalam membuat suatu kebijakan terutama Raperda itu boleh berasal dari DPRD maupun Eksekutif (SKPD) tapi dengan memperhatikan ataupun melihat suatu sekala prioritas yang dilihat oleh DPRD Provinsi sehingga menurut merka perlu diberikan perhatian yang lebih terhadap Raperda ini.

#### **Data Observasi:**

SDM yang terdapat diprovinsi kaltara juga biasa dikatakan tidak memadai

- Bagaimana masalah peningkatan mutu pendidikan tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

#### **Jawaban :**

- Komunikasi dengan Pansus III DPRD Provinsi “ maengatakan pendidikan merupakan komponen utama dalam menentukan tingkat kemajuan suatu daerah, sekarang ini belum teroptimalkannya dan dimanfaatkanya fungsi pendidikan sehingga Anggota DPRD mempunyai inisatif untuk membuat Perda mengenai peningkatan mutu ini.

#### **Data Observasi:**

masalah peningkatan mutu pendidikan tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah karena sudah merupakan inisatif DPRD dengan melihat dan menargetkan sebelumnya setiap Raperda Inisiatif DPRD dan kemudian diserahkan ke pemerintah daerah ( Biro Hukum )

- **Formulasi kebijakan (*formulation*)**

- Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah peningkatan mutu pendidikan di provinsi Kalimantan Utara?

Jawaban :

- Komunikasi dengan Bapak Arman Jauhari (Kabag Hukum) Setda Provinsi Kaltara mengatakan sebenarnya semua instansi terkait dengan Raperda ini harus duduk bersama agar dapat merumuskan dan mencari solusi dari permasalahan ini, Jika saja semua pengambil keputusan atau pembuat kebijakan biasa sama-sama duduk dalam satu meja maka masalah ini dapat dipecahkan, Contoh dengan melakukan Inovasi pembelajaran dimana seorang guru terlebih dahulu mengetahui kondisi awal siswanya,
- memperbaiki satandarisasi pendidikan yang kurang tepat yaitu standard dan kompetensi dalam pendidikan, Contoh Kongkrit standar pendidikan menggunakan tolok ukur UN pada dasarnya tujuan utamanya baik tapi kenyataannya hanya sebagai standar penentuan kelulusan solusinya pihak yang mengetahui kemampuan peserta didiknya secara keseluruhan adalah guru solusi alternative adalah dengan menerapkan pendidikan karakter.
- Alternative lain bias dengan Sistem pamong ( pendidikan oleh masyarakat, orang tua dan guru) sistem ini dirintis di solo dan ini bias kita contoh.

**Data Observasi:**

Pada dasarnya belum ada pertemuan yang dilakukan oleh anggota DPRD dengan melibatkan instansi terkait maupun biro hukum, pada dasarnya baru anggota DPRD saja yang merumuskan Raperda ini dengan penyusunan naskah akademiknya diserahkan pada pihak ke tiga.

- Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan rancangan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan?

Jawaban :

- Komunikasi dengan Bapak Arman Jauhari (Kabag Hukum) Setda Provinsi Kaltara mengatakan yang terlibat harus dari instansi terkait seperti dinas pendidikan, LSM, masyarakat tenaga ahli dari lembaga-lembaga pendidikan selain bagian hukum dan DPRD Provinsi semuanya harus terlibat dalam formulasi kebijakan Raperda peningkatan mutu pendidikan tapi kenyataannya saat raperda ini diserahkan kepemerintah oleh DPRD semua unsur tersebut tidak begitu terlibat.

- **Penentuan kebijakan (*adaption*)**

- Bagaimana alternatif rancangan peraturan daerah tentang sistem pendidikan?

