

## BAB I

### Pendahuluan

#### I.1 Latar Belakang Masalah

Penelitian ini berfokus tentang implementasi kebijakan komunikasi pada kebijakan Surabaya Kota Literasi oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya. Kebijakan Surabaya sebagai kota literasi merupakan kebijakan yang baru dicanangkan oleh Walikota Surabaya, Tri Risma Harini yang akrab dipanggil Risma, pada peringatan hari pendidikan nasional, 2 Mei 2014 lalu ([lppmua.unair.ac.id](http://lppmua.unair.ac.id)). Kebijakan baru ini sedang dijalankan secara terstruktur, tersistem dan *massive* oleh Pemkot Surabaya (Pakistyaningsih, 2015:1). Awal mula peneliti tertarik melakukan penelitian ini selain karena kebijakan ini baru berjalan satu tahun dan masih banyak sasaran kebijakan yang tahu tentang kebijakan ini. Oleh sebab itu peneliti tertarik untuk mencari tahu bagaimana kebijakan baru ini dapat mencapai tujuannya. Melalui metodologi kualitatif dengan metode studi kasus serta tipe penelitian deskriptif diharapkan penelitian ini dapat fokus dan mendalam sebab peneliti dapat menggunakan berbagai sumber data untuk mendeskripsikan hasil penelitian.

Pemerintah Kota Surabaya mencanangkan Kota Surabaya sebagai kota literasi bersamaan dengan peringatan Hari Pendidikan Nasional dan Hari Otonomi Daerah di halaman Taman Surya pada hari Jumat, 2 Mei 2014 lalu. Disebutkan oleh Wali Kota Surabaya, Tri Rismaharini, bahwa pencanangan ini sebagai wujud dari dukungan Pemkot Surabaya terhadap tema peringatan Hardiknas 2014 yang diusung oleh pemerintah yaitu 'Pendidikan untuk Peradaban Indonesia yang Unggul'. Dikutip pada halaman [antaranews.com](http://antaranews.com) Risma mengatakan,

"Perwujudan kota literasi juga menjadi bagian dari komitmen saya untuk tidak hanya fokus dalam membangun infrastruktur, tetapi juga fokus pada indeks pembangunan manusia di Surabaya".

Diakui Risma selama beberapa tahun terakhir, Pemkot Surabaya telah mendorong anak-anak di Surabaya untuk rajin membaca yaitu dengan cara memperbanyak fasilitas perpustakaan serta taman bacaan. Selain itu, dengan banyak membaca, anak-anak di Surabaya dianggap telah membekali dirinya sendiri untuk siap menyongsong masa depan dan peradaban yang lebih unggul. Dikatakannya, "Dengan banyak membaca, rasa keingintahuan mereka akan tumbuh. Dari situ akhirnya akan muncul kreativitas yang besar. Itu yang kami dorong".

Disamping itu, menurut Risma hal ini sesuai dengan pengalaman bahwa keberadaan taman bacaan ternyata berdampak pada pembangunan manusia. Beberapa anak bisa menjadi juara kelas dan juara di bidang lainnya, berangkatnya dari taman bacaan. Pemkot Surabaya selama ini memang memiliki komitmen untuk menghidupkan budaya membaca di masyarakat. Wali kota menyampaikan, hingga kini sudah ada 972 taman bacaan yang tersebar merata di berbagai kawasan di Surabaya bahkan hingga di tingkat kampung.

Risma mengakui, "Untuk lingkungan sekolah, sudah mencapai di atas 50 persen. Untuk di sekolah, kadang ruangnya tidak cukup. Selain itu, saya tidak mau perpustakaan hanya dibuka tetapi tidak digunakan. Kalau mereka siap baru kita kasih, saya tidak mau buka saja". Beberapa poin deklarasi yang dibacakan perwakilan siswa-siswi antara lain siap menyukseskan Surabaya sebagai kota

literasi, siap melakukan kegiatan literasi dengan membaca dan menulis setiap hari di sekolah, serta siap belajar tekun dan sungguh-sungguh demi kemajuan bangsa (Hakim, Abdul. Antaranews.com, 2 Mei 2014).

