

BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN

I. 1. Kajian Kepustakaan

II. 1. 1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Sebelum masuk kepada konsep-konsep yang berkaitan dengan variabel penelitian sedikit penulis akan menjelaskan konsep-konsep yang berkaitan dengan ilmu pemerintahan sebagai pengantar dari kajian kepustakaan ini, konsep ilmu pemerintahan ini dinilai perlu karena penelitian ini merupakan bagian dari kajian ilmu pemerintahan. Rosenthal mendefinisikan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal dan eksternal dari struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum. Pemerintahan umum dapat diartikan sebagai keseluruhan struktur dan proses dimana keputusan-keputusan yang mengikat diambil¹.

Brasz mendefinisikan pemerintahan umum adalah pemerintahan sebagaimana yang menjadi kompetensi dari berbagai instansi milik penguasa, yang dalam kehidupan modern sekarang ini memainkan peranan yang sangat penting. Pemerintahan sebagai fungsi negara di dalam semua perwujudan (mulai dari negara itu sendiri provinsi, kabupaten, kota praja, wilayah pengairan, organisasi, perusahaan milik pemerintah, sampai kepada lembaga lain yang berfungsi sebagai lembaga publik².

Pandangan atau persepsi yang lebih realistis mengenai ilmu pemerintahan dikemukakan oleh Ndraha dalam Kybernologynya, Ndraha mendefinisikan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat yang dibutuhkan oleh yang bersangkutan³. Pendapat Ndraha tentang ilmu pemerintahan di atas menitik beratkan bahwa kajian-kajian ilmu pemerintahan bagaimana suatu instansi pemerintah memberikan jasa publik dan layanan civil untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

¹Syafiie, Inu Kencana, 2007. *Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi)*. Bandung, Mandar Maju, Bandung. Hal 34

² Ibid. Hal 35

³ Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta, Rineka Cipta, Jakarta. Hal 3

Ndraha menambahkan ilmu pemerintahan mempelajari pemerintahan dari dua sudut. Pertama dari sudut bagaimana seharusnya (normative, ideal, dan das Sollen). Sedangkan kedua dari sudut bagaimana senyatanya jadi empiric dan das Sein).⁴ Oleh karena itu ilmu pemerintahan adalah bagaimana pelaksanaan antara yang seharusnya dilaksanakan dan bagaimana senyata (fakta) yang dilakukan oleh pemerintahan.

Mempelajari ilmu pemerintahan tentu ada tujuan yang ingin dicapai, Syafiie mengatakan bahwa tujuan mempelajari ilmu pemerintahan secara umum agar dapat memahami teori-teori bentuk-bentuk dan proses-proses pemerintahan dan mampu menempatkan diri serta ikut berperan di dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan, terutama pemerintahan di dalam negeri⁵. Pendapat di atas menghendaki pagi individu-individu yang mempelajari ilmu pemerintahan mampu menempatkan diri serta ikut berperan di dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan setidaknya penyelenggaraan sistem pemerintahan desa sebagai aksiologi ilmu yang dimiliki yang diberikan kepada masyarakat setempat.

II. 1. 2. Konsep Pemerintah dan Pemerintahan

Ada beberapa teori dan konsep yang berkaitan dengan pemerintah dan pemerintahan yang dikemukakan oleh para ahli, Pemerintah berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu: ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan⁶.

Budiarjo mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang teroganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar Negara⁷. Teori di atas

⁴ Ibid. Hal 7

⁵ Syafiie, Inu Kencana, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung, PT. Refika Aditama. Hal 26

⁶ Syafie., Op. Cit. Hal 20

⁷ Budiarjo, Miriam, 2003. *Dasar-Dasar Ilmu politik*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. Hal 21

menjelaskan adanya kaitan yang sangat erat antara pemerintah dan negara yang berdaulat, negara menyerahkan kepada sekelompok orang (pemerintah) untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka salah satu syarat terbentuknya negara adalah memiliki pemerintah.

Pemerintah lebih tepatnya didefenisi sebagai organ, lembaga atau instansi hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Ndraha yang menjelaskan bahwa,

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) diwilayah Indonesia, berat menerima layanan civil tertentu, dan pemerintah wajib melayankannya⁸.

Pendapat yang senada yang menjelaskan pemerintah itu sebagai organ, instansi atau lembaga juga disampaikan oleh Awang dan Wijaya yang menjelaskan pemerintah adalah sebuah badan yang menetapkan dan melaksanakan kebijakan publik, dan gerakan kekuasaan eksekutif, politik, dan berdaulat melalui adat istiadat, institusi dan hukum dalam sebuah negara. Pemerintah merupakan satu-satunya lembaga yang pada tingkat tertentu mampu menjada dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya⁹.

Teori-teori di atas selain menjelaskan pemerintah sebagai organ, lembaga atau instansi juga menjelaskan pemerintah merupakan satu-satunya organ yang dapat mengurus kepentingan masyarakat melalui kegiatan pelayanan publik dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya. Teori ini diperkuat oleh pendapat Sarundajang memberikan penjelasan bahwa pemerintah merupakan salah satu subkomponen geografis satu Negara yang berdaulat, pemerintah berfungsi memberikan pelayanan dalam suatu wilayah tertentu¹⁰. Oleh karena itu,

⁸Ndraha., Op. Cit. Hal 6

⁹Awang, Azam, & Mendra Wijaya, 2012. *Ekologi Pemerintahan*. Alaf Riau Pekanbaru. Hal 6

¹⁰Sarundajang, 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hal 25

pemerintah sebagai badan yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan negara memiliki fungsi-fungsi yang harus dijalankan salah satunya adalah fungsi pelayanan baik itu pelayanan sipil maupun pelayanan publik sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang tidak dapat dipenuhi tanpa bantuan orang lain.

