

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan satu bentuk upaya pengembangan sumber daya manusia, dalam rangka meningkatkan pengetahuan dan hak hidup masyarakat luas. Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran, agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.¹

Pendidikan mempunyai peran besar dalam membentuk karakter pelajar supaya dapat beradaptasi dengan lingkungan yang terus berkembang. Selain merupakan jalan bagi individu untuk dapat menentukan arah masa depan, pendidikan juga berfungsi menjadi medium untuk mengenalkan sekaligus mengkondisikan peserta didik agar siap menghadapi segala bentuk perbedaan.² Dalam hal ini pendidikan juga bisa dimaknai sebagai pembaharuan generasi untuk menunjang kehidupan bangsa yang lebih baik.

Oemar Hamalik menjabarkan bahwa yang disebut pendidikan adalah proses yang dilakukan dalam rangka membentuk siswa agar dapat menyesuaikan diri sebaik mungkin terhadap lingkungan dan dengan demikian bisa menimbulkan perubahan dalam dirinya, yang memungkinkan siswa dapat bermanfaat secara penuh dalam kehidupan masyarakat.³ Kemajuan zaman dan perubahan kondisi lingkungan yang salah satunya dipengaruhi oleh teknologi, secara tidak langsung memaksa seseorang untuk meningkatkan pengetahuan dan wawasannya. Hal tersebut dimaksudkan supaya dapat beradaptasi, sehingga dapat bersaing dengan kondisi lingkungannya yang terus maju dan berkembang.

¹ Lihat, Undang-Undang No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

² Rohmat Mulyana, *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai* (Bandung: Alfabeta, 2001): 269.

³ Oemar Hamalik, *Proses Belajar Mengajar* (Jakarta: Bumi Aksara, 2001): 79.

Sedangkan Fuad Ihsan menjelaskan bahwa dalam pengertian yang sederhana dan umum, makna pendidikan adalah sebuah usaha yang dilakukan oleh manusia untuk menumbuhkan sekaligus mengembangkan potensi-potensi alamiah atau bawaan, baik jasmani maupun rohani, sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan kebudayaan.⁴ Usaha-usaha yang dilakukan tersebut, dalam rangka untuk menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku kepada peserta didik, serta mewariskan kepada generasi berikutnya dan untuk dikembangkan kembali dalam kehidupan sehari-hari lewat suatu proses pendidikan, sebagai usaha manusia untuk melestarikan hajat hidupnya.

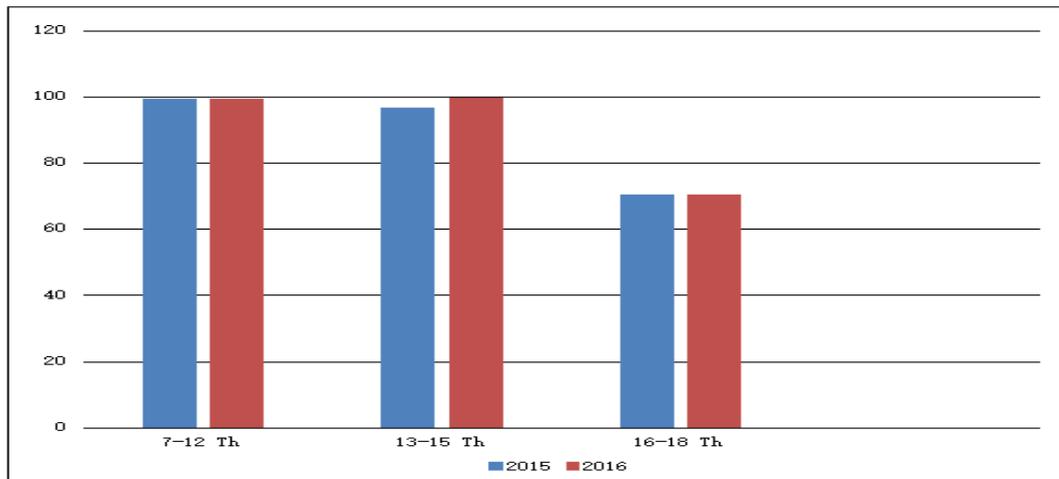
Penjelasan mengenai pendidikan di atas bisa dipahami juga sebagai upaya pengembangan potensi yang dimiliki seseorang dan anak-anak muda khususnya. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemuda agar berani berkompetisi dan meningkatkan nilai tawar dari masing-masing individu. Pentingnya pendidikan sebagai salah satu pilar keberhasilan suatu bangsa dalam meningkatkan daya saing dan kesejahteraan masyarakatnya, tentu harus juga dilihat dari sisi pemberian kompetensi sebagai penunjang masyarakat agar bisa menghasilkan sumber daya manusia yang unggul.

Dengan pendidikan, manusia akan terdorong meningkatkan kualitas dirinya dalam berbagai bentuk kompetensi, baik yang bersifat kognitif, afektif maupun psikomotorik.⁵ Dalam hal ini pendidikan menjadi sangat penting, sehingga tiap tahun pun angka partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan juga meningkat. Baik di jenjang sekolah dasar sampai sekolah menengah atas, ada peningkatan partisipasi masyarakat dalam bentuk menyekolahkan anak-anak di lembaga pendidikan formal maupun non formal. Hal tersebut juga bisa dilihat, sebagaimana dijelaskan pada tabel angka partisipasi sekolah sebagai berikut:

⁴ Fuad Ihsan, *Dasar-Dasar Pendidikan* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2005): 1.

⁵ Eka Prihatin Disas, "Analisis Kebijakan Pendidikan Mengenai Pengembangan Dan Peningkatan Profesi Guru," *Jurnal Penelitian Pendidikan* (n.d.): 158.

Tabel 1.1
Angka Partisipasi Sekolah (APS) di Jawa Timur Menurut Kelompok Umur
Tahun 2015-2016



Sumber : BPS Jawa Timur 2016

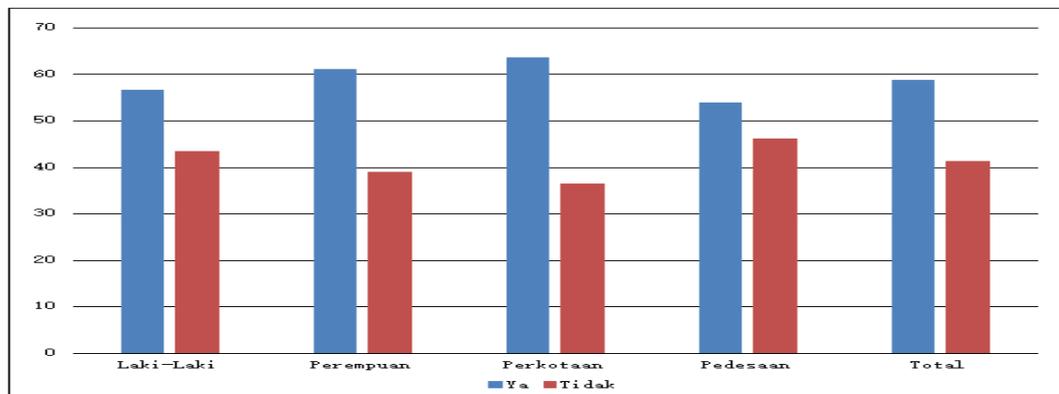
Berdasarkan data tabel di atas, semua jenjang pendidikan di Provinsi Jawa Timur tahun 2016 mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya. Penduduk Jawa Timur yang berusia tujuh sampai dua belas, tahun 2016 memiliki angka partisipasi aktif sebesar 99,46 persen dalam pendidikan formal, naik 0,01 persen dari tahun sebelumnya. Pada kelompok usia 13 sampai 15 tahun ada 99,69 persen penduduk yang berkesempatan mengenyam pendidikan formal, dan angka tersebut naik 3,16 persen dari tahun 2015. Dan pada kelompok usia 16 sampai 18 tahun memiliki angka partisipasi sebesar 70,54 persen, naik 0,10 persen dari tahun sebelumnya.

Tingginya angka partisipasi usia pendidikan tersebut juga harus diimbangi dengan tunjangan sarana pendidikan yang memadai, di antaranya adalah jumlah sekolah yang dapat menjangkau semua pelajar di setiap daerah. Selain itu juga

adanya beasiswa yang dapat membantu meringankan beban keuangan keluarga pelajar. Dalam hal ini, pendidikan merupakan faktor utama untuk meningkatkan kualitas seseorang sehingga mampu mempunyai pengetahuan dan kemampuan sehingga individu tersebut mempunyai daya jual yang tinggi. Hal ini diperjelas oleh data sebagai berikut:

Tabel 1.2

Persentase Siswa di Jawa Timur Menurut Jenis Kelamin, Tipe Daerah dan Apakah Bisa Belajar Di Luar Jam Sekolah Tahun 2015



Sumber : BPS Jawa Timur

Berdasarkan grafik di atas persentase siswa Jawa Timur yang mempunyai jam belajar di luar jam sekolah sebesar 58,68 persen, atau hampir setengah dari siswa di Jawa Timur tidak biasa belajar di luar jam sekolah (Gambar 4.9). Berdasarkan jenis kelamin, komposisi siswa yang belajar di luar sekolah lebih banyak dilakukan oleh siswa perempuan dibandingkan siswa laki-laki (61,04 persen berbanding 56,52 persen). Sedangkan menurut tipe daerah, ada kecenderungan siswa di perkotaan lebih banyak yang belajar di luar jam sekolah dibandingkan siswa di pedesaan (63,52 persen berbanding 53,95 persen).

Persentase siswa di Jawa Timur menunjukkan bahwa dari daerah pedesaan memang tidak menunjukkan data yang melebihi siswa di perkotaan dalam hal kesempatan untuk belajar diluar jam sekolah. Sarana prasarana pendidikan di pedesaan memang tidak semaju di perkotaan. Dalam hal ini kesempatan belajar

diluar sekolah adalah belajar di lembaga bimbingan belajar maupun les privat.