**Jawaban:**

*Menurut Kasubbag Perundang-undangan setda* mengatakan alternative rancangan peraturan daerah tentang sistem pendidikan biasa memperkuat pendidikan berbasis karakteristik daerah sebagai tindak lanjut pelimpahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan dari pusat ke daerah. Sehingga kita mempunyai dasar hukum untuk menyelenggarakan pendidikan di daerah dengan sebaik-baiknya. Kalau tanpa ini, nanti tidak legal (ilegal) dalam melakukan pengaturan. Dia memaparkan, Perda Penyelenggaraan Pendidikan ini sesuai dengan semangat desentralisasi pendidikan yang tertuang dalam UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dan PP 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. itu hanya berisikan pengaturan secara umum yang perlu ditindaklanjuti daerah. "Rinciannya harus diatur daerah sesuai karakteristiknya masing-

masing," katanya. Hal ini biasanya bisa masuk dalam mata pelajaran Muatan Lokal (Mulok) yang diajarkan satuan pendidikan merupakan kegiatan kurikuler untuk mengembangkan kompetensi anak didik sesuai dengan karakteristik, potensi dan keunggulan daerah masing-masing. Terkait materi Mulok tersebut, tidak bisa disatukan atau dikelompokkan dengan mata pelajaran yang telah ditetapkan secara nasional, karena setiap daerah di Indonesia berbeda-beda.

- Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi dalam membuat rancangan perda peningkatan mutu pendidikan?

**Jawaban:**

- *Menurut kabag hukum dan karo hukum & organisasi seharusnya untuk membuat suatu Raperda harus memenuhi ketentuan yang sesuai dengan ketentuan permendagri nomor 80 tahun 2015 yaitu*
  - ✓ *Materi atau substansi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum*
  - ✓ *Raperda harus dilengkapi Naskah Akademik/keterangan teknis*
  - ✓ *Mempersiapkan Penyusunan draf awal / nol*
  - ✓ *Harus memuat 3 landasan yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis*
  - ✓ *Kejelasan tujuan*
  - ✓ *Kesesuaian antara jenis dan materi muatan*
  - ✓ *Kejelasan rumusan*
  - ✓ *Disamping itu materi muatan perda harus mengandung asas-asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, keadilan, kesamaan*

*dalam hukum, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan, keserasian dan keselarasan.*

**Data Observasi:**

Pada intinya terkadang tidak sesuai dengan syarat penyusunan suatu raperda karena terkadang ada unsur kebijakan lainnya.

- Siapa yang akan melaksanakan kebijakan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan?

**Jawaban:**

- komunikasi dengan Kepala Biro Hukum Dan Organisasi (bpk Suharto, S.H) mengatakan ya yang akan melaksanakan kebijakan tersebut adalah pemerintah daerah, Dinas pendidikan sekolah-sekolah dan perguruan tinggi di Kalimantan Utara kalau ada.
- Ketua komisi 4 mengatakan untuk raperda ini akan dibentuk panitia khusus agar bias membahas raperda ini, walaupun ini adalah inisiatif dari DPRD Provinsi tetapi yang akan melaksanakan kebijakan ini adalah Dinas Pendidikan yang akan menjadi stakholdernya terkait pendidikan itu harapan dari kami.

**Data Observasi:**

Dinas Pendidikan sudah melakukan sebagian dari kebijakan tersebut walaupun Raperdanya belum ditetapkan menjadi perda karena masih banyak yang diperhatikan lagi tentang Raperda peningkatan Mutu pendidikan.

- Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan perda ini?

**Jawaban:**

***Menurut kabag hukum dan sekretaris dinas pendidikan waktu rapat raperda inisiatif***

***DPRD ini mengatakan :***

- Terdapat tiga perencanaan strategis yang berkaitan dengan peningkatan mutu sekolah, yaitu strategi yang menekankan pada hasil (*the output oriented strategy*), strategi yang menekankan pada proses (*the process oriented strategy*), dan strategi komprehensif (*the comprehensive strategy*);
- memperkuat kurikulum yaitu instrument pendidikan
- Memperkuat partisipasi masyarakat dalam keseluruhan kegiatan pendidikan
- Memperkuat kapasitas manajemen sekolah
- Memperkuat sumber daya tenaga kependidikan
- Perbaiki yang berkesnimbangan

***Menurut AS I (bpk Zaniuddin,HZ) untuk masalah raperda ini perlu ada pembenahan terlebih dahulu dalam struktur dinas pendidikan dengan menempatkan orang-orang yang berkompeten dan mengerti tentang tugas pokok mereka baru bias meningkatkan mutu pendidikan ini.***

**Data Observasi:**

Dari strategi tersebut masih sedikit yang biasa dilakukan

- Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

***Jawaban:***

- Isi kebijakan yang telah ditetapkan adalah tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dan salah satunya berupa peningkatan mutu pendidikan
- Memperbaiki sarana dan prasarana dalam mengajar

#### 4. Implementasi (*implementation*)

- Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan?