Selain itu ada dua macam fungsi pemerintah, yang pertama fungsi primer dan kedua fungsi sekunder. Fungsi primer yaitu yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang diperintah. Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat, semakin meningkat kondisi yang diperintah semakin meningkat kondisi primer yang diperintah. Sedangkan fungsi sekunder pemerintah adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan fungsi ekonomi, politik dan sosial yang diperintah dalam arti semakin tinggi taraf hidup, semakin kuat bargaining position, dan semakin integratif masyarakat yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah¹¹.

Kemudian ada pendapat yang mengatikan pemerintah secara sempit dan luas sebagaimana yang dikemukakan oleh Kansil dan Christine memberikan penjelasan bahwa pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif, pemerintah dalam arti luas adalah semua organ negara termasuk DPR¹². Jadi pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang terdiri dari presiden dan kabinetnya, namun pemerintahan dalam arti luas merupakan dari keseluruhan organ atau element negara yang menyelenggarakan pemerintahan Negara sesuai dengan Konstitusi.

Sementara itu pemerintahan lebih menekankan kepada sebuah sistem, proses yang dilaksanakan oleh sebuah lembaga pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia karena manusia merupakan makhluk sosial yang tidak dapat hidup tanpa bantuan manusia lain. Namun manusia tidak dapat hidup lepas dari sebuah aturan, baik aturan yang dibuat oleh dirinya sendiri maupun aturan yang datang dari pihak lain, agar dapat hidup bebas maka manusia harus dapat mematuhi peraturan yang berlaku. Untuk mengatur kepentingan masyarakat banyak muncullah pemerintahan. Syafiie beranggapan bersamaan dengan

¹¹Ndraha., Op. Cit. Hal 76

¹²Kansil & Christine, 2001. *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia*. Jakarta, PT. Pratnya Paramita. Hal 150.

munculnya negara sebagai organisasi terbesar yang relative awet dan kokoh dalam kehidupan bermasyarakat, maka pemerintahan mutlak harus ada sebagai unsur utamanya, yaitu antara dua kelompok besar ini lahirlah hubungan pemerintahan yang ditunjukkan adanya gejala pemerintahan dapat berbentuk otokratis disuatu pihak atau demokratis dipihak lain¹³.

Berbicara mengenai pemerintahan Ndraha berpendapat pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antara anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat di dalam sebuah masyarakat. disana seseorang atau suatu kelompok (sebut saja X) dalam proses atau interaksi sosial terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain (sebut saja Y)¹⁴. Lebih jelasnya Ndraha mengatakan bahwa pemerintahan (governance) adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat¹⁵.

Munculnya sebuah pemerintahan merupakan konsekuensi dari pembentukan sebuah negara. Untuk mengatur kehidupan bernegara, masyarakat memerlukan pemerintahan yang diberikan kekuasaan dan kewenangan, Mac Iver mengartikan bahwa pemerintahan itu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan (*government is the organization of men under authority*)¹⁶. tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Max Iver Suryaningrat berpendapat sebagai berikut.

Pemerintahan adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintahan yang adil, dan pemerintahan yang berdemokrasi. Sedangkan pemerintahan adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan kekuasaan, atau dengan kata lain. pemerintahan adalah sekelompok indivu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan¹⁷.

¹³Syafiie, Inu Kencana, 2009. *Pengantar Ilmu Politik Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State Of The Art Ilmu Politik Dalam Mengubah Ilmu Politik Biadab Menjadi Politik Beradab*. Bandung, Pustaka Reka Cipta. Hal 30

¹⁴Ndraha, Taliziduhu, 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta, Rineka Cipta, Jakarta. Hal 6

¹⁵Ndraha.,Op. Cit. Hal 47

¹⁶Syafiie.,Op. Cit. Hal 45

¹⁷Suryaningrat, Bayu, 1987. *Mengenal Ilmu Pemerintah*. Rineka Cipta, Jakarta. Hal 2

Melalui teori-teori di atas dapat dibedakan antara konsep pemerintah dan pemerintahan, pemerintah merupakan sebuah lembaga-instansi atau organ yang memiliki kekuasaan, sedangkan pemerintahan merupakan suatu cara, proses, kegiatan yang dijalankan oleh sekelompok orang yang memiliki kekuasaan berdasarkan konstitusi sebuah negara.

Pemerintahan merupakan cara seseorang melaksanakan apa yang menjadi tugas dan wewenangnya melalui kekuasaan yang diperoleh secara sah, namun sesuai konsep yang benar tugas tersebut diperuntukkan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsinya. Untuk itu Rasyid mengatakan ada tujuh pokok tugas-tugas pemerintahan yang terdiri dari:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar sampai tidak terjadi pembrontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat berlangsung secara damai.
3. Dijamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal, dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan bisa didamaikan.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah, atau yang akan lebih banyak dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain pembangunan jalan, menyediakan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan kesektor kegiatan yang produktif atau semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan pekerjaan baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga mendorong upaya kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi¹⁸.