Sebelum kebijakan ini muncul, Badan Arsip dan Perpustakaan (Barpus) Kota Surabaya sudah terlebih dahulu menerapkan kebijakan literasi sebagai upaya untuk menaikkan jumlah pengunjung perpustakaan (Pakistyaningsih, 2014:4). Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh pihak Barpus bekerjasama dengan Puskakom UNAIR pada tahun 2010 tentang minat baca di Surabaya hanya sekitar 28% warga Surabaya yang suka membaca. Sebanyak 54% warga Surabaya membaca buku kurang dari tiga buah buku dalam kurun waktu satu bulan. Sebagian besar (34%) memperoleh buku bacaan dengan membeli, 18% memperoleh dengan meminjam di perpustakaan daerah dan 15% sisanya meminjam di perpustakaan sekolah. Hanya 13% dari warga Surabaya yang bersedia membelanjakan uangnya di atas nilai 100 ribu rupiah untuk membeli buku dalam satu bulan, sisanya (83%) membelanjakan buku dibawah 100 ribu rupiah. Alokasi waktu untuk membaca media massa sebagian tercurah pada menonton TV. Temuan data menunjukkan bahwa 97,7% responden menonton TV dengan durasi yang cukup lama, jika dibandingkan dengan durasi membaca media cetak. Waktu yang digunakan untuk menonton TV rata-rata dua jam, namun membaca sebagian besar tidak lebih dari satu jam.

Sebagian besar (58%) alasan responden membaca buku untuk menambah wawasan, 17% karena hobi dan 11% sisanya karena tuntutan tugas/pekerjaan. Topik buku bacaan yang paling disukai responden secara berurutan adalah

pendidikan, kemanusiaan dan kesehatan. Sebagian besar responden (74%) malas membaca apabila tidak menemukan topik/tema buku yang diharapkannya. Berkaitan dengan kegiatan pameran buku, 32% merasa suka karena mendapat kesempatan membaca gratis, 31% membeli buku yang disukai, 30% membeli buku yang diinginkan/dibutuhkannya saja dan sisanya hanya ingin melihat-lihat saja.

Responden di Surabaya cukup paham akan perkembangan teknologi informasi, terbukti sekialtr 42% mengaku pernah mengakses internet dan bahkan memanfaatkan *e-book*. Responden yang tidak pernah memanfaatkan *e-book* sebagian besar karena tidak tahu cara mengoperasikan internet di rumahnya sedangkan sisanya beralasan tidak memiliki perangkat internet di rumahnya. Faktor utama yang mendorong responden di Surabaya untuk membaca adalah keluarga (40%) dan sisanya (26%) karena dorongan sendiri. Sehingga dapat disimpulkan bahwa buku masih belum menjadi sesuatu yang penting bagi warga Surabaya yang terlihat dari dana yang dibelanjakan untuk membeli diikuti dengan rendahnya jumlah buku yang dibaca (Puskakom, 2010:1-3). Selain itu budaya yang ada di masyarakat lebih dominan dengan budaya visual dilihat dari tingginya durasi menonton TV dibanding dengan durasi membaca media cetak.

Oleh karena itu, Barpus kemudian mengajak Dinas Pendidikan (Dispindik) Kota Surabaya untuk bekerjasama mengelola perpustakaan sekolah-sekolah dasar negeri. Namun karena dirasa masih belum cukup, pihak Barpus menggandeng Risma sehingga program ini ditingkatkan menjadi kebijakan publik.

Keberanian Risma untuk membuat kebijakan Surabaya Kota Literasi juga didasari karena semakin memburuknya data-data penelitian tentang kondisi pendidikan di Indonesia. Sejak tahun 1998, *World Bank* telah mengutip hasil studi dari Vincent Greannary yang berjudul, "*Education in Indonesia From Crisis to Recovery*" yang menunjukkan bahwa kemampuan membaca siswa kelas enam Sekolah Dasar di Indonesia hanya 51,7. Berbanding jauh dengan Hongkong (75,5), Singapura (74,0), Thailand (65,1) dan Filipina (52,6).