Dalam Undang-Undang no 23 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pendidikan non formal mempunyai fungsi sebagai pengganti, penambah dan atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Pasal tersebut mempunyai maksud bahwa pendidikan nonformal memiliki peran penting dalam hal membantu meningkatkan layanan pendidikan bagi pelajar yang mempunyai keinginan menambah waktu belajar diluar jam aktif belajar di sekolah.

Salah satu usaha untuk meningkatkan pendidikan non formal adalah melalui pengembangan gerakan literasi serta pengembangan minat baca pada siswa sehingga dapat meningkatkan pengetahuan dan wawasan yang lebih luas. Minat baca merupakan suatu hal yang tidak bisa timbul begitu saja. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, membaca merupakan kegiatan melihat dan memahami isi dari yang tertulis. Membaca juga suatu proses yang dilakukan oleh seorang pembaca untuk memahami pesan-pesan yang disampaikan oleh penulis.⁶

Pengembangan minat baca tersebut perlu didorong dari dalam diri sendiri dan usaha dari luar sehingga membaca menjadi hal yang sangat menarik. Hal ini perlu didukung dengan penguatan program yang berkaitan langsung dengan minat baca siswa. Penguatan literasi yang ditujukan kepada masyarakat menjadi unggulan supaya para siswa tertarik untuk membaca dan mengembangkan wawasannya. Salah satu sarana yang dapat digunakan untuk menjangkau informasi, ilmu pengetahuan maupun wawasan adalah perpustakaan dan taman baca.

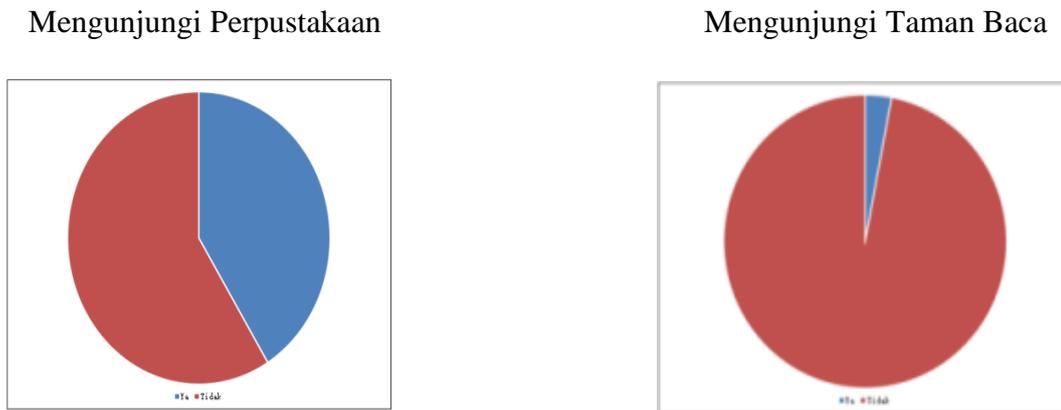
Perpustakaan adalah suatu tempat yang dimanfaatkan untuk menghimpun, mengolah dan menyebarkan segala macam informasi. Informasi tersebut terdokumentasi dalam berbagai media seperti buku, majalah, surat kabar, film, kaset dan lain-lain.⁷ Sedangkan taman baca adalah suatu wadah yang didirikan dan dikelola oleh pemerintah maupun masyarakat yang mempunyai fungsi sebagai

⁶ Ony Dina Maharani, "Minat Baca Anak-anak di Kampoeng Baca Kabupaten Jember," *Jurnal Review Pendidikan Dasar : Jurnal Kajian Pendidikan dan Hasil Penelitian* 3, no. 1 (January 15, 2017): 320–328.

⁷ Pawit M. Yusuf and Yaya Suhendar, *Pedoman Penyelenggaraan Perpustakaan Sekolah* (Jakarta: Kencana, 2005): 1.

sumber belajar yang berisi tentang bahan bacaan dan dapat dengan mudah diakses oleh semua kalangan.⁸ Berikut ini adalah data mengenai jumlah siswa yang mengunjungi perpustakaan:

Tabel 1.3
Persentase Siswa di Jawa Timur Menurut Kegiatan Mengunjungi
Perpustakaan Tahun 2015

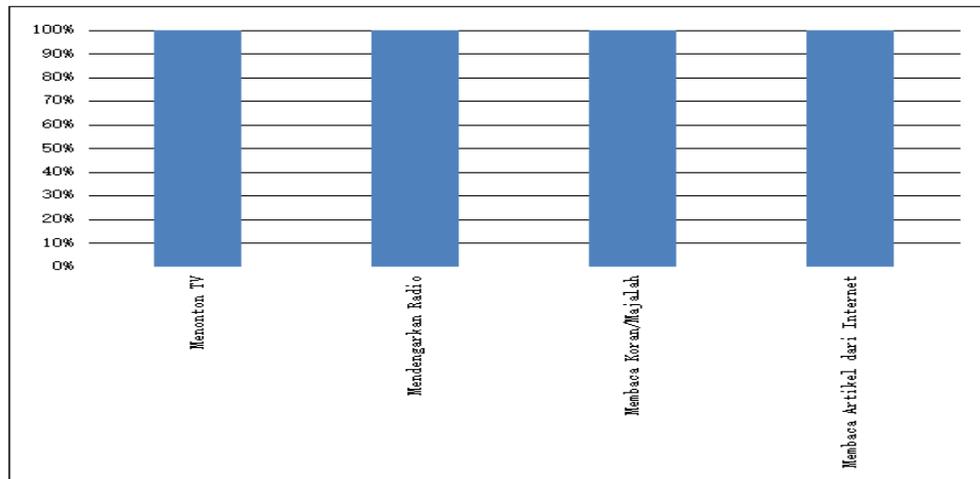


Sumber : BPS Jawa Timur

Perpustakaan masih mempunyai peran yang besar dalam membantu proses pembelajaran siswa. Pada tahun 2015, persentase siswa yang mengunjungi perpustakaan lebih rendah dibandingkan siswa yang tidak dengan perbandingan persentase 58,79% tidak mengunjungi perpustakaan dan 41,21% yang mengunjungi perpustakaan. Sedangkan taman baca masih belum menunjukkan data yang memuaskan dengan persentasi hampir 100% siswa yang tidak mengunjungi taman baca. Oleh karena itu, pemerintah khususnya dinas terkait dituntut untuk meningkatkan daya tarik perpustakaan dan taman baca sehingga tingkat minat baca siswa dapat meningkat.

⁸ Weni Prestanti, Setiajid, and Slamet Sumarto, "Pemanfaatan Taman Bacaan Masyarakat sebagai Sumber Belajar Bagi Masyarakat di Kabupaten Semarang," *Unnes Civic Education Journal* 1, no. 2 (2015), accessed November 6, 2020, <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/ucej/article/view/1013>.

Tabel 1.4
Persentase Siswa di Jawa Timur yang Mengakses Media Massa
Tahun 2015



Sumber: BPS Jawa Timur

Berdasarkan data tabel di atas, menonton televisi merupakan kegiatan terbanyak yang dilakukan siswa di Jawa Timur dalam mengisi waktu luangnya (98,15 persen). Kegiatan lainnya yang juga banyak dilakukan oleh siswa di Jawa Timur adalah membaca artikel di internet (33,50 persen), membaca koran/majalah (10,43 persen), dan mendengarkan radio (7,27 persen). Dengan mengakses media massa tersebut, selain mendapatkan hiburan juga akan menambah pengetahuan dan wawasan siswa. Data tabel diatas menunjukkan bahwa ketertarikan siswa di Provinsi Jawa Timur sangat rendah dibandingkan dengan kegiatan menonton TV. Meskipun televisi merupakan media yang banyak mengandung informasi, namun masih bersifat sebagai sarana hiburan.

Dari data tabel 1.3 dan tabel 1.4 di atas dapat disimpulkan bahwa siswa di Jawa Timur lebih tertarik dengan kegiatan selain membaca buku. Dalam tabel 1.4 tentang persentase siswa di Jawa Timur yang mengakses media massa, menonton televisi menjadi kegiatan yang lebih dipilih siswa daripada belajar maupun membaca. Di persentase kedua terdapat 33,50 persen siswa yang mempunyai minat membaca artikel yang berasal dari internet. Kemajuan teknologi yang ditunjang dengan kemampuan ekonomi masyarakat memang sangat membantu siswa dalam

hal mencari dan mendapatkan informasi. Banyak informasi yang dapat diakses dengan mudah dan cepat.

‘Ada pergeseran peralihan membaca melalui gadget. Sebuah keniscayaan di era digital, membaca lewat gadget.’⁹

Kutipan di atas menyepakati bahwa minat baca siswa di Jawa Timur yang semula memanfaatkan buku sebagai media untuk menggali informasi, sudah mulai tergantikan dengan adanya *gadget*. *Gadget* merupakan suatu piranti atau instrumen yang bersifat elektronik yang memiliki tujuan praktis dan spesifik yang berguna dan umumnya diberikan untuk sesuatu yang baru.¹⁰ Selain menjadi alat komunikasi media hiburan, *gadget* dapat digunakan untuk mengakses informasi berupa artikel maupun berita. Namun artikel dan berita yang berasal dari internet tidak selalu sesuai dengan fakta yang ada atau tidak jelas keabsahannya. Berdasarkan data yang dihimpun penulis, ada sekitar kurang lebih delapan ratus ribu situs yang telah terindikasi sebagai penyebar informasi palsu.¹¹ Hal tersebut menimbulkan dampak yang negatif bagi para pembaca khususnya siswa.