¹⁸Rasyid, M. Riyass. 1997, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*. Jakarta, Yasrif Witampone. Hal 11

Apabila ketujuh pokok tugas-tugas pemerintahan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik maka akan memberikan dampak kesejahteraan bagi masyarakat sebagaimana yang dicitakan oleh pembukaan konstitusi negara Indonesia yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, Bintaro menjelaskan sebagai berikut.

peranan dan fungsi pemerintahan adalah perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat, tergantung oleh beberapa hal. Yang pertama adalah filsafat hidup kemasyarakatan dan filsafat politik masyarakat tersebut. Ada negara-negara yang memberi kebebasan yang cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat untuk menumbuhkan perkembangannya masyarakat, sehingga pemerintah diharapkan tidak perlu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Pada masa lampau dalam bentuknya yang ekstrim, hal ini didukung oleh filsafat kemasyarakatan "Laisser Faire". Namun ada pula negara-negara dimana filsafat hidup bangsanya menghendaki negara dan pemerintah memimpin dan bahkan mengurus hampir segala sesuatu dalam kehidupan masyarakat bangsa tersebut. Filsafat politik sosialis yang tradisional mendasari orientasi seperti itu. Hal ini berkaitan dengan pandangan hidup pemerintah sebagai pemegang mandate kepercayaan untuk mengusahakan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, harus mengusahakan pula keadilan. Dan ini perlu dinyatakan dalam tetap memperhatikan kepentingan golongan yang lemah (kedudukan ekonominya)¹⁹.

II. 1. 3. Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan di Kabupaten Rokan Hulu dilaksanakan dalam konteks azas tugas pembantuan, karena di dalam negara kesatuan Republik Indonesia pembagian kekuasaan yang vertikal melahirkan sebuah hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah. menurut Nurcholis membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan local (*local government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. oleh karena *local government* merupakan bagian negara maka konsep *local government* tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam sistem *unitary* dan *federal* serta sentralisasi,

¹⁹Syafie., Op. Cit. Hal 33

desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan²⁰. Sementara itu Hoessein mengatakan *local government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan local. Kedua, pemerintahan local dan dilakukan oleh pemerintahan local. Ketiga, berarti daerah otonom²¹.

Fauzi dan Zakaria menjelaskan dalam konteks negara kesatuan kewenangan antara pusat dan daerah mendasarkan diri pada tiga pola yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*madebwind*). Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan²². Menurut Manan desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan.

1. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi perubahan yang terjadi dengan cepat.
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan efisien.
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif²³.

Ada dua jenis desentralisasi yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan termaksud adalah daerah. sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal pendidikan dan kebudayaan, pertahanan, kesehatan, dan lain-lain²⁴

Sedangkan dekonsentrasi menurut Fauzi dan Zakaria adalah pelimpahan kewenangan oleh pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan perangkat pusat di

²⁰Nurcholis, Hanif, 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta, Grasindo. Hal 13

²¹ Nurcholis., Op. Cit. Hal 14

²²Fauzi, Noer dan R. Yando, Zakaria, 2000. *Mensiasati Otonomi Daerah*. Yogyakarta, INSIST Press. Hal 11

²³Manan, Bagir, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yokyakarta, PSH FH-UII. Hal 174

²⁴ Fauzi, Noer.,Op. Cit. Hal 11

daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan²⁵. Sementara itu tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu yang tersusun secara vertikal²⁶.

Jadi *medebewind* merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal, yaitu:

1. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk untuk melaksanakannya.
2. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu²⁷.

II. 1. 4. Konsep Kebijakan dan Kebijakan Publik

Sebelum berbicara kebijakan publik penulis akan menjelaskan konsep-konsep yang berkaitan dengan kebijakan. Para ahli bervariasi dan beragam dalam mengemukakan konsep-konsep yang berkaitan dengan kebijakan namun pada dasarnya maksud dan tujuannya adalah sama. Ibrahim mengemukakan bahwa kebijakan itu adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu²⁸. Teori kebijakan di atas masih bersifat abstrak belum menjelaskan kebijakan secara rinci. Lebih kepada aspek politik Wahab menjelaskan bahwa kebijakan dapat diartikan tindakan politik atau serangkaian prinsip, tindakan yang dilakukan oleh seseorang,

²⁵Ibid

²⁶Ibid. Hal 12

²⁷Ibid

²⁸Ibrahim, Amin, 2003. *Pokok-Pokok Analisis Kebijakan Publik (AKP)*, Cetakan I. Bandung, Mandar Maju. Hal

kelompok atau pemerintah atau aktor terhadap suatu masalah²⁹. Tidak jauh berbeda dengan pendapat di atas Amara yang dikutip oleh Lubis mengatakan kebijakan adalah suatu taktik atau strategi yang di arahkan untuk mencapai suatu tujuan³⁰.

Dari beberap pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu taktik atau strategi yang gunakan untuk memecahkan suatu masalah yang ada di tengah-tengah masyarakat, apabila dikaitkan dengan aspek politik kebijakan merupakan tindakan politik atau serangkaian prinsip tindakan seseorang ataupun sekelompok orang (pemerintah).

Widodo mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu:

1. Stakeholders kebijakan
2. Pelaku kebijakan (policy contents), dan
3. Lingkungan kebijakan (policy environment)³¹

Menurut penulis pendapat tersebut mengatakan bahwa sistem kebijakan terdapat 3 element-element dasar yakni *Stakeholders* kebijakan yaitu para elit-elit yang memiliki fungsi dan tugas untuk merumus dan menetapkan kebijakan, kemudian pelaku kebijakan, yakni instansi-instansi yang resmi untuk menyelenggarakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan tersebut, dan lingkungan kebijakan yaitu subjek dari penerapan sebuah kebijakan baik itu masyarakat, pihak swasta dan pelaku-pelaku usaha.