**Jawaban:**

- yang terlibat dalam implementasi kebijakan adalah Gubernur, DPRD dan Dinas pendidikan dan jajarannya, oleh karena itu merekalah yang paling bertanggungjawab terhadap peningkatan mutu pendidikan di daerahnya. meskipun tidak selamanya demikian karena dalam pelaksanaannya tidak sedikit penyimpangan dan salah penafsiran terhadap kebijakan yang digulirkan sehingga menimbulkan berbagai kerancuan.

- Apa yang mereka kerjakan?

**Jawaban:**

Mengimplementasikan kebijakan tersebut kepada masyarakat

- Apa dampak dari isi kebijakan?

**Jawaban:**

sangat berdampak saat nanti di implementasikannya peraturan daerah ini sebagai satu kebijakan.

#### 5. Evaluasi

- Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur?

**Jawaban:**

- *Tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan dapat diukur apabila suatu kebijakan tersebut dalam implementasinya berhasil dilaksanakan dan mutu pendidikan yang ada diprovinsi Kalimantan utara semakin baik*

- Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan?  
Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

**Jawaban:**

- *Seharusnya yang mengevaluasi kebijakan ini dilakukan bersama-sama antara pemerintah daerah dengan DPRD provinsi yang dilaksanakan oleh dinas pendidikan yang secara langsung menerapkan kebijakan ini. Dan memang sebaiknya apabila kebijakan ini tidak dapat dilaksanakan lebih baik melakukan perubahan karena untuk melakukan pencabutan suatu kebijakan hanya dapat dilakukan apabila bertentang dengan ketentuan yang berlaku serta adanya kerugian terhadap kepentingan umum.*





## PEDOMAN WAWANCARA

### FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERUMUSAN KEBIJAKAN

1. Apakah ada pengaruh tekanan-tekanan dari luar dalam perumusan kebijakan perda peningkatan mutu pendidikan?

**Jawaban:**

- Menurut Salah Satu Anggota DPRD dari komisi 2 (yang namanya tidak ingin disebutkan) tidak ada pengaruh ataupun tekanan dari luar dalam perumusan kebijakan ini murni karena asperasi dari DPRD yang melihat perkembangan pendidikan di provinsi Kalimantan utara.
- Asisten I sekaligus Plt Dinas pendidikan mengatakan “ mungkin saja tidak ada pengaruh tekan dari luar dalam perumusan kebijakan ini hanya merupakan inisatif dari DPRD yang menginginkan kemajuan pendidikan yang ada di provinsi Kalimantan utara ini semakin baik namun yang perlu diperhatikan adalah kajian terhadap raperda ini jangan sampai muatan isinya belum sesuai karena kalau saya melihat raperda ini belum begitu mengakomodir kepentingan dan asperiasi dari masyarakat,kita harus betul-betul melihat dan mengkaji bersama-sama lagi raperda ini.

**Data Observasi:** Raperda telah disiapkan termasuk naskah akdemiknya dan judulnya Raperda ini sudah ada saat pertanyaan ini ditanyakan.

2. Bagaimana pengaruh kebiasaan lama dalam merumuskan perda peningkatan mutu pendidikan?

**Jawaban:**

- Dari hasil wawancara (anggota DPRD) mengatakan bahwa semua perosedur dalam penyusunan dan perumusan perda peningkatan ini sudah sesuai dengan peraturan perundang-undang yaitu berpedoman pada uu nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

- Karo Hukum dan Organisasi juga mengatakan pengaruh kebiasaan lama dalam merumuskan satu kebijakan itu sudah biasa manakala mereka sampai pada tahap jenuh dan mandeg yang cenderung sulit mencari jalan keluarnya.

**Data Observasi:**

tapi kebiasaan lama tetap juga menjadi referensi pengambil kebijakan termasuk perumusan perda peningkatan mutu pendidikan apalagi kebijakan sebelumnya dipandang sudah memuaskan sehingga cenderung untuk diikuti.

3. apakah sifat-sifat pribadi berpengaruh dalam perumusan perda ini?