Pengaruh media berupa *gadget* yang menggantikan buku sebagai sumber informasi, juga mempengaruhi minat siswa untuk mengunjungi perpustakaan maupun taman baca. Dalam tabel 1.3 tentang persentase siswa di Jawa Timur menurut kegiatan mengunjungi perpustakaan menjadi bukti bahwa perbandingan siswa yang tidak memanfaatkan perpustakaan dan taman baca lebih banyak dibandingkan dengan siswa yang masih memanfaatkannya sebagai ruang media mendapatkan informasi dan ilmu pengetahuan. Persentase rendahnya minat siswa untuk mengunjungi perpustakaan dan taman baca tersebut perlu tindakan dari pemerintah khususnya dinas dengan berupa kebijakan maupun program yang bertujuan untuk meningkatkan kembali minat baca dan kegiatan mengunjungi

⁹ Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Timur, “Minat Baca Rendah, Masyarakat Perlu Manfaatkan TBM,” *Kominfo Jatim*, March 27, 2018, accessed November 6, 2020, <http://kominfo.jatimprov.go.id/read/umum/minat-baca-rendah-masyarakat-perlu-manfaatkan-tbm>.

¹⁰ Puji Asmaul Chusna, “Pengaruh Media Gadget Pada Perkembangan Karakter Anak,” *Dinamika Penelitian: Media Komunikasi Penelitian Sosial Keagamaan* 17, no. 2 (December 3, 2017): 315–330.

¹¹ Ayu Yuliani, “Ada 800.000 Situs Penyebar Hoax Di Indonesia,” *Website Resmi Kementerian Komunikasi Dan Informatika RI*, December 13, 2017, accessed November 7, 2020, http://content/detail/12008/ada-800000-situs-penyebar-hoax-di-indonesia/0/sorotan_media.

perpustakaan serta taman baca.

DARLING (Dongeng Anak dan Remaja Keliling) merupakan salah satu program unggulan yang dikelola Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur. Program DARLING bertujuan memperkenalkan perpustakaan dan menumbuhkan kegemaran membaca kepada anak-anak dan remaja dengan “mobil dongeng keliling”, yang langsung mendatangi Paud, PG/TK, SD, Panti Asuhan, Rumah Singgah serta lembaga lainnya bersama pendongeng dan pustakawan untuk melakukan kegiatan mendongeng. Selain itu, mobil dongeng didesain sedemikian rupa yang dilengkapi dengan beberapa koleksi buku perpustakaan, perlengkapan dongeng serta permainan yang bersifat edukatif.

Penelitian terdahulu terkait efektivitas yang menjadi rujukan dari penelitian ini sementara terkait efektivitas program dan minat baca, setidaknya ada 15 artikel jurnal yang berhasil dihimpun guna melengkapi penelitian ini;

1. Artikel pertama ditulis oleh Ony Dina Maharani, Kisyani Laksono dan Wahyu Sukartiningsih (2017) berjudul, “Minat Baca Anak-anak di Kampong Baca Kabupaten Jember” dalam *Jurnal Review Pendidikan Dasar*, Vol. 3, No.1. Dalam artikel ini dijelaskan bahwa faktor utama yang membuat kebiasaan minat baca pada anak meningkat adalah pola asuh orang tuanya dan keadaan situasional yang dialaminya. Di sini lingkungan sangat berpengaruh pada kebiasaan anak. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kebiasaan membaca yang ada pada anak tidak berpengaruh secara signifikan pada peningkatan kemampuan membacanya.¹²
2. Artikel kedua ditulis oleh Puji Asmaul Chusna (2017) dengan judul “Pengaruh Media Gadget Pada Perkembangan Karakter Anak” dalam *Jurnal Dinamika Penelitian: Media Komunikasi Sosial Keagamaan*, Vol.17, No.2. Dalam artikel ini dipaparkan bahwa tantangan terbesar pendidikan karakter saat ini adalah media dan teknologi. Keleluasaan yang diberikan orang tua kepada anak-anak untuk bermain dengan gawainya

¹² Maharani, “Minat Baca Anak-anak di Kampong Baca Kabupaten Jember.”

membawa dampak buruk yang signifikan, terutama soal kemampuan bersosialisasi, perkembangan motori yang lambat sampai pada perubahan pada perilaku. Maka peran orang tua sangat diperlukan, terutama untuk mengawasi dan membatasi penggunaan gadget oleh anak-anak.¹³

3. Artikel ketiga ditulis oleh Weni Prestanti, Setiajid dan Slamet Sumarto (2015) berjudul, “Pemanfaatan Taman Bacaan Masyarakat Sebagai Sumber Belajar Bagi Masyarakat Di Kabupaten Semarang”¹⁴ dalam Jurnal Unnes Civic Education Journal, Vol.1, No.2. dalam artikel jurnal tersebut, dijelaskan bagaimana pemanfaatan taman baca masyarakat dan hambatan-hambatan yang selama ini dialami oleh pengelola taman baca. Meski adanya taman baca masyarakat sangat bermanfaat untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat terkait segala hal, akan tetapi minat baca masyarakat yang sangat rendah, ternyata menjadi hambatan utama yang membuat kebiasaan membaca di kalangan masyarakat sulit ditingkatkan.
4. Artikel keempat dari Noto Mashari Joyo (2017) berjudul “Efektivitas Implementasi Program Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (Gemerlap) di Desa Soko, Kecamatan Glagah, Kabupaten Lamongan (2011-2015)”, dalam jurnal Kebijakan dan Pelayanan Publik, Vol.5, No.2. Hasil yang disampaikan dalam artikel jurnal ini menyebutkan bahwa meskipun program Gemerlap telah dijalankan sedemikian rupa oleh pemerintah Kabupaten Lamongan, akan tetapi masih ada kekurangan berupa minimnya koordinasi antara beberapa pejabat di tataran Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Lamongan, UPTD Kecamatan Glagah dengan masyarakat pelaku pertanian. Selain itu, produktivitas panen padi yang ada di Glagah juga tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan meski telah dijalankan menggunakan program Gemerlap. Jadi meskipun program telah disediakan dan dijalankan, masih

¹³ Chusna, “Pengaruh Media Gadget Pada Perkembangan Karakter Anak.”

¹⁴ Prestanti, Setiajid, and Sumarto, “Pemanfaatan Taman Bacaan Masyarakat sebagai Sumber Belajar Bagi Masyarakat di Kabupaten Semarang.”

belum optimal karena koordinasi antar pihak yang dianggap kurang.¹⁵

5. Artikel kelima ditulis oleh Rani Gemelly Uswatun Khasanah (2019) dengan judul “Efektivitas Metode Mendongeng Dalam Meningkatkan Kemampuan Literasi Dini Anak Prasekolah (Pada TK Aisyah Bustanul Athfal 1 Samarinda) dalam Jurnal Psikoborneo, Vol.7, No.3. Dalam artikel ini dijelaskan mengenai efektif tidaknya penggunaan metode mendongeng dalam meningkatkan keterampilan literasi pada anak-anak. Metode yang digunakan dalam penelitian berupa eksperimen, seperti yang biasa digunakan dalam pendekatan kuantitatif, dengan sampel penelitian para siswa TK Aisyah Bustanul Athfal sejumlah 30 anak. Adapun hasil setelah penelitian dan analisis yang dilakukan, menyebutkan bahwa kegiatan mendongeng yang diselenggarakan memang terbukti efektif dalam meningkatkan keterampilan berliterasi pada anak-anak.¹⁶
6. Artikel keenam ditulis oleh Melissa Tuanakotta dan Wahyu Idianti (2018) dengan judul “Efektivitas Mendongeng Untuk Meningkatkan Pemahaman Respek Kepada Lingkungan Pada Anak Usia 5-6 Tahun” dalam jurnal *Intervensi Psikologi*, Vol.10, No.2. Sebagaimana judul yang ditetapkan dalam artikel ini, tujuan dari penelitian dan penulisan artikel ini adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas kegiatan mendongeng bisa meningkatkan pemahaman anak-anak terkait perubahan lingkungan, atau sejauh mana respek anak usia 5-6 tahun terhadap lingkungannya. Dalam kesimpulannya membuktikan bahwa kegiatan mendongeng memang efektif untuk bisa meningkatkan respek anak terhadap lingkungan serta mengubah cara pandang anak-anak terhadap lingkungan di sekitarnya, sehingga akan lebih mudah untuk bergerak dalam pelestarian lingkungan.¹⁷

¹⁵ Noto Mashari Joyo, “Efektivitas Implementasi Program Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP) di Desa Soko, Kecamatan Glagah, Kabupaten Lamongan (2011-2015),” *Kebijakan dan Manajemen Publik* 5, no. 2 (2017): 9.

¹⁶ Rani Gemelly Uswatun Hasannah, “Efektivitas Metode Mendongeng Dalam Meningkatkan Kemampuan Literasi Dini Anak Prasekolah (Pada TK Aisyah Bustanul Athfal 1 Samarinda),” *Psikoborneo* 7, no. 3 (2019): 13.

¹⁷ Melissa Tuanakotta and Wahyu Indianti, “Efektivitas Mendongeng Untuk Meningkatkan Pemahaman Respek Kepada Lingkungan Pada Anak Usia 5-6 Tahun,” *Jurnal Intervensi Psikologi (JIP)* 10, no. 2 (December 25, 2018): 83–102.