Esensi dari kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga, instansi pemerintahan yang dirumuskan dan ditetapkan untuk mengatur dan mengurus urusan publik. Koryati mengatakan kebijakan secara umum dapat dikatakan sebagai rumusan pemerintahan yang mejadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang

²⁹Wahab, Solikhin, Abdul, 2002. *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta, Bumi Aksara. Hal 13

³⁰Lubis, Solly, 2007. *Kebijakan publik*. Bandung, Mundur Maju. Hal 7

³¹Widodo, Joko, 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta, Bayumedia. Hal 14

mempunyai tujuan, rencana, dan program yang akan dilaksanakan secara jelas³². Pendapat Koryati tersebut menjelaskan kebijakan publik adalah rumusan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan secara langsung untuk kepentingan publik, kepentingan orang banyak dan warga negara yang menyentuh lembaga-lembaga pemerintahan, swasta dan dunia usaha masyarakat. Oleh karena itu kebijakan publik merupakan suatu tindakan dari pemerintah untuk menyelesaikan masalah atau persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

Friedrick menjelaskan kebijakan publik sebagai Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu³³.

Berbicara kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena hanya lembaga pemerintahan satu-satunya instansi yang memiliki kewenangan menetapkan sebuah aturan baik itu aturan sebagai langkah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat maupun aturan yang dapat memecahkan masalah-masalah yang hadir ditengah-tengah masyarakat. Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik itu keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan³⁴. Senada dengan pendapat sebelumnya Anderson berpendapat,

Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah dimana implikasi dari kebijakan itu adalah: kebijakan publik memiliki tujuan tertentu, berisi tindakan-tindakan pemerintah, merupakan hal yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah bukan yang masih dimaksud untuk dilakukan, bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu), kebijakan publik dalam arti positif setidaknya-tidaknya didasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa³⁵.

³²Koryati, Nyimas Dwi, Dkk. 2005. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*. Yogyakarta, YPAPI. Hal 7

³³Nugroho, Riant, 2009. *Public Policy*. Jakarta, Elex Media Komputindo. Hal 83

³⁴Nugroho D, Riant, 2004. *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebikan*. Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta. Hal 58

³⁵Tangkilisan & hessel Nogi, 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. yogyakarta, Lukman offset & YPAPI. Hal 2

Konsep yang sama yang menekankan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan dijelaskan oleh House dan Coleman yang memaparkan kebijakan publik sebagai suatu prinsip pemerintah, rencana ataupun rangkaian tindakan sebagai suatu rangkaian kegiatan-kegiatan yang berorientasi pada suatu tujuan³⁶. Tidak dapat dibantah lagi bahwa kebijakan publik merupakan alat atau cara baik dalam bentuk prinsip, rumusan, rencana maupun proyek pemerintahan untuk mencapai tujuan.

Kebijakan publik hanya dapat diputuskan oleh lembaga negara yang sah untuk berbuat dan bertindak dalam upaya meningkatkan nilai-nilai kemasyarakatan. Kebijakan publik lahir dari perumusan kebijakan yang memiliki tahap-tahap yang harus dilewati, itu sebabnya kebijakan publik dalam perumusannya terjadi kompromi diantara beberapa lembaga negara untuk membahas permasalahan yang mendasar yang dihadapi oleh lembaga yang memiliki kekuasaan dan kewenangan sebelum masuk pada tahap pembahasan dan implementasi atau penerapan kebijakan publik.

Proses penetapan kebijakan publik atau kebijakan pemerintahan dimulai pada tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan pakar kebijakan publik Anderson yang menjelaskan bahwa proses kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (problem formulation): Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.
2. Formulasi Kebijakan (formulation): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternative-alternative untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan Kebijakan (adoption): Bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (implementation): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

³⁶House, Peter dan Joseph Coleman, 1980. *Realities of Publik Police Analysis*. Beverly Hills, Sage Publications. Hal 5

5. Evaluasi (evaluation): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?³⁷.

Sementara itu Woll menambahkan dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah yaitu:

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
2. Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
3. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat³⁸.

Identifikasi ciri-ciri penting sebuah kebijakan sebelum perumusan kebijakan sangat penting dilakukan, hal ini bertujuan agar kebijakan benar-benar memberikan solusi untuk mengatasi permasalahan yang ada. Dunn (2003: 214-216) menjelaskan beberapa ciri penting dari masalah kebijakan antara lain

1. Saling Ketergantungan dari masalah kebijakan
Masalah-masalah kebijakan di dalam suatu bidang kadang kadang mempengaruhi kebijakan di dalam bidang lain.
2. Subyektivitas dari masalah kebijakan
Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif.
3. Sifat Buatan dari masalah
Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah.
4. Dinamika masalah kebijakan
Terdapat banyak solusi untuk suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah tersebut. Masalah dan solusi berada dalam perubahan-perubahan yang konstan; dan karenanya masalah tidak secara konstan terpecahkan³⁹.