Pada tahun 2003 laporan UNDP (*United Nations Development Programme*) indeks pembangunan manusia (*Human Development Index – HDI*) menyatakan posisi Indonesia berdasarkan angka buta aksara berada pada urutan 112 dari 174 negara. Pada tahun 2010 Indonesia berada di peringkat 108 dari 152 negara. Sedangkan pada tahun 2011 index HDI Indonesia berada di peringkat terbawah se-ASEAN yaitu peringkat 124 dimana Singapore berada di peringkat 26, disusul dengan Brunei (33), Malaysia (61), Thailand (103), dan Filipina (112). Selain itu, pada tahun 2005 Indonesia hanya menduduki peringkat ke 59 dari 60 negara yang diteliti dalam *World Competitiveness Scoreboard*.

Ditambah dengan data dari Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2011 jumlah penduduk Indonesia yang buta huruf mencapai angka 6,7 juta orang. Dari jumlah tersebut, Jawa Timur berada pada urutan pertama dengan 1,5 juta penduduknya yang buta huruf ([www.jaringnews.com](http://www.jaringnews.com)). Disusul dengan data statistik UNESCO pada tahun 2012 yang menunjukkan indeks minat baca di Indonesia baru mencapai 0,001, sehingga dalam setiap 1000 orang di Indonesia, hanya ada 1 orang yang memiliki minat baca.

Hasil-hasil penelitian sebelumnya semakin diperkuat dengan hasil penelitian *Programme for International Student Assessment* (PISA) pada tahun 2003, Indonesia berada pada peringkat lima terbawah dalam kemampuan membaca dari 40 negara ([www.jawapos.com](http://www.jawapos.com)). PISA adalah studi internasional tentang prestasi literasi membaca matematika siswa sekolah berusia 15 tahun ([www.litbang.kemdikbud.go.id](http://www.litbang.kemdikbud.go.id)). Studi ini dikoordinasikan oleh OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) yang berada di Paris, Perancis. PISA merupakan studi yang diadakan setiap tiga tahun sekali yaitu pada tahun 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 dan seterusnya. Indonesia mulai sepenuhnya berpartisipasi sejak tahun 2000. Pada tahun 2000 lalu, sebanyak 41 negara berpartisipasi menjadi bagian dari peserta, sedangkan pada tahun 2003 menurun menjadi 40 negara dan pada tahun 2006 kembali melonjak menjadi 57 negara. Tujuan PISA adalah mengukur prestasi literasi membaca, matematika dan sains yang memuat pengetahuan yang ada dalam kurikulum dan pengetahuan yang bersifat lintas kurikulum bagi siswa sekolah berusia 15 tahun di negara-negara peserta ([litbang.kemdikbud.go.id](http://litbang.kemdikbud.go.id)).

Dasar penilaian yang diambil oleh PISA adalah untuk mengukur prestasi literasi membaca (memahami, menggunakan dan merefleksikan dalam bentuk tulisan), matematika (mengidentifikasi dan memahami serta menggunakan dasar-dasar matematika yang diperlukan seseorang dalam menghadapi kehidupan sehari-hari, dan sains (menggunakan pengetahuan dan mengidentifikasi masalah untuk memahami fakta-fakta dan membuat keputusan tentang alam serta perubahan yang terjadi pada lingkungan ([litbang.kemdikbud.go.id](http://litbang.kemdikbud.go.id)). Bagi negara

Indonesia, manfaat yang dapat diperoleh antara lain adalah untuk mengetahui posisi prestasi literasi siswa Indonesia bila dibandingkan dengan prestasi literasi siswa di negara lain dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Sehingga, diharapkan melalui hasil studi ini dapat digunakan sebagai masukan dalam perumusan kebijakan sebagai upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan. Berikut adalah data mengenai posisi Indonesia berdasarkan studi PISA (litbang.kemdikbud.go.id):

