

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 02 Tahun 2010

Peraturan Bupati Nomor 02 Tahun 2010 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur'an Pada Siswa Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah yang beragama Islam di tetapkan oleh Bupati Rokan Hulu Drs. Achmad Msi pada tanggal 04 Februari 2010. Peraturan ini dibuat untuk meminimalisir dan membebaskan Buta Aksara Al-Qur'an Pada Siswa Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah yang beragama Islam di Kabupaten Rokan Hulu.

Fungsi dan Tujuan dari Peraturan Bupati Nomor 02 Tahun 2010 ini adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan tambahan Pendidikan Agama khususnya Pendidikan Al-Qur'an terutama bagi Peserta Didik di Sekolah Umum. Dengan adanya Peraturan Bupati ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas Keimanan dan Ketaqwaan Siswa Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah yang beragama Islam. Kemampuan Membaca Al-Qur'an merupakan Bahan Pertimbangan bagi setiap peserta didik yang beragama Islam untuk memasuki jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Lembaga Pendidikan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Bupati ini adalah Lembaga Pendidikan Diniyah Takmiliah Awwaliyah (PDTA). Pembelajaran dalam rangka Bebas Buta Aksara Al-Qur'an bersifat terbuka. Peserta didik terdiri dari Siswa Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah. Tenaga

Pendidik PDTA bertugas mendidik dan mengajar peserta didik yang ditunjuk dan diangkat oleh Yayasan dan Pemerintah Daerah.

Program Pembelajaran Pendidikan Diniyah Takmiliyah Awwaliyah (PDTA) memuat porsi pembelajaran pada pemberian bekal dasar pengetahuan, sikap dan keterampilan keagamaan seperti Pengajaran Baca Tulis Al-Qur'an, Pengajaran Shalat, Hafalan Surat Pendek, Ayat dan sejenisnya. Untuk mengetahui kemampuan dan keberhasilan pembelajaran maka diadakan Evaluasi melalui Ulangan Lisan, Tulisan dan Peraktek.

Ijazah Pendidikan Diniyah Takmiliyah Awwaliyah (PDTA) dikeluarkan oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Rokan Hulu dalam bentuk Sertifikat yang ditandatangani oleh Pimpinan PDTA. Ijazah yang diperoleh peserta didik yang mengikuti Ujian Akhir PDTA mendapatkan Prioritas untuk memasuki jenjang pendidikan yang lebih tinggi yaitu dalam memasuki Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs).

Pengawasan PDTA dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Rokan Hulu. Biaya pelaksanaan Bebas Buta Aksara Al-Qur'an dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu dan sumber lainnya yang tidak mengikat.

2.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah keputusan yang sifatnya mendasar untuk dipergunakan sebagai landasan bertindak dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kebijakan juga merupakan salah satu alat pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang mengikat seluruh komponen bangsa didalamnya. Oleh karena itu kebijakan merupakan Administrasi Negara, karena di dalam administrasi Negara melibatkan perumus dan pelaksanaan kebutuhan publik.

Menurut Anderson yang dikutip **Wahab (2002:03)** dalam bukunya "Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara", menyatakan bahwa: "Kebijakan sebagai langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah actor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi."

Sedangkan menurut Friedrich dalam **Wahab (2002:03)** mengatakan bahwa: "Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan".

Pengertian di atas dapat dikatakan bahwa Kebijakan yang dibuat Pemerintah merupakan usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, menyelesaikan permasalahan yang ada pada masyarakat sehingga tujuan-tujuan tertentu tercapai. Karena kebijakan ini ditujukan untuk kepentingan Masyarakat,

maka disebut Kebijakan Negara/ Publik. Secara sederhana terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan Kebijakan Publik, yaitu : Perumus Kebijakan, Implementasi Kebijakan, Evaluasi Kebijakan. Kebijakan Publik selain berkaitan dengan peranan Institusi Administratif, juga berhubungan dengan masyarakat sebagai pihak yang menjadi sasaran kebijakan. Karena itu Kebijakan Publik akan menjawab pertanyaan tentang apa yang harus dilakukan oleh seorang Administrator. Hal ini menyangkut bukan hanya substansi akan tetapi juga proses Pelaksanaan Kebijakan yang dinamis serta akibat/ dampak terhadap masyarakat.