II. 1. 5. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

³⁷Subarsono. A. G, 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal 12-13

³⁸Tangkilisan & hessel Nogi., Op. Cit. Hal 2

³⁹Dunn, N. William, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Gajah Mada University. Hal 214

Setelah kebijakan public (Publik Policy) dirumuskan dan disahkan oleh lembaga negara yang memiliki hak dan wewenang, langkah selanjutnya sebuah kebijakan publik tersebut harus diturunkan melalui serangkaian petunjuk pelaksana teknis kepada internal didalam sebuah instansi pemerintahan dalam birokrasi agar sebuah kebijakan dapat diimplementasikan. James P. Lester dan Joseph Steewart menyatakan bahwa Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil⁴⁰.

Sementara itu Wahab sesuai kamus Webster merumuskan *to implement* (mengimplementasikan) yang berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu) termasuk tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan⁴¹. Implementasi kebijakan publik merupakan penerapan dari kebijakan publik yang telah dirumuskan, dan bermuara kepada hasil yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat yang dapat dirasakan oleh pemanfaat dan manfaat tersebut dapat dirasalah oleh publik.

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang sangat terpenting dalam siklus kebijakan karena tanpa implementasi kebijakan publik yang dirumuskan akan sia-sia begitu saja.

Udoji yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak diimplementasikan, bagaimana organisasi pelaksana dan pelaku kebijakan dapat mengimplementasikannya yang tentunya akan dipengaruhi oleh lingkungan di sekitarnya⁴².

Perumusan kebijakan berkaitan erat dengan implementasi kebijakan publik karena implemetasi sangat dipengaruhi oleh design kebijakan publik pada tahap perumusan yang baik, design yang baik akan memberikan kemudahan bagi instansi pemerintahan dalam

⁴⁰Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jakarta, Erlangga. Hal 102

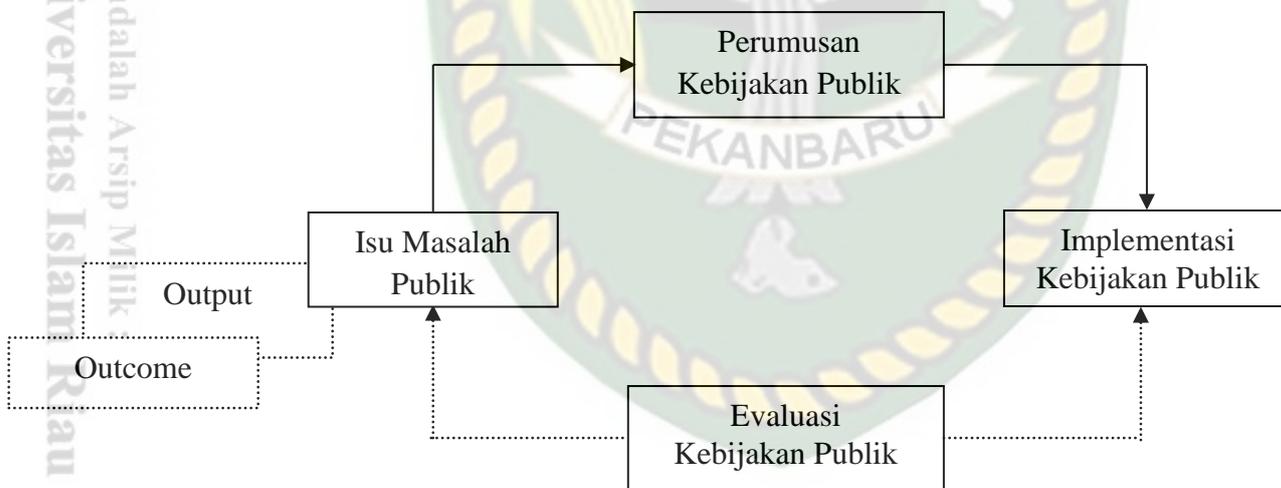
⁴¹Wahab.,Op. Cit. Hal 64

⁴²Ibid. Hal 59

mengimplementasikannya. Badjuri berpendapat kesuksesan implementasi sangat dipengaruhi oleh bagaimana sebuah design kebijakan mampu merumuskan secara komprehensif aspek pelaksanaan sekaligus metode evaluasi yang akan dilaksanakan⁴³. Pendapat Bajuri di atas secara tegas mengatakan bahwa implementasi kebijakan memiliki kaitan yang erat dengan proses perumusan kebijakan bahkan juga menyentuh metode apa yang digunakan sebagai langkah untuk mengevaluasi kebijakan.

Sangat perlu digaris bawahi bahwa implementasi kebijakan tidak akan pernah ada apabila sasaran atau tujuan sebuah kebijakan tidak pernah dirumuskan. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang merupakan produk kebijakan pemerintah perlu ada tindakan perumusan mencakup semua yang dioperasionalkan. Sebagaimana yang digambarkan oleh dalam siklus schematic kebijakan publik sebagai berikut.

Gambar II. 1. 1 : Siklus Schematic Kebijakan Publik



Sumber : Nugroho D. Riant⁴⁴

Nugroho menambahkan implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang⁴⁵. Pendapat tersebut

⁴³Badjuri Abdulkahar, Teguh Yuwono, 2003. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*. FISIP UNDIP, Semarang. Hal 111-112

⁴⁴ Nugroho D. Riant., Op. Cit Hal 73

⁴⁵Ibid. Hal 139

menitik beratkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan cara yang dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya.

Teori implementasi kebijakan lainnya yang sering digunakan oleh peneliti sebagai grand theory adalah teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya⁴⁶.

Sementara itu, Putra dalam bukunya Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik menyimpulkan hakekat dari implementasi kebijakan seperti di bawah ini,

“Implementasi kebijakan pada hakekatnya tidak hanya terbatas pada tindakan-tindakan atau perilaku badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran (*target group*), namun juga memperhatikan secara cermat jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan”⁴⁷.