Tabel I.1 Hasil Penelitian PISA Tahun 2000-2009

Tahun Studi	Mata Pelajaran	Skor Rata-Rata Indonesia	Skor Rata-Rata Internasional	Peringkat Indonesia	Jumlah Negara Peserta Studi
2000	Membaca	371	500	39	41
	Matematika	367	500	39	
	Sains	393	500	38	
2003	Membaca	382	500	39	40
	Matematika	360	500	38	
	Sains	395	500	38	
2006	Membaca	393	500	48	56
	Matematika	391	500	50	
	Sains	393	500	50	
2009	Membaca	402	500	57	65
	Matematika	371	500	61	
	Sains	383	500	60	

Hasil uji tes PISA yang dilakukan tiga tahun kemudian, tahun 2012, ternyata bertambah buruk yang menempatkan siswa Indonesia berada pada posisi kedua terburuk yaitu peringkat 64 dari 65 negara. Dasar penelitian PISA ini-lah yang membuat Walikota Surabaya sebagai pejabat publik di Surabaya terobsesi untuk mencanangkan Surabaya Kota Literasi pada tahun 2014. Dimana kebijakan ini merupakan bentuk kebijakan publik yang dihasilkan dari pernyataan pejabat publik dalam forum publik (Nugroho, 2014:136). Namun yang menarik dari

kebijakan ini, jika memang dasar penelitian PISA yang digunakan maka fokus kebijakan Surabaya Kota Literasi yang hanya berada tataran meningkatkan kemampuan membaca dan menulis tidak mencakup *sains* dan matematika.

Studi kebijakan yang diambil sebagai bahan penelitian ini adalah implementasi dari program Surabaya Kota Literasi. Implementasi sendiri dimaknai sebagai suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2014: 657). Saat ini begitu banyak cabang ilmu pengetahuan yang memberikan kontribusi dalam studi-studi tentang implementasi kebijakan. Studi tentang implementasi kebijakan akan mati jika dipahami sebagai sesuatu hal yang kaku apabila berada dalam domain administrasi negara, dan yang paling jauh ilmu politik (Nugroho, 2014:665). Banyak penelitian yang telah mendasari terbentuknya kebijakan ini namun masih minim penelitian yang dilakukan setelah kebijakan ini dijalankan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengetahui bagaimana cara yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mewujudkan tujuannya membuat Surabaya sebagai Kota Literasi.

Peneliti tertarik untuk membahas implementasi dari Kebijakan Surabaya Kota Literasi didasari oleh penelitian sebelumnya yaitu dalam tesis Kurniasari yang menunjukkan adanya ketidakpahaman masyarakat sebagai obyek atau sasaran dari Kebijakan Surabaya Kota Literasi khususnya mereka yang masih berstatus pelajar. Hal tersebut tampak pada mayoritas jawaban informannya yang diambil dari kelompok masyarakat, bahwa mereka tidak tahu Kebijakan Surabaya Kota Literasi. Beberapa yang mengaku tahu tentang Kebijakan Surabaya Kota Literasi atau setidaknya pernah mendengar, yang mereka tangkap hanya bentuk program



dari kebijakan ini saja diantaranya program wajib baca atau program tantangan membaca (Kurniasari, 2015:9).

Berdasarkan hal tersebut diperlukan adanya kajian tentang fenomena ini, bahwa seharusnya masyarakat mendapatkan informasi se jelas mungkin tentang apa yang dimaksud dengan Kebijakan Surabaya Kota Literasi. Apabila masyarakat sebagai sasaran kota literasi ini paham tentang maksud dan tujuannya, kemudian mengetahui apa saja yang harus dilakukan untuk dapat mewujudkan Surabaya Kota Literasi, niscaya Pemerintah Kota Surabaya tidak memerlukan waktu yang lama untuk menjadikan kota Surabaya sebagai kota literasi di Indonesia. Sebaliknya, jika masyarakat hanya sekedar tahu kebijakan ini dari programnya saja (kulitnya), tanpa mengetahui lebih mendalam tentang maksud dan tujuan yang terkandung dalam Surabaya Kota Literasi, maka hari ini yang terlihat hanya sekedar antusiasme dari masyarakat untuk berkunjung ke perpustakaan dan memanfaatkan layanannya, namun tidak menumbuhkan kesadaran tentang berbudaya literasi.