7. Artikel ketujuh dari Patimah (2015), berjudul “Efektivitas Metode Pembelajaran Dongeng dalam Meningkatkan Kemampuan Literasi Anak pada Jenjang Usia Sekolah Dasar” yang diterbitkan dalam jurnal *al-Ibtida’: Jurnal Pendidikan Guru MI*, Vol. 2, No.2. Dalam artikelnya, penulis berasumsi bahwa kegiatan mendongeng yang dilakukan oleh pengajar atau guru merupakan batu loncatan yang bisa digunakan untuk memudahkan proses belajar mengajar di dalam kelas. Dengan mendongeng, guru telah membangun kedekatan yang persuasif dengan peserta didiknya, sehingga hal tersebut akan menumbuhkan keinginan para peserta didik untuk ikut menyenangi membaca buku, karena telah terbiasa mendengarkan dongeng dari para guru. Penelitian ini juga membuktikan bahwa mendongeng sangat efektif dilakukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik dalam berbicara dan membaca, termasuk mengembangkan potensi atau *skill of public speaking*.¹⁸
8. Artikel kedepalan ditulis oleh Fransiska Saadi, Siti Halidjah dan Kartono (2013) dengan judul “Peningkatan Efektivitas Belajar Peserta Didik dalam Pembelajaran Ilmu Pengetahuan Sosial Menggunakan Media Tepat Guna di Kelas IV Sekolah Dasar Negeri 02 Toho” dan diterbitkan Universitas Tanjungpura, Pontianak. Dalam ulasannya, pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan tindakan kelas yang diselenggarakan dalam bentuk kolaborasi dengan salah satu pengajar di kelas IV SDN 02 Toho. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas pembelajaran dalam ditingkatkan melalui penggunaan media yang tepat guna, di mana dalam hal ini berupa gambar. Media yang tepat guna tersebut bisa merangsang kemampuan peserta didik dalam menyerap informasi dan materi pembelajaran Ilmu Pengetahuan Sosial yang diajarkan oleh gurunya dan bisa memanfaatkan hasil pembelajaran tersebut dalam bentuk lain, yang

¹⁸ Patimah Patimah, “Efektivitas Metode Pembelajaran Dongeng Dalam Meningkatkan Kemampuan Literasi Anak Pada Jenjang Usia Sekolah Dasar,” *Al Ibtida: Jurnal Pendidikan Guru MI* 2, no. 2 (November 1, 2015), accessed November 15, 2020, <https://syekhnurjati.ac.id/jurnal/index.php/ibtida/article/view/123>.

- nantinya berhubungan dengan kesejahteraan rakyat.¹⁹
9. Artikel kesembilan oleh Ni Wayan Nuriani, I Wayan Lasmana dan I Made Utama (2014) berjudul “Efektivitas Metode Bercerita dengan Alat Peraga Tiruan untuk Meningkatkan Kemampuan Berbahasa dan Minat Belajar Anak di Kelompok B TK Barunawati” yang diterbitkan dalam e-Journal Program Pascasarjana Universitas Pendidikan Ganesha, Vol.4, No.4. Artikel ini secara umum membahas mengenai bagaimana efektivitas penerapan metode bercerita dengan alat tiruan atau alat peraga dalam meningkatkan kemampuan atau kecakapan berbahasa anak-anak. Observasi sekaligus wawancara dilakukan oleh peneliti guna mencari data-data utama untuk kemudian dianalisis dengan teknik deskriptif-analitis. Adapun hasilnya dikatakan cukup signifikan, bahwa metode bercerita bisa membuat kemampuan berbahasa anak-anak meningkat. Minat belajar peserta didik juga meningkat dengan adanya metode bercerita yang disampaikan oleh guru. Meski demikian signifikan, metode bercerita tersebut juga mengalami kendala atau hambatan, yakni kurangnya waktu dan pendalaman terhadap metode yang digunakan.²⁰
10. Artikel kesepuluh dituliskan oleh Asfriqi Machfiroh (2015) berjudul “Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM±MP) di Kota Palu” dalam Jurnal Katalogis, Vol.3, No.2. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah kualitatif-deskriptif dan berlokasi di Kantor OversightService Provider III. Sementara hasil penelitiannya sendiri mencakup tiga aspek sesuai dengan Teori Efektivitas yang digunakan. *Pertama*, dalam pencapaian tujuan, pelaksanaan program nasional tersebut telah berjalan sesuai dengan yang menjadi harapan di awal, dan buktinya adalah dengan terselesaikannya satu tahapan dalam

¹⁹ Fransiska Saadi, Siti Halidjah, and Kartono, “Peningkatan Efektivitas Belajar Peserta Didik dalam Pembelajaran Ilmu Pengetahuan Sosial Menggunakan Media Tepat Guna di Kelas IV Sekolah Dasar Negeri 02 Toho,” *Universitas Tanjungpura* (n.d.): 18.

²⁰ Ni Wayan Nuriani, I Wayan Lasmawan, and I Made Utama, “Efektivitas Metode Bercerita dengan Alat Peraga Tiruan untuk Meningkatkan Kemampuan Berbahasa dan Minat Belajar Anak di Kelompok B TK Barunawati,” *e-Journal Program Pascasarjana Universitas Pendidikan Ganesha* 4, no. 4 (2014): 10.

siklus pemanfaatan anggaran. *Kedua*, dalam tahap integrasi juga dianggap telah terpenuhi, karena dalam proses pelaksanaannya terdapat sosialisasi tidak hanya di tingkat kota, akan tetapi juga turun sampai ke masyarakat. *Ketiga*, dalam tataran adaptasi, pelaksanaan program mengalami beberapa kendala, dan salah satu faktor utamanya adalah kurang tertariknya masyarakat untuk mengikuti secara langsung proses kegiatan yang dilakukan oleh program PNPM-MP.²¹

11. Artikel kesebelas ditulis oleh Jans Wilianto Nasila (2014) berjudul “Efektivitas Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM), Studi Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kelurahan Mamboro Kecamatan Palu Utara Kota Palu” dalam jurnal *Academica Fisip Untad*, Vol.6, No.2. Isi dari penelitian ini secara umum bertujuan untuk menganalisis sejauh mana efektivitas program daerah pemberdayaan masyarakat (PDPM) untuk bisa menanggulangi persoalan kemiskinan yang selama ini terjadi di Kelurahan Mamboro, Palu. Hasil dari penelitian ini akhirnya menunjukkan fakta bahwa program yang dilakukan belum bisa membuat masyarakat sekitar menjadi mandiri secara ekonomi dan belum bisa mendayagunakan serta meningkatkan potensi ekonomi lokal di masyarakat.²²
12. Artikel kedua belas ditulis oleh Agung Aldino Putra (2018) berjudul “Efektivitas Pelaksanaan Program Bantuan Sosial pada Masyarakat di Kota Palu (Studi Tentang Kelompok Usaha Bersama)” yang terbit di jurnal *Katalogis*, Vol.6, No.8. Dalam artikel tersebut dijelaskan bahwa ternyata program bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat tidak bisa berjalan secara maksimal, dan cenderung kurang efektif karena beberapa faktor. Salah satu faktor yang kemudian menghambat efektivitas program bantuan tersebut adalah kurangnya koordinasi antar pemangku kebijakan. Selain itu persoalan anggaran yang terlambat dicairkan juga menjadi hambatan terselenggaranya program bantuan secara maksimal. Kemudian

²¹ Asfriqi Machfiroh, “Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) di Kota Palu,” *Katalogis* 3, no. 2 (2015): 7.

²² Jans Wilianto Nasila, “Efektivitas Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM), Studi Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kelurahan Mamboro Kecamatan Palu Utara Kota Palu,” *Academica Fisip Untad* 06, no. 02 (2014): 12.

dalam hal sasaran bantuan, peneliti menemukan adanya ketidakcocokan antara penerima bantuan dengan data masyarakat yang membutuhkan bantuan. Hal ini diketahui karena ketidaktepatan prosedur yang digunakan untuk memilih calon penerima bantuan, sehingga kemudian disalahgunakan oleh beberapa pihak.²³

Berdasarkan 12 artikel jurnal di atas, ada beberapa aspek yang bisa diambil sebagai bahan untuk penelitian kali ini. Dalam hal efektivitas program, memang telah banyak penelitian yang telah dilakukan. Penelitian mengenai efektivitas juga tidak hanya mencakup area sekolah atau lingkup pendidikan, akan tetapi juga dalam ruang pekerjaan dan tentunya program-program yang diselenggarakan, baik oleh pemerintah maupun program yang diselenggarakan oleh organisasi atau sebuah lembaga. Selain itu, perihal menggunakan metode dongeng di ruang kelas juga telah banyak dibahas dalam penelitian-penelitian sebelumnya. Sehingga bisa dijadikan pondasi untuk mengembangkan penelitian ini.

Hal yang kemudian membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, terletak pada pemberlakuan program dongeng anak. Jika sebelumnya dongeng dan atau metode dongeng hanya diberlakukan di ruang kelas, mulai dari tingkat yang sangat dasar, maka dalam penelitian ini, dongeng yang dimaksud merupakan program yang digagas oleh pemerintah lewat Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, yang diberi nama Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING). Selain itu, program ini tidak dilaksanakan di dalam ruangan saja, akan tetapi juga dengan sistem keliling, dari satu lokasi ke lokasi lain alias berpindah-pindah, dengan tujuan yang sama yakni meningkatkan minat baca pelajar yang ada di Kota Surabaya. Dengan demikian, penelitian ini hadir untuk bisa menganalisis sejauh mana program DARLING yang diselenggarakan pemerintah, khususnya di Kota Surabaya tersebut efektif dapat meningkatkan minat baca pelajar.

²³ Agung Aldino Putra, "Efektivitas Pelaksanaan Program Bantuan Sosial pada Masyarakat di Kota Palu (Studi Tentang Kelompok Usaha Bersama)," *Katalogis* 6, no. 8 (2018): 8.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang sudah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah pada penelitian skripsi ini yaitu “Bagaimana Efektivitas Pelaksanaan Program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING) di Kota Surabaya?”