2.2.1 Sumber Daya Kebijakan

Sumber daya merupakan aspek penting dalam menunjang Implementasi kebijakan. Tanpa adanya sumber daya niscaya tujuan yang ingin dicapai tidak dapat diwujudkan. Faktor sumber daya ini mempunyai peran penting dalam Implementasi Kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan, kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka Implementasi Kebijakan tersebut juga tidak akan bisa Efektif.

2.2.2 Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Kebijakan

Sebagai mana disebutkan diatas, bahwa setiap tujuan kebijakan harus mempunyai standard an tujuan yang jelas. Agar kebijakan tadi bisa dilaksanakan

dengan efektif, maka standar dan tujuan kebijakan harus dipahami oleh implementor yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan tersebut.

Oleh karena itu standar dan tujuan tadi harus dikomunikasikan kepada para pelaksana dan kelompok sasaran. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kebijakan kepada para pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka apa yang menjadi standar dan tujuan tadi akan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan darinya dan tahu apa yang harus mereka lakukan. Disamping para pelaksana yang menjadi sasaran komunikasi ini begitu juga dengan organisasi lain yang ikut terlibat dan dilibatkan dalam pelaksanaan kebijakan tertentu.

2.2.3 Karakteristik Badan atau Instansi Pelaksana Kebijakan

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (Implementor) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, Implementasi Kebijakan bisa jadi belum Efektif, karena adanya suatu karakteristik dari Badan atau Instansi Pelaksana Kebijakan. Karakteristik ini memperlihatkan bagaimana suatu organisasi yang didalamnya terdapat individu-individu yang saling berbeda tetapi menentukan bagaimana warna atau ciri instansi tersebut.

2.2.4 Sikap Pelaksana Kebijakan

Implementasi Kebijakan dapat berhasil sesuai dengan apa yang diinginkan tentu tidak lepas dari sikap pelaksana. Implementasi kebijakan akan berjalan apabila pelaksana mengetahui apa yang akan dilaksanakan dan memiliki kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kemampuan yang dimiliki adalah merupakan kekuatan persepsi yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan diantara petugas mengenai standar dan tujuan kebijakan yang bersangkutan.

2.3 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan Publik mengandung tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang hendak dicapai, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Cara mencapai sasaran inilah yang sering disebut dengan Implementasi. Aktivitas Implementasi ini biasanya terkandung di dalamnya siapa pelaksananya, besar dana dan sumbernya, siapa kelompok sasarannya, bagaimana manajemen program atau proyeknya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja program diukur. Secara singkat Implementasi Kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan pada hakekatnya adalah melakukan intervensi. Oleh karenanya Implementasi Kebijakan sebenarnya adalah tindakan Intervensi itu sendiri.

Dalam siklus Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari keseluruhan proses Kebijakan Publik. Implementasi Kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu

Kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu kegiatan Implementasi, maka suatu Kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Implementasi Kebijakan dengan demikian merupakan rantai yang menghubungkan Formulasi Kebijakan dengan hasil Kebijakan yang diharapkan.

Menurut **Riant Nugroho (2003:161)** Tujuan Kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan Intervensi, oleh karena itu Implementasi Kebijakan sebenarnya adalah tindakan Intervensi itu sendiri. Bentuk Intervensi dalam Implementasi ini setidaknya melalui elemen-elemen berikut yaitu :

1. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana
2. Penjabaran tujuan kedalam aturan pelaksanaan
3. Koordinasi pembagian tugas-tugas didalam dan diantara Dinas/Badan Pelaksana
4. Pengalokasian sumber-sumber daya untuk mencapai tujuan.