Jika didefinisikan secara terpisah, kebijakan (*policy*) adalah sebuah kebijakan otoritatif karena keputusan dibuat oleh negara yang memegang otoritas formal maupun informal (Nugroho, 2014:129). Sedangkan definisi komunikasi Laswell adalah siapa (*who*) mengatakan apa (*says what*) untuk siapa (*to whom*) dengan media apa (*in which channel*) dan apa efeknya (*with what effects*). Kebijakan komunikasi didefinisikan oleh UNESCO sebagai seperangkat norma yang dibangun untuk mengarahkan perilaku (mengatur) sistem komunikasi (UNESCO: 1972:3). Kebijakan komunikasi juga didefinisikan sebagai pedoman untuk

melancarkan sistem komunikasi. Kebijakan komunikasi merupakan kumpulan prinsip-prinsip dan norma-norma yang sengaja diciptakan untuk mengatur perilaku sistem komunikasi (Abrar, 2008:3). Sehingga berdasarkan dua definisi sebelumnya dapat dikatakan bahwa kebijakan komunikasi adalah seperangkat aturan yang dibuat untuk mengatur media dan sistem komunikasi.

Dalam konteks kebijakan, komunikasi dapat dipandang dari keseluruhan struktur yang dipakai serta proses ketika membawa dan mengirimkan pesan antara tempat dan manusia. Peran dan fungsi media komunikasi hanya dapat sepenuhnya dipahami di dalam konteks komunikasi sosial. Komunikasi sosial bisa saja diatur dan berlangsung di saluran institusional (pendidikan, ekonomi dan layanan sosial, politik dan institusi agama) atau bisa juga berlangsung secara spontan antar individu. Di dalam penelitian ini, kebijakan Surabaya Kota Literasi di atur oleh institusi Pemerintah Kota Surabaya dengan menggunakan media komunikasi (*print media*) yaitu buku sebagai objek utama dari kebijakan ini.

Surabaya sebagai ibu kota provinsi Jawa Timur dan pusat kegiatan nasional di wilayah Indonesia Timur memiliki jumlah penduduk 2.8192.132 (Mei 2015). Dengan luas wilayah ±326,37 Km<sup>2</sup>, dengan 31 kecamatan, 154 keluarahan dan 1.405 RW ([dispendik.surabaya.go.id](http://dispendik.surabaya.go.id)). Jumlah seluruh siswa di Surabaya adalah 531.377 siswa dengan 53% didominasi oleh siswa SD/MI. Sedangkan sisanya 24,7% siswa SMP/MTs, 10,9% siswa SMA/MA, 11,1% siswa SMK dan 0,3% siswa SLB. Sedangkan jumlah sekolah di Surabaya terbagi menjadi 358 SD Negeri, 484 SD Swasta, 2 MI Negeri, 154 MI Swasta, 54 SMP Negeri, 12 SMP Terbuka, 308 SMP Swasta, 5 MTs Negeri, 36 MTs Swasta, 22 SMA Negeri, 1

SMA Terbuka, 157 SMA Swasta, 1 MA Negeri, 17 MA Swasta, 10 SMK Negeri dan 104 SMK Swasta.

Surabaya sendiri merupakan kota yang dapat dikatakan memiliki kepedulian terhadap budaya membaca (Dharma, 2014:81). Surabaya merupakan satu-satunya kota di Indoensia yang dicanangkan oleh Walikotanya sebagai Kota Literasi. Dengan mempekerjakan ratusan pegawai perpustakaan yang diberi pelatihan khusus serta memiliki sertifikat ISO-9001:2000 maka perpustakaan menjadi lebih hidup dan lebih bersifat ramah anak. Lokasi perpustakaan dan taman baca tersebar di bala-balai RW, Kelurahan, Kecamatan, taman kota, rumah susun, puskesmas, sekolah, terminal dan panti sosial. Ditambah dengan keberadaan mobil perpustakaan keliling yang disebar di 64 lokasi. Sehingga keseriusan langkah Walikota Surabaya dalam membangun kotanya menjadi kota literasi dapat dilihat dari peningkatan fasilitas lokasi baca di Surabaya.