Implementasi kebijakan adalah serangkaian proses yang dijalani oleh unit pelaksana (*Government Units*), yaitu jajaran birokrasi publik mulai dari level atas sampai level birokrasi paling rendah. Namun tidak hanya terbatas pada unit pelaksana tersebut organisasi masyarakat bahkan masyarakat secara individu juga mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Untuk itu mengutip pernyataan Lineberry yang menyatakan bahwa proses implementasi setidaknya tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut :

1. Pembentukan organisasi baru dan staf pelaksana.
2. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating proceures*)
3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran pembagian tugas di dalam dan diantara dinas-dinas atau badan pelaksana.
4. pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan⁴⁸.

Selain itu mengutip pendapat Sabatier dan Mazmanian beliau menyebutkan ada enam (6) kondisi atau enam langkah bagi implementasi yang efektif, yaitu apabila :

⁴⁶Winarno., Op. Cit. Hal 146

⁴⁷Putra. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Jakarta, PT. Gunung Agung. Hal 84

⁴⁸Ibid. Hal 81

1. Tujuan-tujuan bersifat konsisten dan jelas sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber yang legal.
2. Teori kausal yang memadai sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat untuk melakukan perubahan.
3. Struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran.
4. Para implementer punya komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan.
5. Dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan dalam legislatif dan eksekutif
6. Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut⁴⁹.

Kemudian Anderson berpendapat bahwa dalam mengimplementasi kebijakan dapat dilihat dari 4 (empat) aspek agar implementasi kebijakan dapat mencapai hasil dan tujuan yang telah ditentukan, yaitu:

1. *Who is involved in policy implementaion.*
2. *The nature of the administrative process.*
3. *Compliance with policy.*
4. *The effect implemtaion on policy content and impact*

Atau

1. Siapa yang mengimplementasikan kebijakan.
2. Hakekat dari proses administrasi
3. Kepatuhan (kompliasi) kepada kebijakan.
4. Efek atau dampak dari implementasi kebijakan.

Untuk pencapaian hasil yang optimal, efektif dan efisien, dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik, maka ada pokok-pokok yang harus dilaksanakan di dalam prosesnya. Menurut Edward III dalam dalam bukunya Kebijakan Publik Teori dan Proses, menyatakan ada empat faktor penting yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

⁴⁹Ibid. Hal 87

Yaitu persyaratan bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan.

2. Sumber Daya
sumber yang terpenting meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik
3. Disposisi
jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat. Bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit
4. Struktur organisasi,
birokrasi secara sadar atau tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan⁵⁰.

Sementara itu, Meter dan Horn mengatakan agar implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik maka harus dilaksanakan berdasarkan enam elemen pokok yang membentuk ikatan (*linkage*) yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
4. Karakteristik badan-badan pelaksana
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik
6. Kecenderungan pelaksana (*implementors*)⁵¹.

Ada beberapa syarat yang mutlak dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan publik agar tujuan dan sasaran kebijakan publik dapat tercapai sesuai dengan perencanaan yang telah dirumuskan, hal sebagaimana yang disampaikan oleh Hoogwood dan Gun menurut mereka untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat sebagai berikut :

1. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar

⁵⁰Winarno, Budi, 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta, Media Pressindo. Hal 175

⁵¹Ibid. Hal 156

2. Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu
3. Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada
4. Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang handal
5. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi
6. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
10. Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna⁵².

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang rumit dan kompleks dan melibatkan seluruh objek dari kebijakan publik tersebut. Begitu juga dengan halnya implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan Pemuda Olahraga Kabupaten Rokan Hulu melibatkan seluruh element-element kebijakan mulai dari pemerintah pusat sampai kepada pemerintah daerah, untuk itu Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu harus melaksanakannya dengan maksimal agar tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Namun apabila tujuan dan sasaran implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan di Kabupaten Rokan Hulu tidak tercapai maka salah satu penyebabnya adalah proses implementasi kebijakan tidak berjalan dengan baik, selain dari perumusan kebijakan.