1.3.Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah yaitu menjelaskan hasil penelitian tentang sejauh mana efektivitas program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING) di Kota Surabaya yang diselenggarakan oleh dinas terkait yaitu Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, dapat meningkatkan minat baca pelajar yang ada di Kota Surabaya.

1.4.Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian skripsi ini dapat diambil dari segi akademis dan praktis. Manfaat ini meliputi;

A. Manfaat Akademis

Penelitian skripsi ini diharapkan mampu menjadi informasi bagi civitas akademika dan referensi dalam pengkajian terkait peningkatan dari aspek efektivitas dalam program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING) serta memberikan sumbangan keilmuan pada pengetahuan bagi para pembaca maupun peneliti lainnya. Selain itu, peneitian ini juga ditujukan sebagai bagian sumbangsih keilmuan dibidang ilmu administrasi negara.

B. Manfaat Praktis

Hasil daripada penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian, dalam hal efektivitas, untuk pihak birokrat khususnya dinas terkait atau dalam hal ini yaitu Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur dari program Dongeng

Anak dan Remaja Keliling (DARLING) sehingga dapat menjadi penyempurna agar menjadi program unggulan dan menjadi percontohan bagi daerah lain.

1.5. Kerangka Konseptual

1.5.1. Kebijakan Publik

Sebelum membahas kebijakan lebih mendalam, perlu diketahui bahwa kebijakan mempunyai peran yang penting dalam mewujudkan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai. Oleh karena itu dalam menerapkan suatu konsep atau program perlu adanya kebijakan yang mengatur agar bisa berjalan dengan baik dan mencapai tujuan, cita-cita untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Kebijakan sendiri menurut Webster dimaknai sebagai:

“A definite course or method of action selected (as by a government, institution or individual) from among alternative presents and future decisions.”²⁴

Definisi kebijakan yang ditawarkan oleh Webster diatas memiliki artian yang masih umum dimana kebijakan dilihat sebagai metode dari aksi yang dipilih dari keputusan alternatif baik dari pemerintah, institusi, maupun individu. Kebijakan dalam hal ini dipandang sebagai keputusan yang berawal dari alternatif pilihan dalam menanggapi kondisi tertentu.

Kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini sendiri adalah kebijakan yang berasal dari pemerintah kepada masyarakatnya atau kebijakan publik, kebijakan dalam konteks publik sendiri menurut Thomas R, Dye adalah *“Whatever goverment choose to do or not to do”²⁵*.

Kebijakan menurut Thomas R, Dye adalah sesuatu yang diputuskan untuk tidak dilakukan oleh pemerintahan termasuk suatu bentuk kebijakan, dan yang dilakukan oleh pemerintah juga merupakan suatu kebijakan. Mudahnya adalah kebijakan publik meliputi tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah

²⁴ Triana and Rochyati Wahyuni, *Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik* (Surabaya: PT Revka Petra Media, 2011): 8.

²⁵ *Ibid...*: 10.

mengambil suatu tindakan atau tidak terhadap suatu permasalahan. Namun pengertian diatas akan kurang pas apabila akan melakukan studi lebih mendalam terkait suatu kebijakan, karena apabila pemerintah tidak melakukan tindakan maka tidak dapat dikaji lebih mendalam.

Terkait dengan tindakan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan, kebijakan publik menurut R. S. Parker menyebutkan kebijakan publik itu adalah suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu sebagai bentuk respon pemerintah terhadap suatu permasalahan yang terjadi di masyarakat.²⁶ Melihat definisi yang ditawarkan dari R.S. Parker diatas kebijakan publik dipahami sebagai tindakan pemerintah untuk merespon suatu keadaan yang menjadi permasalahan dalam masyarakat tentunya, maka kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah atas terjadinya berbagai permasalahan yang ada di masyarakat atau kebijakan publik harus bisa menjadi solusi bagi permasalahan tersebut.

Sementara itu terkait pemecahan permasalahan publik, menurut Chandler & Plano kebijakan publik merupakan pemanfaatan sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik maupun pemerintahan.²⁷ Penjelasan ini merinci pada kebijakan publik sebagai alokasi sumberdaya yang dimiliki untuk memecahkan berbagai permasalahan yang ada di masyarakat atau pemerintah itu sendiri. Sedangkan menurut Peterson kebijakan publik secara umum dapat dilihat sebagai tindakan pemerintah dalam merespon permasalahan yang ada dengan mengerahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”.²⁸ Pengertian berikut memiliki makna bahwa kebijakan publik harus dapat memperjelas tujuan dari kebijakan itu sendiri diperuntukkan untuk siapa dan bagaimana caranya.

Terkait dengan tujuan, kebijakan publik sendiri menurut Keban merupakan “suatu bentuk intervensi dari pemerintah demi kepentingan masyarakat yang tidak

²⁶ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008): 51.

²⁷ Triana and Wahyuni, *Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik...: 8*

²⁸ *Ibid.,.*

berdaya guna meningkatkan kualitas hidup dan partisipasi mereka.²⁹ Kebijakan dimaknai sebagai sebuah tindakan yang berkelanjutan atau kontinum oleh pemerintah agar bisa mendapatkan tujuan yang ingin dicapainya yakni memperbaiki kualitas hidup masyarakat dan memperbaiki partisipasi dalam pemerintahan.

Terkait dengan itu Richard Rose berupaya untuk mendefinisikan kebijakan publik sebagai, “sebuah rangkaian penjang dari banyak-atau-sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan.”³⁰ Rose memberikan catatan yang berguna pada kita bahwa kebijakan publik merupakan bagian mozaik atau pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi. Sedangkan definisi kebijakan publik lainnya dipaparkan oleh Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt³¹ dalam perspektif mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan mereka yang mematuhi keputusan tersebut”.

Rangkaian panjang atau konsistensi serta pengulangan yang dipaparkan oleh Rose, Heinz dan Kenneth ini disebabkan oleh proses kebijakan yang mencakup implementasi atau pelaksanaan sampai evaluasi kebijakan itu sendiri, sehingga kebijakan perlu dipahami sebagai rangkaian yang panjang dalam menyelesaikan suatu permasalahan masyarakat maupun pemerintah. Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli terkait kebijakan publik diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang diambil oleh pemerintah, institusi maupun individu dengan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk mencapai tujuan yang sudah pasti sebagai bentuk respon terhadap permasalahan di masyarakat.

²⁹ *Ibid.*,

³⁰ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Edisi Revisi ke-2. (Bandung: Alfabeta, 2020): 7.

³¹ *Ibid.*

I.5.1.1 Tipologi Kebijakan Publik

Menurut Agustino³² ada beberapa tipologi dalam kebijakan publik, antara lain yaitu:

1. Kebijakan Substansial atau Kebijakan Prosedural

Bentuk kebijakan dapat diklasifikasikan menjadi kebijakan substantif atau kebijakan prosedural. Kebijakan Substantif yaitu kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah dan pada dasarnya memberi tekanan pada subject matter dari apa yang dibutuhkan oleh warga. Sedangkan kebijakan prosedural yang jelas meliputi siapa yang akan melaksanakan atau bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan.

2. Kebijakan Liberal dan Kebijakan Konservatif

Kebijakan Liberal adalah kebijakan yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan sosial mendasar yang diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan (*civil liberties and civil right*). Kebijakan Konservatif lebih menekankan pada aturan sosial yang mereka anggap sudah baik dan mapan, jadi upaya untuk melakukan perubahan sosial tidak perlu dilakukan (mempertahankan status-quo)

3. Kebijakan Distributif dan Kebijakan Redistributif

Kebijakan Distributif terdiri dari penyebaran pelayanan atau keuntungan pada sektor-sektor khusus, baik untuk individu, kelompok-kelompok kecil dan komunitas-komunitas tertentu. Kebijakan Redistributif termasuk usaha hati-hati yang dilakukan oleh pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan pendapatan, pemilihan atau hak-hak diantara kelompok-kelompok penduduk. Kebijakan Regulator adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok orang. Kebijakan *Self-Regulatory* adalah peraturan kebijakan yang berupaya membatasi atau mengawasi beberapa kelompok yang biasanya dicari dan didukung oleh sekelompok aturan sebagai alat untuk melindungi atau menawarkan kepentingan mereka sendiri.

³² *Ibid...* 87-95.

4. Kebijakan Material dan Kebijakan Simbolis

Kebijakan Material merupakan kebijakan yang berupaya untuk menyediakan sumber penghasilan yang nyata atau kekuasaan yang sesungguhnya kepada orang-orang yang diuntungkan atau justru memberikan kerugian bagi yang terkena kerugian. Sedangkan Kebijakan Simbolis yaitu kebijakan yang memberikan keuntungan atau kerugian yang mempunyai dampak kecil pada manusia.

5. Kebijakan Kolektif dan Kebijakan Privat

Kebijakan publik dapat juga dimasukkan dalam ketetapan yang merupakan barang kolektif (*indivisible*) atau barang privat (*divisible*). Yang disebut sebagai Kebijakan Kolektif yaitu kebijakan tentang penyediaan barang dan pelayanan bagi keperluan orang banyak (kolektif), sedangkan Kebijakan Privat adalah kebijakan yang dapat dibagi menjadi satuan-satuan dan dibiayai untuk pemakai tunggal dan dapat dipasarkan.

I.5.1.2 Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat juga dikatakan sebagai sebuah siklus, karena dalam kebijakan publik terdapat suatu proses yang membentuk suatu siklus yang saling berkaitan antara tahapan satu dengan lainnya sehingga saling berkesinambungan antara tahap awal sampai akhir. Kebijakan yang telah dikeluarkan atau disahkan akan menjadi pedoman untuk dilaksanakan. Dan dalam pelaksanaan ini kebijakan memerlukan penyesuaian sehingga nantinya kebijakan tersebut bisa menjadi jawaban atas pemecahan suatu permasalahan. Oleh karena itu setiap tahapan dalam kebijakan ini merupakan hal yang sangat penting bagi tahapan-tahapan lainnya untuk perbaikan kebijakan. Tahapan atau proses kebijakan menurut Thomas R. Dye meliputi beberapa hal berikut ini:³³

1. Identifikasi masalah kebijakan

³³ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep Dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik* (Malang: Banyu Media Publishing, 2009): 16-17.