**Jawaban:**

- Anggota salah satu komisi 4 DPRD (Inisial “IS” ) Provinsi mengatakan sifat-sifat pribadi tidak berpengaruh dalam perumusan perda ini, Raperda peningkatan mutu pendidikan perlu dilakukan agar putra putri daerah terutama di Kalimantan Utara ini biasa mendapatkan pendidikan yang bagus dan menghasilkan generasi yang berkualitas bukan saatnya harus memikirkan kepentingan pribadi tapi kepentingan daerah.
- Ketua Komisi 2 (bpk Is) mengatakan didalam proses kebijakan anggota fraksi maupun panitia khusus pasti memilki nilai-nilai dari dalam diri mereka misalkan saja nilai-nilai yang berorientasi pada kepentingan rakyat maupun nilai lainnya yang akan mempengaruhi seseorang dalam menetapkan maupun memilih kebijakan publik.
- Kabag hukum Biro Hukum Setda mengatakan “ untuk Raperda ini maupun Raperda-Raperda lainnya baik dari Eksekutif maupun dari Legislatif (DPRD) mengatakan bahwa nilai- nilai yang ada didalam diri seseorang akan berpengaruh didalam pengambilan keputusan akan tetapi seharusnya dengan tidak mengesampingkan kepentingan public, karena tujuan utama perda ini adalah untuk memenuhi dan melayani public.

**Data Observasi:**

sifat-sifat pribadi kalau dilihat pada kenyataannya masih berpengaruh dalam perumusan perda ini karena melihat adanya desakan ke pemerintah daerah untuk segera menetapkan dan mengesahkan Raperda ini menjadi Perda. **(dokumen tanggapan pemerintah berupa naskah sambutan sidang paripurna )**

4. Apakah ada pengaruh dari kelompok luar dalam perumusan perda ini?

**Jawaban:**

- Salah satu komisi 4 DPRD (Inisial A ) “Ya adalah karena banyak orang-orang menginginkan agar mutu pendidikan yang ada di provinsi Kalimantan Utara ini menjadi lebih baik dan dapat dijadikan percontohan bagi daerah-daerah lain karena kita hidup di lingkungan sosial yang mana sudah biasa dilihat pengalaman dari orang-orang sebelumnya terutama yang akan melaksanakan kebijakan ini nanti.
- Kabag Hukum (Arman Jauhari,S.H) mengatakan bahwa pihak luar memang sangat berpengaruh dalam perumusan perda ini maupun perda-perda lainnya karena kelompok luarlah yang sangat dominan karena paling tidak yang akan terpengaruh dengan perda ini nantinya contoh saja saat perda ini di sosialisasikan public pasti akan ada masukan- masukan dari kelompok luar terutama kelompok yang terkait dengan Raperda ini.

**Data Observasi:**

Pengaruh dari kelompok luar ini sangat berpengaruh.

5. bagaimana pengaruh keadaan masa lalu dalam merumuskan kebijakan ini?

**Jawaban:**

- menurut Kabag Hukum Setda mengatakan “ menurut saya sih pengaruh keadaan masa lalu tidak terlalu dominan mempengaruhi karena jika dikaitkan dengan kewenangan, hal ini bias

saja ada kewenangan yang tidak mengatur secara jelas didalam peraturan yang lebih tinggi maka kita didaerah didalam perda boleh saja mengatur hal tersebut mengingat apabila dialihkan misalnya akan menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaannya sehingga apa yang sudah ditetapkan sebelumnya masih tetap diakomodir didalam penyusunan perda yang sekarang, mungkin kaitnya seperti perda retribusi karena sebelumnya sudah ditetapkan tarifnya tetapi seiring waktu tariff tersebut tidak mengalami kenaikan dengan pertimbangan ekonomi masyarakat masih rendah, fasilitas yang tersedia belum ada perbaikan dan sebagainya, kemudian dalam hal perijinan untuk menghindari pungli misalnya biasa kewenangan itu dijalankan saja kewenangan itu tetap dijalankan oleh SKPD teknis, mungkin itu saja kira-kira menurut saya yang bias saya contohkan sebagai keadaan masa lalu yang masih tetap berpengaruh dalam penyusunan perda yang sekarang”

- menurut salah satu anggota komisi 2 (Ibu M,S.Sos) “bagaimana pengaruh masa lalu dalam merumuskan kebijakan ini mungkin wajar-wajar saja karena untuk mengambil satu keputusan atau membuat kebijakan sebelumnya juga harus memperhatikan keadaan masa lalu apakah masih dapat dipakai ataupun tidak karena kita tau pembuat kebijakan sebelumnya juga pasti telah memikirkan hal tersebut nah bagaimana kita memperbaiki lagi kebijakan tersebut sesuai dengan kewenangan yang ada pada kita.