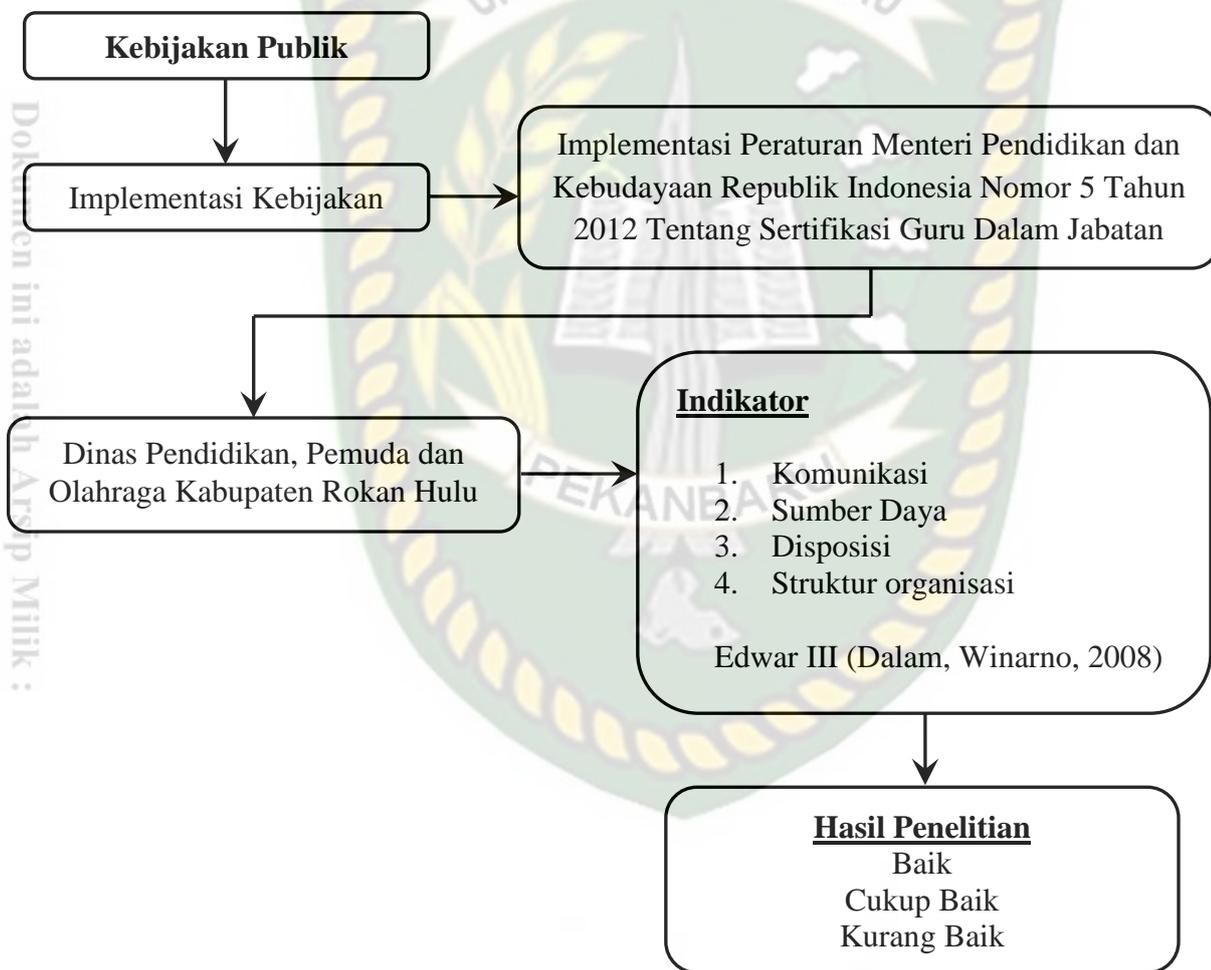
II. 2. Kerangka Pemikiran

Dalam sebuah penelitian ilmiah kerangka pemikiran sangat diperlukan, karena kerangka pemikiran merupakan konstuksi dasar yang dijadikan acuan atau pedoman dilakukan kegiatan penelitian. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini memuat variabel-variabel penelitian dan indikator-indikator yang dijadikan dasar untuk menganalisis data primer dan

⁵²Nugroho.,Op. Cit. Hal 171

sekunder serta informasi yang diperoleh di lokasi penelitian. Agar lebih jelasnya kerangka pemikiran penelitian tentang implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan (studi pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu) dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar II. 2. 1: Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan (Studi Pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu)



Sumber: Data Olahan Peneliti, Tahun 2016

II. 3. Konsep Operasional Variabel

Operasional variabel penelitian ini dimaksudkan untuk menyamakan persepsi hal-hal yang berkaitan dengan dengan variabel penelitian tentang implementasi Peraturan Menteri

Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu.

Ada beberapa konsep yang dioperasionalkan di dalam penelitian ini yaitu:

1. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan.
2. Instansi tempat dilaksanakan penelitian ini adalah Dinas Pendidikan dan Pemuda Olahraga Kabupaten Rokan Hulu.
3. Dinas Pendidikan dan Pemuda Olahraga Kabupaten Rokan Hulu merupakan salah Satu Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Rokan Hulu.
4. Komunikasi adalah persyaratan bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan.
5. Sumber Daya yaitu meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan.
6. Disposisi terkait erat dengan sikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat.
7. Struktur Organisasi adalah birokrasi secara sadar atau tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah sosial dalam kehidupan modern.

II. 4. Konsep Operasionalisasi Variabel

Di dalam penelitian pendekatan kuantitatif, konsep operasionalisasi sangat diperlukan sebagai konstruksi dasar untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Untuk lebih jelasnya konsep operasionalisasi penelitian dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel II. 4. 1 : Konsep Operasionalisasi Variabel Penelitian

Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala Pengukuran
Impelementasi Kebijakan	1. Komunikasi	a. Persyaratan b. Tata Cara c. Prosedur dan mekanisme d. Standar	Ordinal
	2. Sumber Daya	a. Sumber Daya Manusia b. Sarana dan Prasarana c. Sosialisasi	Ordinal
	3. Disposisi	a. Kompetensi petugas pe pelaksana b. Sikap petugas pelaksana c. Komunikasi dengan antar organisasi	Ordinal
	4. Struktur organisasi	a. Dukungan dari eksekutif b. Dukungan dari DPRD	Ordinal

Sumber: Data Olahan Peneliti, 2016

II. 5. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu. Penulis mengidentifikasi teknik pengukuran berdasarkan kategori yang telah ditetapkan pada kerangka pemikiran. Adapun teknik pengukuran yang digunakan adalah skala ordinal dengan kategori terlaksana, cukup terlaksana dan kurang terlaksana. kemudian untuk variabel penelitian dengan teknik pengukuran sebagai berikut :

Baik : Apabila implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Pada Dinas Pendidikan, Pemuda

dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu berada pada kategori baik atau jawaban responden 66% ke atas.