Tahapan dalam kebijakan publik yang pertama adalah identifikasi masalah. Dalam identifikasi masalah ini para pembuat kebijakan harus jeli dalam mengenali dan mendefinisikan permasalahan, sebab hal ini merupakan langkah fundamental dan krusial dalam perumusan kebijakan yang baik. Permasalahan publik harus benar-benar dikenali dan didefinisikan dengan baik karena pada dasarnya kebijakan publik sendiri dibuat untuk memecahkan masalah yang terdapat di masyarakat. Oleh karena itu identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) oleh masyarakat atas tindakan pemerintah terhadap suatu permasalahan.

2. Penyusunan agenda

Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu. Penyusunan agenda ini merupakan tahapan selanjutnya dari identifikasi masalah yang sebelumnya telah dijelaskan. Identifikasi masalah dan penyusunan agenda, kedua tahap awal ini menurut Winarno dapat diklasifikasikan ke dalam proses perencanaan kebijakan.³⁴ Perencanaan kebijakan publik biasanya akan dilakukan oleh para pembuat kebijakan (*policy maker*) setelah masalah-masalah kebijakan diidentifikasi dan didefinisikan terlebih dahulu.³⁵ Perencanaan kebijakan ini menjadi langkah awal dalam proses kebijakan dan merupakan langkah mendasar sebab berisikan informasi-informasi yang penting terkait dengan permasalahan masyarakat.

3. Perumusan kebijakan

Tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif. Dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan

³⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori, Proses, Dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2012): 81.

³⁵ *Ibid.*...: 82.

pilihan dari alternatif-alternatif kebijakan sebagai solusi pemecahan permasalahan publik. Dalam perumusan kebijakan publik ini merupakan tahap yang penting. Perumusan kebijakan publik memiliki arti yang sangat penting, dikarenakan pada tahap ini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri.³⁶

4. Pengesahan kebijakan

Pengesahan kebijakan dilakukan setelah perumusan kebijakan yang didalamnya merupakan pilihan dari alternatif-alternatif yang ditawarkan, maka tahap selanjutnya adalah pengesahan kebijakan tersebut. Pengesahan kebijakan dilakukan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres. Pengesahan kebijakan ini menjadi tahapan awal dalam pembentukan kebijakan yang nantinya akan dilaksanakan atau suatu kebijakan telah memiliki keabsahan (*legal standing*) atau kedudukan yang kuat karena telah mendapatkan pengesahan dari para pemegang kewenangan.

5. Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara yang digunakan atau dilakukan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Karena sebagus apapun perumusan, perencanaan dan desain kebijakan yang telah dibentuk tidak memiliki arti apapun apabila tidak diimplementasikan atau tidak dilaksanakan. Oleh karena itu tahap pengesahan kebijakan menjadi tahapan awal diberlakukannya suatu kebijakan. Baik tidaknya kebijakan juga dilihat pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan, oleh karena itu implementasi kebijakan perlu dilaksanakan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan dan sasaran sebagai jawaban dari permasalahan publik. Sedangkan Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai: “Tindakan-tindakan yang

³⁶ Riant Nugroho Dwijowiyoto, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, Dan Evaluasi* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2003): 101.

dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.³⁷ Dalam pengertian ini implementasi kebijakan mendapat penekanan pada usaha – usaha yang dilakukan demi mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan ini dilakukan melalui birokrasi, adanya penganggaran atau pembiayaan dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.³⁸

6. Evaluasi kebijakan publik

Evaluasi kebijakan merupakan sebuah bentuk bahwa kebijakan tidak dapat dilepas begitu saja setelah berhasil dilaksanakan, evaluasi ini berguna untuk pengawasan dari implementasi kebijakan itu sendiri. Evaluasi sendiri dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik dalam mencapai tujuan dan sasarannya. Dari evaluasi nantinya akan memperoleh informasi tentang berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan, sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan dapat dilanjutkan atau perlu dilakukan perbaikan terlebih dahulu, atau bahkan harus diberhentikan.³⁹ Evaluasi juga menilai dalam bentuk dampak kebijakan, apakah dampak tersebut sesuai dengan yang diinginkan atau tidak. Dari hasil evaluasi kebijakan inilah dapat menilai sebuahkebijakan/program memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat. Atau secara normatifnya evaluasi sangat dibutuhkan fungsinya sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

1.5.2. Efektivitas Program

1.5.2.1 Efektivitas

Kebijakan atau program yang telah disahkan dan dijalankan diharapkan bisa berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan awal dibuatnya kebijakan itu.

³⁷ Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik...*: 138.

³⁸ Widodo, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep Dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik...*: 17.

³⁹ Triana and Wahyuni, *Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik...*: 110.

Kebijakan yang telah dibuat diharapkan bisa berjalan efektif dan bisa dirasakan dampaknya dalam pembangunan suatu daerah. Karena efektivitas kebijakan dilaksanakan demi tercapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Pencapaian tujuan program berkaitan dengan efektivitas. Efektivitas berasal dari kata efektif yang berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau suatu hal yang berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Menurut Harbani Pasolong, efektivitas berasal dari kata efek dan digunakannya kata tersebut sebagai hubungan sebab akibat. Efektivitas dapat dilihat sebagai penyebab daripada variabel lain. Efektivitas berarti bahwa tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata lain, sasaran tercapai karena adanya suatu proses kegiatan.⁴⁰

Efektivitas merupakan kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari sebuah organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara sebuah pelaksanaannya. Pengertian efektivitas menurut Supriyono, merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang harus dicapai. Semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pada unit tersebut.⁴¹

Handayaniingrat mengatakan bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.⁴² Pernyataan tersebut dipertegas dengan pendapat daripada ahli lain, yaitu Etzioni, yang mengatakan bahwa efektivitas dapat dikatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan dan sasaran. Jadi apabila tujuan tersebut telah tercapai dengan baik dan sesuai dengan apa yang direncanakan, maka baru dapat dikatakan efektif.⁴³

Pendapat lain tentang efektivitas adalah menurut Mahmudi. Mahmudi menyebutkan bahwa efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan,

⁴⁰ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2007): 4.

⁴¹ Supriyono, *Sistem Pengendalian Manajemen* (Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta, 2000): 29.

⁴² Soewarno Handayaniingrat, *Azas-Azas Organisasi Manajemen* (Jakarta: CV Mas Agung, 1995): 16.

⁴³ Amitai Etzioni, *Organisasi-Organisasi Modern* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1985): 54-55.

yang dimana apabila semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan.⁴⁴ Menurut Handoko efektifitas merupakan sebuah kemampuan untuk memilih suatu tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat atas sebuah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, menyangkut bagaimana melakukan pekerjaan yang benar. Efektifitas merupakan suatu bentuk ukuran yang memberikan sebuah gambaran seberapa jauh tujuan yang tercapai, baik secara kualitas maupun waktu, orientasinya pada keluaran (output) yang dihasilkan.⁴⁵

Effendy menjelaskan efektivitas sebagai komunikasi yang prosesnya telah mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang telah dianggarkan, dalam waktu yang ditetapkan dengan jumlah personil yang ditentukan.⁴⁶ Menurut Agung Kurniawan adalah sebagai berikut, efektivitas merupakan kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak terdapat sebahtekanan atau ketegangan dalam pelaksanaannya.⁴⁷

Efektif secara sederhana dapat dipahami sebagai derajat keberhasilan program dalam usahanya untuk mencapai tujuan program. Konsep efektif sering disandingkan dengan konsep efisiensi, walaupun keduanya memiliki makna yang berbeda namun sering kali kedua konsep ini berada dalam kedudukan yang sama. Milller berpendapat bahwa

*“Effectiveness be define as the degree to swich a social system achive its goals. Effectiveness must be distinguished from efficiency. Efficiency is mainly concerned with goal attainments.”*⁴⁸

Efektivitas yang dimaksud sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem sosial mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan beberapa pendapat dari para ahli diatas tentang efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas sebagai suatu

⁴⁴ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik* (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2007): 92.

⁴⁵ T. Hani Handoko, *Manajemen* (Yogyakarta: BPFE, 2003): 7.

⁴⁶ Onong Uchjana Effendy, *Kamus Komunikasi* (Bandung: PT. Mandar Maju, 1989): 14.

⁴⁷ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Pembaharuan, 2005): 109.

⁴⁸ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Manajemen Pelayanan Publik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005): 138.

proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh sebuah organisasi dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya.

I.5.2.2 Pendekatan Efektivitas

Konsep Efektivitas, menurut Gibson, Donnely dan Ivancevich⁴⁹ terdiri dari dua pendekatan, yaitu pendekatan tujuan dan pendekatan sistem. Dua pendekatan tersebut dapat dijabarkan antara lain:

Pendekatan tujuan adalah untuk menentukan dan mengevaluasi efektivitas yang didasarkan pada gagasan bahwa organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Sedangkan dalam teori sistem, organisasi dipandang sebagai sebuah unsur dari sejumlah unsur yang saling berhubungan dan saling tergantung satu sama lain. Arus masukan dan keluaran merupakan titik tolak dalam uraian organisasi. Dengan kata lain, organisasi mengambil sumber dari sistem yang lebih luas, memproses sumber tersebut dan mengembalikannya dalam bentuk yang sudah diubah.