Menurut **Ali (2001:31)** Tahap Implementasi Kebijakan akan menempatkan Kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan itu sendiri. Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor di sini adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja Implementasi. Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja Implementasi suatu kebijakan.

2.4 Model Implementasi Kebijakan

Riant Nugroho (2003) pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis teknik atau model Implementasi Kebijakan. Pemilahan pertama adalah Implementasi Kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top-bottomer*) dan dari bawah ke atas (*bottom-topper*)

2.4.1 Model Merilee S. Grindle

Model ini diimplementasikan secara (*top-bottomer*) berpola dari atas ke bawah. Keberhasilan Implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam **Riant Nugroho (2006)** dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan.

Isi Kebijakan (*content of policy*) mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
2. Jenis manfaat yang dihasilkan;
3. Derajat perubahan yang diinginkan;
4. Kedudukan pembuat kebijakan;
5. Siapa pelaksana program;
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan Lingkungan Kebijakan (*content of implementation*) mencakup :

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
2. Karakteristik lembaga dan penguasa;
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

2.4.2 Model George C. Edward III

Model ini diimplementasikan secara (*bottom-Topper*) berpola dari bawah ke atas. Selanjutnya George C. Edward III dalam **Subarsono (2005)** mengemukakan beberapa 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar Implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila Implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni Kompetensi Implementor, dan Sumberdaya Finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk Implementasi Kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, Kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan

dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur Organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar yaitu standard operating procedures (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2.5 Pemerintah Daerah

Dalam pelaksanaan negara sebagai suatu sistem, maka kedudukan pemerintahan daerah sebagai sub sistem dan merupakan badan operasional negara yang langsung berhubungan dan berhadapan dengan warga negara. Sejak lahirnya Negara Indonesia 17 Agustus 1945 dan sebelum itu BPUPKI atau Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah mencanangkan pemberian otonomi kepada daerah disesuaikan dengan kebinekaan rakyat Indonesia yang dilambangkan dengan Garuda Pancasila. Namun dalam praktek sejak tahun 1945 sampai sekarang masih banyak politikus serta ahli tata negara, yang menghendaki pengaturan Negara Kesatuan Indonesia secara sentralistik dengan alasan bahwa praktek otonomi luas berpotensi melahirkan kehendak pemisah diri dari NKRI dan alasan lainnya.

Dalam praktek ketatanegaran selama ini, otonomi daerah lebih bersifat slogan kosong dengan diikuti berbagai peraturan perundangan-undangan dengan nuansa sentralistik. Hal ini sangat menonjol dalam pemerintahan orde baru ketika seluruh gerak pembangunan nasional diatur dalam GBHN dan repelita yang dibuat oleh Bappenas. Dalam melaksanakan pembangunan di Daerah semuanya tergantung dari kemampuan Pusat. Hal ini didukung pula oleh beberapa pimpinan Daerah hasil dari Pusat. Rumah tangga dan keuangan daerah sangat tergantung dari kebaikan pusat.

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Masing-masing badan atau lembaga menjalankan peranan sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Adapun kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut Bupati dan kepala daerah kota disebut walikota. Masing-masing kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali, pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hubungan antara pemerintahan daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan

bersifat kemitraan. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintahan daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

2.5.1 Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pasal 25 dan 26 diatur tentang tugas dan wewenang kepala daerah berikut tugas wakil kepala daerah.

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang :

1. Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Mengajukan Rancangan Perda;
3. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. Menyusun dan Mengajukan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPR untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
5. Mengupayakan terlaksananya Kewajiban Daerah;
6. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan Perundang-undangan; dan
7. Melaksanakan Tugas dan Wewenang lainnya sesuai dengan Peraturan Perundan-Undangan.

Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas :

1. Membantu Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah;
2. Membantu Kepala Daerah Dalam Mengkoordinasikan Kegiatan Instansi Vertical di Daerah, Menindaklanjuti Laporan dan Temuan Hasil Pengawasan Aparat Pengawasan Aparat Pengawasan, Melaksanakan Pemberdayaan Perempuan dan Pemuda serta Mengupayakan Pengembangan dan Pelestarian Sosial Budaya dan Lingkungan Hidup;
3. Memantau dan Mengevaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Atau Kotabagi Wakil Kepala Daerah Provinsi;
4. Memantau dan Mengevaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan di Wilayah Kecamatan, Kelurahan dan Desa Bagi Wakil Kepala Daerah Kabupaten atau Kota;
5. Memberikan Saran dan Pertimbangan Kepada Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Kegiatan Pemerintah Daerah;
6. Melaksanakan Tugas dan Kewajiban Pemerintahan Lainnya Yang Diberikan Oleh Kepala Daerah; dan
7. Melaksanakan Tugas Dan Wewenang Kepala Daerah Apabila Kepala Daerah Berhalangan.
8. Dalam Melaksanakan Tugas Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat 1 Wakil Kepala Daerah Bertanggung Jawab Kepada Kepala Daerah.

Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis Masa Jabatannya apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau

tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Pasal 27 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 dan 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban :

1. Memegang Teguh dan Mengamalkan Pancasila, Melaksanakan UUD 1945 Serta Mempertahankan dan Memelihara Keutuhan NKRI;
2. Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat;
3. Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat;
4. Melaksanakan Kehidupan Demokrasi;
5. Menaati dan Menegakkan Seluruh Peraturan Perundang-Undangan;
6. Menjaga Etika dan Norma Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
7. Memajukan dan Mengembangkan Daya Saing Daerah;
8. Melaksanakan Prinsip Tata Pemerintahan yang Bersih dan Baik;
9. Melaksanakan dan Mempertanggung Jawabkan Pengelolaan Keuangan Daerah;
10. Menjalin Hubungan Kerja Dengan Seluruh Instansi Vertical di Daerah dan Semua Perangkat Daerah;
11. Menyampaikan Rencana Strategis Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat 1 Kepala Daerah mempunyai Kewajiban juga untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, dan memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD, serta Menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat. Demi membatasi tugas Kepala Daerah serta wewenangnya maka kepada mereka juga dirumuskan sederetan larangan dalam pasal 28 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 :

1. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan atau golongan masyarakat lain;
2. Turut serta dalam suatu perusahaan baik milik swasta maupun milik negara atau daerah atau dalam yayasan bidang apapun;
3. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya baik secara langsung maupun tidak langsung yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
4. Melakukan Korupsi, Kolusi, Nepotisme, dan Menerima Uang, Barang dan atau Jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
5. Menjadi Advokat atau Kuasa Hukum dalam suatu perkara di Pengadilan selain yang dimaksud dalam pasal 25 huruf f;
6. Menyalah gunakan wewenang dan melanggar sumpah atau janji jabatan;
7. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

2.5.2 Kedudukan dan Kewajiban Bupati

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 daerah kabupaten merupakan daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi. Kabupaten dan bupati tidak merupakan bawahan atau hubungan hirarki dengan gubernur, tetapi berada dalam hubungan koordinatif yang tidak begitu ketat seperti praktik di dunia militer. Bupati bertanggung jawab kepada rakyat pemilihan lewat DPRD Kabupaten.

Bupati dan perangkat daerahnya adalah pelaksana peraturan perundang-undangan dalam lingkup kabupaten yaitu Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah. Dalam arti sempit, bupati dan perangkatnya hanya tunduk dan melaksanakan kebijakan daerah yang digariskan dalam peraturan daerah. Namun dalam prakteknya karena kabupaten adalah subsistem dari negara, maka bupati dan aparatnya juga bertindak dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dibuat DPR dan Pemerintah, Presiden, Menteri, dan Gubernur.