Cukup Baik : Apabila implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu berada pada kategori cukup baik atau jawaban responden antara 34-65%.

Kurang Baik : Apabila implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu berada pada kategori kurang baik atau jawaban responden kurang dari 33%.

Kemudian untuk masing-masing indikator penelitian teknik pengukurannya adalah sebagai berikut:

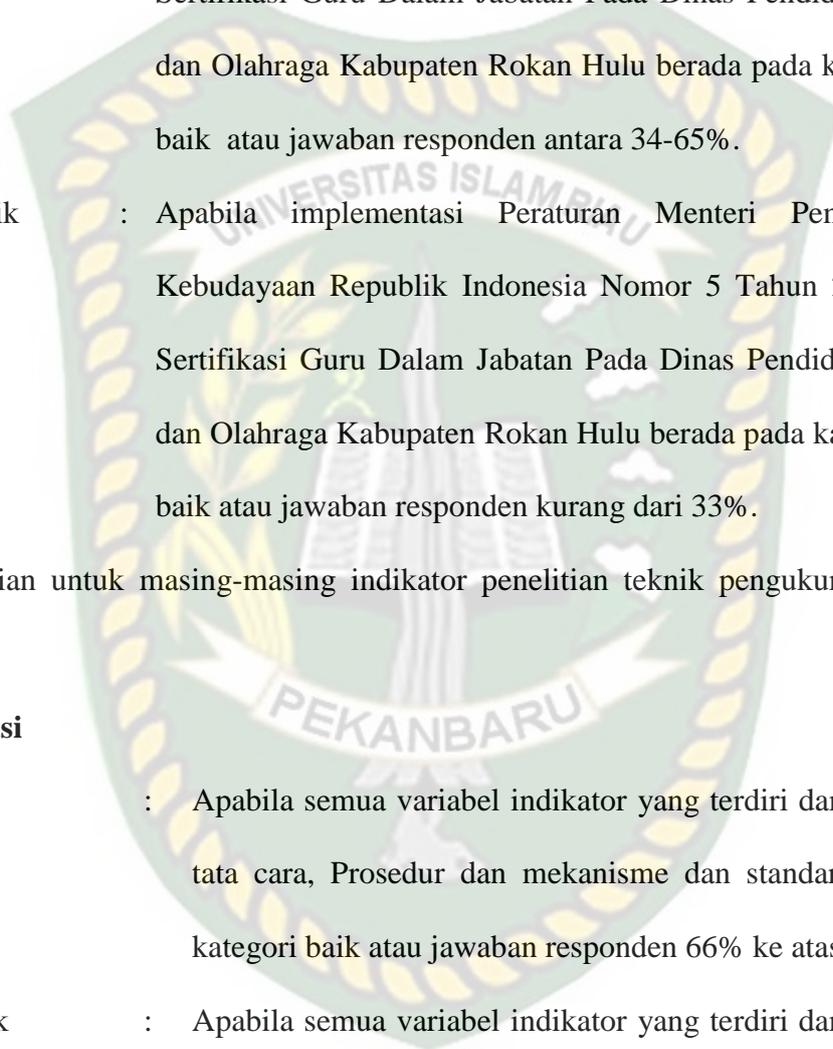
1. Komunikasi

Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari persyaratan, tata cara, Prosedur dan mekanisme dan standar berada pada kategori baik atau jawaban responden 66% ke atas.

Cukup Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari persyaratan, tata cara, Prosedur dan mekanisme dan standar berada pada kategori cukup baik atau jawaban responden antara 34-65%.

Kurang Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari persyaratan, tata cara, Prosedur dan mekanisme dan standar berada pada kategori kurang baik atau jawaban responden kurang dari 33%.

2. Sumber Daya



Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari Sumber Daya Manusia, sarana dan Prasarana, sosialisasi berada pada kategori baik atau jawaban responden 66% ke atas.

Cukup Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari Sumber Daya Manusia, sarana dan Prasarana, sosialisasi berada pada kategori cukup baik atau jawaban responden antara 34-65%.

Kurang Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari Sumber Daya Manusia, sarana dan Prasarana, sosialisasi berada pada kategori kurang baik atau jawaban responden kurang dari 33%.

3. Disposisi

Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari kompetensi petugas pelaksana, sikap petugas pelaksana, komunikasi dengan antar organisasi berada pada kategori baik atau jawaban responden 66% ke atas.

Cukup Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari kompetensi petugas pelaksana, sikap petugas pelaksana, komunikasi dengan antar organisasi berada pada kategori cukup baik atau jawaban responden antara 34-65%.

Kurang Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari kompetensi petugas pelaksana, sikap petugas pelaksana, komunikasi dengan antar organisasi berada pada kategori kurang baik atau jawaban responden kurang dari 33%.

4. Struktur Organisasi

Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari dukungan dari eksekutif, dukungan dari DPRD berada pada kategori baik atau jawaban responden 66% ke atas.

Cukup Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari dukungan dari eksekutif, dukungan dari DPRD berada pada kategori cukup baik atau jawaban responden antara 34-65%.

Kurang Baik : Apabila semua variabel indikator yang terdiri dari dukungan dari eksekutif, dukungan dari DPRD berada pada kategori kurang baik atau jawaban responden kurang dari 33%.