Efektivitas kerja menurut Robbins, dapat dicapai melalui empat pendekatan, yaitu: 1) Pendekatan pencapaian tujuan 2) Pendekatan sistem 3) Pendekatan Konstituensi 4) Pendekatan nilai-nilai bersaing. Untuk dapat memahami masing masing pendekatan tersebut.⁵⁰

1. Pendekatan pencapaian Tujuan

Pendekatan ini menunjukkan bahwa suatu efektivitas dinilai lebih pada keterkaitan dengan tujuan akhir daripada prosesnya. Apabila tujuan yang ditetapkan telah tercapai maka kerja tersebut dapat dikatakan efektif.

2. Pendekatan sistem

Pendekatan ini tidak menekankan pada tujuan akhir tetapi memasukkan seluruh kriteria dalam satu elemen dan masing-masing akan

⁴⁹ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*.

⁵⁰ Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi*, trans. Hadyana Pujaatmaka (Jakarta: Prenhallindo, 1996).

saling berinteraksi. Jika salah satu daripada subsistemnya telah gagal dilaksanakan, maka kondisi tersebut dapat dikatakan, sesuatu yang tidak efektif.

3. Pendekatan konstituen strategis

Pendekatan ini menunjukkan bahwa suatu organisasi yang efektif adalah organisasi yang memuaskan keinginan para konstituen (pemegang kepentingan) dalam lingkungan organisasi tersebut.

4. Pendekatan nilai bersaing

Pendekatan ini mengakui bahwa tidak ada kriteria yang paling baik. Dengan kata lain, tujuan yang akan dicapai serta bagaimana cara untuk mencapainya adalah bergantung pada situasi dan kondisi yang dihadapi.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan daripada efektivitas adalah tercapainya tujuan dari pelaksanaan tugas yang ingin dicapai secara berkualitas, tepat waktu, tepat sasaran dan tepat guna.

I.5.2.3 Indikator Efektivitas

Ketepatan dalam menentukan indikator efektivitas tentu berdampak pada ketepatan analisis dari peneliti terhadap program yang sedang diteliti. Indikator menurut menurut Ripley⁵¹, adalah sebagai berikut:

1. Akses

Akses digunakan untuk mengetahui bahwa program atau pelayanan yang diberikan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu akses juga mengandung pengertian bahwa orang-orang yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan atau program mudah dikontak oleh masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan atau program tersebut apabila mereka membutuhkan informasi atau ingin menyampaikan pengaduan. Akses juga mengandung pengertian terjadinya kesamaan

⁵¹ Erwan Agus Purwanto and Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep Dan Aplikasinya Di Indonesia* (Yogyakarta: Gava Media Press, 2012): 105.

kesempatan bagi semua kelompok sasaran, apapun karakteristik individual maupun kelompok yang melekat pada dirinya, seperti: gender, etnisitas, agama, afiliasi politik. Dengan demikian, akses juga berarti tidak terjadinya diskriminasi untuk terlibat dan menikmati manfaat kebijakan atau program karena karakteristik yang melekat pada individu atau kelompok. Dalam penelitian ini akses diartikan sebagai kemudahan kelompok sasaran dalam memanfaatkan pelayanan yang diberikan oleh pelaksana program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING)

2. Cakupan (*coverage*)

Cakupan (*coverage*) digunakan untuk menilai seberapa besar kelompok sasaran yang sudah dapat dijangkau (mendapatkan pelayanan, lokasi yang sudah dijangkau dan sebagainya) oleh kebijakan publik yang diimplementasikan. Prosedur yang digunakan untuk menilai cakupan adalah 1). Menetapkan siapa saja yang menjadi kelompok sasaran (Perpustakaan yang ada di sekolah). Idealnya evaluator memiliki data seluruh kelompok sasaran yang memiliki hak (*eligible*) untuk menjadi kelompok sasaran tersebut. 2). Membuat proporsi (perbandingan) jumlah kelompok sasaran yang sudah mendapat layanan terhadap total kelompok target. Dalam penelitian ini cakupan (*coverage*) diartikan sebagai keterjangkauan kelompok sasaran dalam pelaksanaan program Dongeng Anak dan Remaja Keliling.

3. Frekuensi

Frekuensi digunakan untuk menilai seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh layanan yang dijanjikan oleh suatu kebijakan atau program. Semakin tinggi frekuensi layanan, maka akan semakin baik implementasi kebijakan atau program tersebut. Aspek frekuensi sangat penting dan relevan untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan atau program yang jenis layanannya tidak hanya diberikan sekali, namun diberikan berkali-kali, namun berulang kali. Dalam penelitian ini frekuensi diartikan sebagai Intensitas kelompok sasaran dalam memperoleh layanan program Dongeng Anak dan Remaja Keliling.

4. Bias

Bias digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan oleh implementor bias (menyimpang) kepada kelompok masyarakat yang bukan menjadi sasaran atau kelompok masyarakat yang tidak *eligible* untuk menikmati bantuan, hibah, atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah melalui suatu kebijakan atau program. Dalam penelitian ini bias diartikan sebagai ketepatan layanan program Dongeng Anak dan Remaja Keliling di Kota Surabaya

5. Ketepatan layanan (*service delivery*)

Ketepatan Layanan (*service delivery*) digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan dalam implementasi suatu program dilakukan tepat waktu apa tidak. Aspek ini sangat penting untuk menilai *output* suatu program yang memiliki sensitivitas terhadap waktu. Artinya keterlambatan dalam implementasi program tersebut akan membawa implikasi kegagalan mencapai tujuan program tersebut. Dalam penelitian ini ketepatan layanan (*service delivery*) diartikan sebagai ketepatan waktu pelaksanaan program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING).

6. Akuntabilitas

Akuntabilitas digunakan untuk menilai apakah tindakan para implementor dalam menjalankan tugas mereka untuk menyampaikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dapat dipertanggungjawabkan atau tidak. Pertanyaan-pertanyaan penting yang perlu diajukan adalah menyangkut apakah hak-hak kelompok sasaran dikurangi atau tidak. Jika ada pengurangan hak-hak kelompok sasaran apakah tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan atau merupakan bentuk-bentuk penyimpangan. Dalam penelitian ini akuntabilitas diartikan sebagai pertanggungjawaban pelaksana terkait pemenuhan hak-hak kelompok sasaran program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING)

7. Kesesuaian program dengan kebutuhan

Kesesuaian program dengan kebutuhan ini digunakan untuk menilai apakah berbagai keluaran kebijakan atau program yang diterima oleh kelompok sasaran memang sesuai dengan kebutuhan atau tidak. Dalam penelitian ini kesesuaian program dengan kebutuhan diartikan sebagai Kesesuaian program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING)

Selain Indikator oleh Ripley terkait efektivitas dari pelaksanaan program ada juga indikator Menurut Merilee S. Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in The Third World* (1980)⁵², terdapat 13 komponen variabel implementasi yang akan menunjang keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan, yaitu (1) *Contents of policy messages* (isi pesan kebijakan), (2) Ketersediaan Dana (3) Adanya sanksi. (4) Tingkat kesukaran masalah kebijakan. (5) Kredibilitas pesan kebijakan. (6) Kejelasan pesan kebijakan. (7) Konsistensi kebijakan, ini berarti apakah kebijakan tersebut merupakan pelanjut dari kebijakan sebelumnya atau tiba-tiba ada. (8) Frekuensi pengulangan kebijakan (9) Penerimaan pesan. (10) Bentuk kebijakan (11) *Efficacy of the policy*, (12) Partisipasi masyarakat. (13) Tipe kebijakan.

Pentingnya ketepatan dalam pelaksanaan program mendasari beberapa indikator efektivitas dari program, hal ini bertujuan sebagai bentuk tahapan yang bisa dilihat dari sisi pelaksanaan untuk melihat seberapa jauh kebijakan atau program telah berhasil atau apakah ada masalah yang terjadi pada program.

Efektifitas sangat penting dan baik untuk kesejahteraan bangsa dan masyarakat yang mereka layani.⁵³ Dalam hal ini adalah sasaran dari kebijakan atau program yang dijalankan untuk mengembangkan atau melayani masyarakat. Hal ini dapat terlihat jelas dengan adanya penilaian yang mengacu pada efektifitas dari suatu program yang diberikan terhadap sasaran atau masyarakat. Sehingga tujuan awal dan hasil bisa didapatkan dengan baik.

⁵² S. Grindle Merilee, *Politics and Policy; Implementation in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1980).

⁵³ Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations* (San Fransisco: Jossey-Bass, 2009): 6.

Efektivitas merupakan sebuah unsur yang menjadi harapan setiap organisasi dalam melakukan aktivitasnya. Menurut Steers dalam Syarif Makmur⁵⁴ semakin rasional suatu organisasi, maka semakin besar pula upayanya dalam kegiatan yang mengarah pada pencapaian tujuan. Semakin besar kemajuan yang diperoleh ke arah tujuan, maka organisasi menjadi semakin efektif pula. Efektivitas dalam organisasi dipandang sebagai tujuan akhir suatu organisasi. Dari penjelasan Steers tersebut dapat dilihat bahwa efektivitas dilihat dari hasil akhir atau tercapainya tujuan dari suatu organisasi.

Efektivitas dari program yang dijalankan oleh sebuah organisasi tentu harus diperhatikan sehingga keberhasilan program dapat tercapai dengan baik, hal ini merupakan bentuk kenapa adanya kebijakan maupun program untuk mengembangkan masyarakat atau sasaran. Sedangkan untuk penelitian kali ini, ada empat indikator yang digunakan untuk mengukur dan melihat ketercapaian tujuan dari diselenggarakannya program DARLING di Surabaya.