Salah satu program dari Kebijakan Surabaya Kota Literasi yang tengah giat dijalankan oleh Baperpus dan mendapat dukungan penuh dari Walikota Surabaya adalah membangun perpustakaan atau Taman Bacaan Masyarakat (TBM) di tingkat Rukun Warga (RW), membenahi perpustakaan Sekolah Dasar (SD). Terbaru sekarang ini telah merambah masuk ke madrasah dan pondok pesantren. Dalam hal ini Walikota Surabaya sampai mendapat penghargaan Socrates Award. Surabaya adalah kota pertama di dunia yang mendapat 'Socrates Award' dalam kategori city of the future dari Europe Business Assembly (EBA). Dua di antara berbagai keunggulan Surabaya adalah tersedianya banyak taman kota yang

membuat warga lebih nyaman dan tersedianya 800 perpustakaan di berbagai lokasi (Jawa Pos, 23 April 2014)

Berdasarkan definisi dari Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, kota metropolitan dikategorikan sebagai (1) 'ibu kota' atau 'kota terpenting dalam negara atau wilayah' dan (2) 'kota yang menjadi pusat kegiatan perdagangan industri, dan pemerintahan' (<http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/>). Dengan populasi penduduk sekitar 3 juta orang, Surabaya saat ini juga telah menjadi pusat bisnis, perdagangan, industri, dan pendidikan di Indonesia sehingga Surabaya kini telah menjadi kota metropolitan dengan beberapa keanekaragaman yang kaya di dalamnya (<http://www.eastjava.com/tourism/surabaya/ina/>). Dimana sudah pasti kalau semua masyarakatnya memiliki aktivitas yang super sibuk. Apakah seseorang di masyarakat itu sebagai buruh pabrik, pebisnis, pekerja karir ataupun sebagai apapun. Sehingga kesibukan inilah yang sebenarnya meminimalisir kehadiran mereka ke perpustakaan ([www.beritametro.co.id/](http://www.beritametro.co.id/)).

Aktivitas masyarakat yang super sibuk tersebut perlu ditangkap oleh Baperpus yang tidak lagi hanya berkonsentrasi dengan proyek mendirikan Taman Bacaan Masyarakat (TBM) sebanyak-banyaknya di tingkat RW, tetapi perlu juga untuk berusaha memfasilitasinya dengan jaringan internet seperti ketersediaan wifi gratis di banyak tempat strategis yang mudah diakses oleh masyarakat luas. Ketersediaan akses wifi yang diprakarsai oleh Baperpus ini nantinya akan memudahkan masyarakat mengakses internet mencari informasi dan pengetahuan teraktual yang diperlukan secara cepat. Selain itu terdapat keuntungan lain yang

didapat yakni secara tidak langsung Baperpus sudah mendata pemakaian kapasitas data akses internet yang disediakan. Sehingga diketahui bahwa masyarakatnya sebagai pengguna internet. Hal ini sebenarnya sudah sebagai bentuk keberhasilan perpustakaan.

Namun pada kenyataannya, Baperpus saat ini masih berkonsentrasi pada proyek pembangunan TBM di tingkat RW. Paling anak-anak yang punya banyak waktu saja yang memanfaatkannya. Tapi justru akses informasi sangat dibutuhkan semua pihak saat ini belum menjadi perhatian bagi Pemkot Surabaya. Baperpus mulai harus berpikir tentang menyediakan fasilitas e-book, e-jurnal dan akses wifi gratis. Mengingat di Surabaya banyak masyarakat, utamanya mahasiswa, yang tidak tercukupi kebutuhan informasi dari jurnal. Kemudian masyarakat umum seperti pebisnis yang butuh informasi cepat di rumah juga akan terbantu, meski mungkin bisa saja menyediakan wifi sendiri tetapi peran perpustakaan sebagai pusat literasi belum terlihat di sini.