Bupati dalam melaksanakan tugas sebagai kepala daerah otonom, mempunyai kewajiban :

1. Mempertahankan dan Memelihara Keutuhan NKRI
2. Memegang Teguh Pancasila dan UUD 1945
3. Menegakkan Seluruh Peraturan Perundang-Undangan
4. Meningkatkan Taraf Kesejahteraan Rakyat
5. Memelihara Keamanan, Ketertiban, dan Ketenteraman Masyarakat
6. Bersama dengan DPRD Kabupaten Membuat Peraturan Daerah

7. Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Berdasarkan Kebijakan yang Ditetapkan bersama DPRD Kabupaten.

2.6 Al-Qur'an

Dalam pandangan Islam pendidikan wajib dilaksanakan sepanjang hayat, sehingga kehidupan bagi seorang muslim adalah proses dan sekaligus lingkungan pembelajaran. Jika seseorang berhenti belajar pasti tertinggal dan tergilas zaman. Selanjutnya, apabila kita memperhatikan ayat-ayat yang pertama diturunkan oleh Allah kepada Nabi Muhammad, maka nyatalah bahwa Allah telah menekankan perlunya orang belajar baca-tulis dan belajar ilmu pengetahuan. Firman Allah dalam surat Al-'Alaq ayat 1-5 yang artiNYA :

1. Bacalah dengan (menyebut) nama Tuhanmu Yang menciptakan,
2. Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah.
3. Bacalah, dan Tuhanmulah Yang Maha Pemurah,
4. Yang mengajar (manusia) dengan perantaraan kalam.
5. Dia mengajarkan kepada manusia apa yang tidak diketahuinya.

Dalam hadis Rasulullah saw. Dikatakan: *“Sebaik-baik kalian adalah siapa yang mempelajari Al-Qur'an dan mengajarkannya (HR. Al-Bukhari). “Siapa saja membaca satu huruf dari kitab Allah (Al-Qur'an), maka baginya satu kebaikan, dan satu kebaikan itu dibalas dengan sepuluh kali lipatnya (HR. At-Tirmidzi).* Dari ayat-ayat dan hadis tersebut, jelaslah bahwa agama Islam mendorong umatnya agar menjadi umat yang pandai, dimulai dengan belajar baca tulis dan dilanjutkan dengan belajar berbagai macam ilmu pengetahuan.

Al-Qur'an adalah Kalamullah (Firman Allah). Keutamaannya atas segala perkataan seperti keutamaan Allah 'Azza Wa Jalla atas seluruh makhluknya. Membacanya adalah amalan yang paling utama dilakukan oleh lisan dan bernilai ibadah. Bagaimana kita bisa paham terhadap isi Al-Qur'an dan mencintainya jika kita tidak bisa membacanya.

Dari shahabat Abu Umamah Al-Bahili radhiallahu 'anhu : Saya mendengar Rasulullah shalallahu 'alaihi wasallam bersabda :

فُرْآنَ قَائِمَةٌ يَأْتِي يَوْمَ الْقِيَامَةِ شَفِيعًا لِأَصْحَابِهِ

“Bacalah oleh kalian Al-Qur'an. Karena ia (Al-Qur'an) akan datang pada Hari Kiamat kelak sebagai pemberi syafa'at bagi orang-orang yang rajin membacanya.” [HR. Muslim 804]

Dari shahabat 'Utsman bin 'Affan radhiallahu 'anhu berkata, bahwa Rasulullah shalallahu 'alaihi wasallam bersabda :

خَيْرُكُمْ مَنْ تَعَلَّمَ الْقُرْآنَ وَعَلَّمَهُ

“Sebaik-baik kalian adalah yang mempelajari Al-Qur'an dan mengajarkannya.”[Al-Bukhari 5027]

Dari Ummul Mu'minin 'Aisyah d berkata, bahwa Rasulullah shalallahu 'alaihi wasallam bersabda :

«الَّذِي يَفْرَأُ الْقُرْآنَ وَهُوَ مَاهِرٌ بِهِ مَعَ السَّفَرَةِ الْكِرَامِ الْبَرَّةِ، وَالَّذِي يَفْرَأُ

الْقُرْآنَ وَيَتَتَعْتَعُ فِيهِ وَهُوَ عَلَيْهِ شَاقٌّ لَهُ أَجْرَانِ» متفق عليه

“Yang membaca Al-Qur`an dan dia mahir membacanya, dia bersama para malaikat yang mulia. Sedangkan yang membaca Al-Qur`an namun dia tidak tepat dalam membacanya dan mengalami kesulitan, maka baginya dua pahala.”