1. Pencapaian Tujuan Program

Satu hal penting yang membuat sebuah program dijalankan adalah karena memiliki tujuan. Sebagaimana diketahui, setiap program maupun kebijakan di segala tingkat, baik di birokrasi maupun organisasi pasti memiliki tujuan yang harus dicapai. Pun dalam kaitannya dengan diselenggarakannya DARLING oleh Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur. Sejauh ini tujuan diselenggarakannya DARLING, sebagaimana dikutip dari website resmi Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, yakni untuk meningkatkan minat baca masyarakat, utamanya pelajar di usia pra-sekolah dan sekolah dasar.⁵⁵

Sementara yang dimaksud pencapaian tujuan dalam penelitian ini merupakan keseluruhan usaha yang dilakukan untuk bisa sampai pada visi dan misi dihadapkannya sebuah program. Pencapaian tujuan di sini jga

⁵⁴ Syarif Makmur, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Dan Efektivitas Organisasi : Kajian Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008): 120.

⁵⁵ adminweb, "Dongeng Keliling," *Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur*, April 6, 2017, accessed November 16, 2020, <http://disperpusip.jatimprov.go.id/2017/04/06/dongeng-keliling/>.

merupakan sebuah proses yang harus selalu diperhatikan tiap-tiap tahapan dan capaiannya, apakah program yang dijalankan telah mencapai tujuan utama atau masih pada tujuan umum atau bahkan tidak dapat mencapai tujuan. Menurut Duncan, sebagaimana dikutip Putra, ada beberapa faktor yang sangat memengaruhi tercapainya sebuah tujuan, yakni waktu dan sasaran program.⁵⁶ Jika dua hal tersebut bisa dicapai secara tepat, maka tujuan utama sudah barang pasti bisa tercapai, akan tetapi jika hanya salah satu saja yang tercapai, maka tandanya, pencapaian tujuan belum optimal.

2. Integrasi Program

Secara eksplisit, integrasi di sini bisa dipahami sebagai salah satu pengukuran yang digunakan untuk mengetahui kemampuan dan kapasitas yang dimiliki oleh suatu organisasi atau lembaga dalam melakukan sosialisasi atas program-program atau kebijakan yang dimilikinya. Dengan kata lain, integrasi tidak bisa dilepaskan dari proses sosialisasi yang dilakukan oleh organisasi kepada organisasi lain atau kepada masyarakat. Sehingga integrasi tidak bisa dilepaskan dari adanya komunikasi yang baik antar pihak.

3. Adaptasi

Seperti yang telah diketahui, adaptasi secara umum bisa dipahami sebagai kemampuan menyesuaikan diri. Dalam suatu organisasi maupun birokrasi pemerintah, proses adaptasi atau penyesuaian diri sangat penting, terlebih ketika tengah gencar-gencarnya mensosialisasikan program atau kegiatan baru. Adaptasi menjadi penting karena bisa menjadi tolok ukur dari berhasil tidaknya sebuah program diterima oleh masyarakat.

Efektivitas (*Effective*) yang merupakan sebuah kata untuk memperlihatkan atau menggambarkan sesuatu yang dapat diartikan berhasil atau tidaknya suatu program dalam pelaksanaannya, menurut Handoko, efektivitas merupakan sebuah kemampuan untuk memilih suatu tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat atas

⁵⁶ Putra, “Efektivitas Pelaksanaan Program Bantuan Sosial pada Masyarakat di Kota Palu (Studi Tentang Kelompok Usaha Bersama).”...: 4.

sebuah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, menyangkut bagaimana melakukan pekerjaan yang benar. Efektivitas merupakan suatu bentuk ukuran yang memberikan sebuah gambaran seberapa jauh tujuan yang tercapai, baik secara kualitas maupun waktu, orientasinya pada keluaran (output) yang dihasilkan.⁵⁷

Sedangkan definisi implementasi menurut Ripley dan Franklin⁵⁸ adalah suatu hal yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memDaberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi tersebut merujuk pada sejumlah kegiatan yang berupa program atau kebijakan termasuk didalamnya terdapat tujuan dan hasil yang sudah ditetapkan untuk dicapai. Implementasi berdasarkan uraian dari Grindel⁵⁹ bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang dimaksudkan untuk memudahkan realisasi dari tujuan-tujuan kebijakan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system,*” di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan sehingga tercapai kepada tujuan yang telah ditetapkan. Dari beberapa penjelasan diatas dapat disimpulkan dalam penelitian ini, bahwa implementasi kebijakan publik merupakan suatu cara untuk melaksanakan suatu kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya agar dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan.

I.5.2.4 Program

Sebuah kebijakan publik dibuat pada dasarnya untuk memecahkan masalah-masalah publik yang memerlukan intervensi pemerintah. Suatu kebijakan baru dapat dilaksanakan jika dioperasionalkan ke dalam bentuk program. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo⁶⁰ yang dimaksud dengan program adalah:

⁵⁷ Handoko, *Edisi 2...: 7.*

⁵⁸ Winarno, *Kebijakan Publik Teori, Proses, Dan Studi Kasus...: 147.*

⁵⁹ *Ibid...: 148.*

⁶⁰ Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan* (Jakarta: CV Haji Masagung, 1992): 194.

“... is taken to mean a form of organized social activity with a specific objective, limited in space and time. It often consists of an interrelated group of „project“ and usually limited to one or more organizations and activities.”

Dari pengertian di atas memberikan penjelasan bahwa suatu program dibuat untuk mendukung pencapaian tujuan tertentu yang ada pada suatu rencana operasional tahunan atau kebijakan umum yang dibuat oleh pemerintah. Dari suatu kebijakan publik yang berisi tentang rencana operasional tahunan kemudian diterjemahkan oleh suatu program-program yang kemudian diperinci lagi dalam proyek-proyek kegiatan. Tjockroamidjojo⁶¹ menambahkan mengenai ciri-ciri program yang baik yaitu:

1. Tujuan yang dirumuskan harus jelas.
2. Penentuan peralatan yang baik untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten atau proyek-proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program seefektif mungkin.
4. Pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan program tersebut.
5. Hubungan dengan kegiatan lain dalam usaha pembangunan dan program pembangunan tidak berdiri sendiri
6. Berbagai upaya di bidang manajemen, termasuk penyediaan tenaga pembiayaan dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut.

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa program merupakan suatu bentuk operasional dari kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan tertentu.

⁶¹ *Ibid.*...: 195-196.

I.5.3 Minat Baca

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), minat adalah kecenderungan hati yang tinggi terhadap sesuatu atau keinginan. Sedangkan membaca yakni melihat serta memahami sesuatu yang tertulis.⁶² Dalam bahasan lain, minat adalah kecenderungan seseorang untuk tetap memberikan perhatian beberapa kegiatan yang dianggapnya menyenangkan. Dalam hal ini, minat membaca merupakan kesenangan yang mempunyai pengaruh besar daripada pelajar dalam kegiatan belajar.⁶³

Membaca merupakan proses yang dilakukan serta dipergunakan oleh pembaca untuk mendapatkan pesan yang hendak disampaikan penulis melalui sebuah media kata-kata atau tata bahasa tulis. Dengan kata lain, membaca adalah memetik sebuah intisari atau makna yang terkandung di dalam bahan tulis. Membaca adalah salah satu dari keterampilan yang diajarkan, terutama di jenjang Sekolah Dasar. Membaca juga sebagai kegiatan yang bersifat reseptif, suatu bentuk penyerapan yang aktif. Dalam kegiatan membaca, pikiran dan mental pembaca dilibatkan secara aktif, dan tidak hanya kegiatan fisik.

Farida Rahim⁶⁴, dalam bukunya menjelaskan tentang definisi membaca mempunyai tiga cakupan :

1. Membaca merupakan suatu proses

Membaca adalah suatu proses yang berisi tentang informasi berupa teks dan pengetahuan yang dimiliki oleh pembaca yang mempunyai peran utama dalam membentuk makna.

2. Membaca merupakan strategi

⁶² Tim Redaksi KBBI PB. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Keempat)*. (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008): 83.

⁶³ Slameto. *Belajar dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Hasil Belajar*. (Salatiga: Bina Aksara, 1987): 57.

⁶⁴ Farida Rahim. *Pengajaran Membaca di Sekolah Dasar*. (Jakarta: Bina Aksara, 2005) : 03

Seorang pembaca yang efektif menggunakan berbagai macam strategi membacanya yang sesuai dengan tulisan dan inti dalam membentuk makna dalam kegiatan membaca.

3. Membaca merupakan interaktif

Seseorang yang gemar membaca suatu tulisan yang bermanfaat, akan menjumpai beberapa tujuan yang ingin dicapainya. Tulisan yang dibaca oleh pembaca harus mudah dipahami sehingga terjadi interaksi antara pembaca dan tulisan.

I.6 Definisi Konsep

Konsep merupakan suatu instrumen penting dalam penelitian. Konsep yaitu suatu fakta atau fenomena ataupun gejala-gejala yang menjadi perhatian dalam penelitian. Berdasarkan penjelasan dalam sub-bab sebelumnya, konsep-konsep yang relevan dalam konteks penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Efektifitas

Dalam penelitian ini, efektifitas dimaksudkan sebagai ukuran keberhasilan program Dongeng Anak dan Remaja Keliling yang dilaksanakan oleh Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur.

2. Implementasi

Dalam penelitian ini, implementasi adalah pelaksanaan program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING) yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal ini Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur.

3. Akses

Dalam penelitian ini, akses diartikan sebagai kemudahan kelompok sasaran dalam memanfaatkan pelayanan yang diberikan

oleh pelaksana program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING)

4. Cakupan

Dalam penelitian ini, cakupan (*coverage*) diartikan sebagai keterjangkauan kelompok sasaran dalam pelaksanaan program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING)

5. Kesesuaian kebutuhan dengan program

Dalam penelitian ini, kesesuaian program dengan kebutuhan diartikan sebagai kesesuaian program Dongeng Anak dan Remaja Keliling (DARLING)