#### **Data Observasi:**

Pada intinya keadaan masa lalu sedikit sebanyak memang berpengaruh walaupun tidak semuanya tapi kenyataannya dilapang masih dapat kita temukan dengan adanya perubahan terhadap jadwal pembahasan yang tanggalnya pembahasannya selalu tidak tepat pelaksanaannya.

## PEDOMAN WAWANCARA

### PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN

#### 1. Dimensi perumusan masalah

Pertanyaan:

- Apa masalah yang bapak/ibu temukan mengenai sistem pendidikan di provinsi Kalimantan Utara?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Apa yang membuat peningkatan mutu pendidikan menjadi masalah kebijakan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Bagaimana masalah peningkatan mutu pendidikan tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

#### 2. Formulasi kebijakan (*formulation*)

- Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah peningkatan mutu pendidikan di provinsi Kalimantan Utara?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan rancangan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

### 3. Penentuan kebijakan (*adaption*)

- Bagaimana alternatif rancangan peraturan daerah tentang sistem pendidikan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi dalam membuat rancangan perda peningkatan mutu pendidikan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Siapa yang akan melaksanakan kebijakan peraturan daerah peningkatan mutu pendidikan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan perda ini?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

#### 4. Implementasi (*implementation*)

- Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Apa yang mereka kerjakan?

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

- Apa dampak dari isi kebijakan

**Jawaban:**

**Data Observasi:**

## 5. Evaluasi

- Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur?

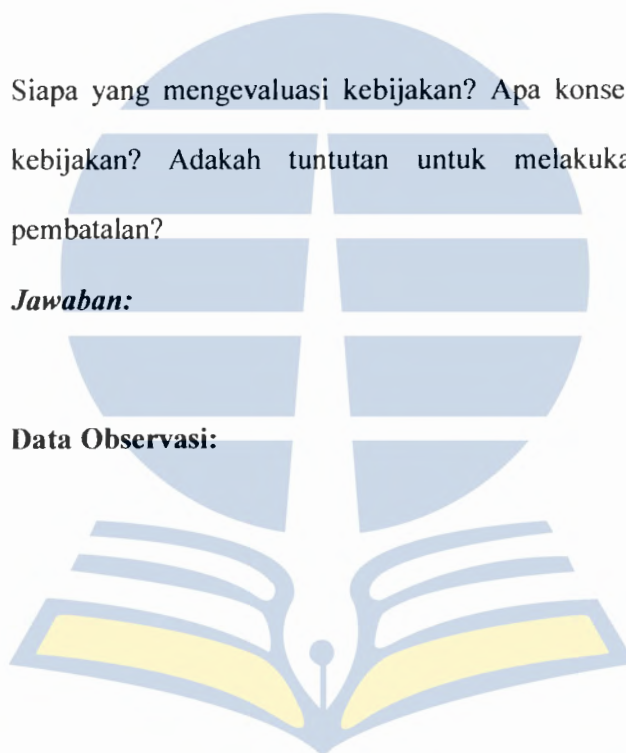
***Jawaban:***

**Data Observasi:**

- Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

***Jawaban:***

**Data Observasi:**





## PEDOMAN WAWANCARA

### FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERUMUSAN KEBIJAKAN

1. Apakah ada pengaruh tekanan-tekanan dari luar dalam perumusan kebijakan perda peningkatan mutu pendidikan?

*Jawaban:*

**Data Observasi:**

2. Bagaimana pengaruh kebiasaan lama dalam merumuskan perda peningkatan mutu pendidikan?

*Jawaban:*

**Data Observasi:**

3. apakah sifat-sifat pribadi berpengaruh dalam perumusan perda ini?

*Jawaban:*

**Data Observasi:**

4. Apakah ada pengaruh dari kelompok luar dalam perumusan perda ini?

*Jawaban:*

**Data Observasi:**

5. bagaimana pengaruh keadaan masa lalu dalam merumuskan kebijakan ini?

*Jawaban:*

**Data Observasi:**