[Al-Bukhari 4937, Muslim 244]

2.7 Konsep Operasional

Untuk memudahkan pelaksanaan penelitian maka dibuatlah konsep operasional yang akan mengacu pada pendapat teoritis dan pakar, akan tetapi lebih dikonkritkan dalam melakukan penelitian.

Penelitian tentang ”Implementasi Peraturan Bupati Nomor 02 Tahun 2010 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur`an Pada Sekolah Dasar (SD) Negeri 007 Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu” terdapat 3 istilah ataupun 3 konsep yang perlu dibatasi pengertiannya, yaitu :

1. Implementasi Kebijakan (Peraturan Bupati)

Implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sesuai dengan penelitian tersebut peneliti mencoba untuk melihat apakah Program Peraturan Bupati Nomor 02 Tahun 2010 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur`an berhasil diterapkan ataupun dilaksanakan Pada Sekolah Dasar Negeri 007 Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu dan melihat apakah tujuan dari program tersebut dapat terlaksana dengan baik di lapangan.

2. Pendidikan Bebas Buta Aksara Al-Qur'an

Peneliti membatasi bahwa Pendidikan Bebas Buta Aksara Al-Qur'an dilaksanakan oleh Lembaga Pendidikan Keagamaan non formal pada jalur luar sekolah yang menyelenggarakan Pendidikan Al-Qur'an secara Klasikal maupun Tradisional yaitu Pendidikan Takmiliyah Awwaliyah (PDTA) dibawah naungan Kantor Departemen Agama Kabupaten Rokan Hulu.

3. Sekolah Dasar

Penelitian ini dilaksanakan di Sekolah Dasar Negeri 007 di Desa Pematang Tebih Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu dengan Sampel Penelitian yaitu Guru Sekolah Dasar Negeri 007 Ujungbatu yang melaksanakan Pendidikan Diniyah Takmiliyah Awwaliyah (PDTA) dan Orang Tua Siswa Pelaksana PDTA.

Berikut ini adalah Tabel Operasionalisasi Variabel Penelitian Implementasi Peraturan Bupati Nomor 02 Tahun 2010 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur'an Pada Siswa Sekolah Dasar Negeri 007 Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu :

Tabel II.1 : Operasionalisasi Variabel Penelitian

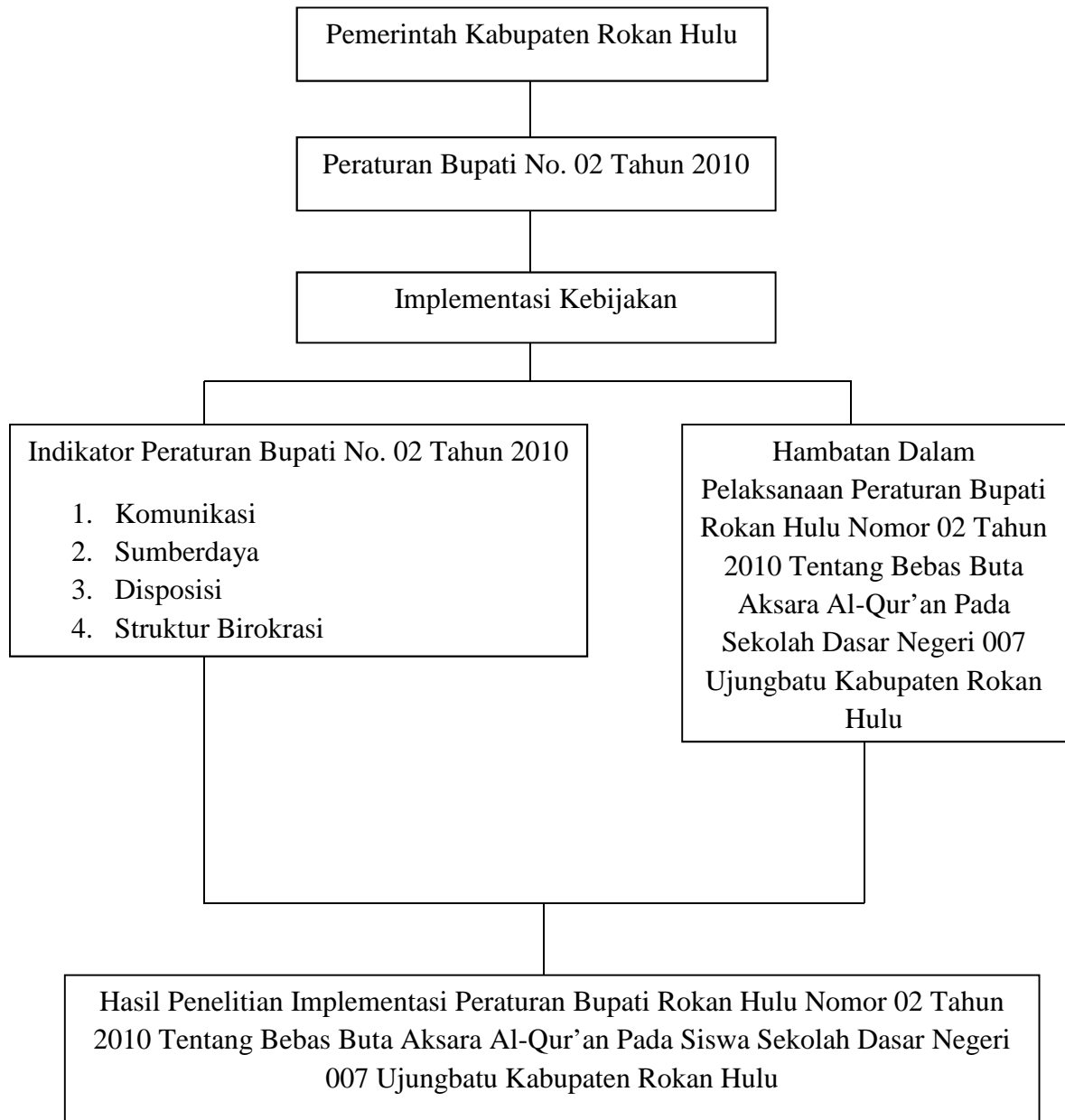
Operasionalisasi Variabel Penelitian Implementasi Peraturan Bupati Nomor 02 Tahun 2010 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur'an			
Defenisi Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
1.Implementasi Kebijakan (Peraturan Bupati)	Implementasi Peraturan Bupati Nomor 02 Tahun	1. Komunikasi	1.Dasar,Fungsi, dan Tujuan Peraturan Bupati
2.Pendidikan Bebas Buta Aksara Al-Qur'an	2010 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur'an	2. Sumberdaya	2.Peserta Didik
3.Sekolah Dasar	Pada Sekolah Dasar Negeri 007 Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu	3. Disposisi	3.Tenaga Pendidik
		4. Struktur Birokrasi	4.Kurikulum Pendidikan
			5.Evaluasi Peraturan
			6.Penerbitan Ijazah
			7.Pengelolaan dan Pengawasan
			8.Pembiayaan

Sumber Data : Olahan Penelitian Tahun 2014

Dari Tabel II.1 dapat kita lihat bahwa Indikator Penelitian ini adalah Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi dengan Sub Indikator yaitu Dasar, Fungsi dan Tujuan, Peserta Didik, Tenaga Pendidik, Kurikulum Pendidikan, Evaluasi, Penerbitan Ijazah, Pengelolaan dan Pembiayaan.

2.8 Kerangka Pemikiran

Gambar II.1



Sumber Data : Olahan Penelitian Tahun 2014