Ketersediaan wifi bebas password di titik-titik strategis seperti di Taman Bungkul seharusnya atas peran aktif perpustakaan dalam hal ini Baperpus dan bukan atas eksen dari dinas yang lain. Sebagai contoh di Kabupaten Pamekasan, walaupun bukan Kota Metropolitan namun mereka sadar bahwa akses internet seperti wifi sangat diperlukan. Sehingga banyak succes story dari masyarakat pengguna internet itu sudah dipublikasikan ([www.beritametro.co.id/](http://www.beritametro.co.id/)). Jadi manfaat internet itu dimana masyarakat telah mengalami perubahan kehidupan ke arah manfaat, bukan lagi berbicara soal gerakan minat baca lagi.

Kalau perpustakaan itu masih berbicara konsep soal minat baca, berarti masih berpikir sempit. Berbicara riil seseorang baca itu dengan buku. Padahal sekarang tidak begitu. Baca itu bisa apa saja, dimana saja. Asalkan mampu merubah hidup pembaca. Berdampak besar pada kehidupan yang lebih baik. Kemudahan mengakses informasi lebih dibutuhkan masyarakat yang mampu merubah kehidupan masyarakat maka itu sudah merupakan peran perpustakaan. Sudah mengarah ke kecepatan mengakses informasi dan manfaat. Sebagai contoh di Rungkut Lor dimana telah dicanangkan Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya sebagai Kampung Kue. Bagaimana warga di sini dapat kemudahan akses informasi cepat soal melonjaknya harga gula, harga terigu dan sebagainya. Sehingga keberadaan akses internet wifi tanpa password sangat membantu kebutuhan informasi tersebut.

Namun kalau kita masih berbicara minat baca dengan handbook maka sudah ketinggalan zaman. Sebab kalau berbicara skala nasional soal minat baca maka dilihat daerahnya dulu. Kalau perkotaan maka wifi sudah menjadi tuntutan masyarakat. Kalau pedesaan dan pedalaman yang providernya tidak ada maka perlu disediakan perpustakaan konvensional, demikian halnya kemudahan layanan perpustakaan keliling masih harus disediakan.

Di perkotaan perpustakaan konvensional yang ada harus juga menyediakan koneksi wifi. Bukan harus meninggalkan pola lama tetapi tuntutan itu juga harus disediakan sebagaimana kemajuan zaman dan menjadi perhatian pemerintah. Seperti contoh katalog manual sudah harus ditinggalkan karena sekarang sudah katalog online atau OPAC juga eranya RFID serba barcode. Lebih hemat

diongkos jika dibandingkan menggunakan plat. Hal tersebut sama pengertiannya dengan pertanyaan kenapa harus beli buku banyak-banyak? Bukankah sekarang bisa akses informasi melalui internet? ([www.beritametro.co.id/](http://www.beritametro.co.id/)).

Pengertian literasi berdasarkan definisi dari UNESCO :

*“Literacy is the ability to identify, understand, interpret, create, communicate and compute, using printed and written materials associated with varying contexts. Literacy involves a continuum of learning in enabling individuals to achieve their goals, to develop their knowledge and potential, and to participate fully in their community and wider society”* (UNESCO, 2004:13).

Selain itu, Barry Duncan seorang ahli media literasi dikutip dari Guntarto & Dina tahun 2002 mendefinisikan bahwa media literasi sangat perhatian pada hal membantu para siswa mengembangkan suatu pemahaman yang penuh informasi dan kritis mengenai sifat (the nature) dari media massa, teknik-teknik yang digunakan, dan dampak dari teknik-teknik tersebut ([repository.usu.ac.id](http://repository.usu.ac.id)). Lebih spesifik lagi, merupakan suatu pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan pemahaman dan kenikmatan para siswa tentang bagaimana media bekerja, bagaimana media memproduksi pengertian-pengertian, bagaimana media diorganisir, dan bagaimana media membangun realitas. Media literasi juga bertujuan untuk mempersiapkan siswa dengan kemampuan untuk menciptakan produk media ([repository.usu.ac.id](http://repository.usu.ac.id)). Oleh karena itu penelitian ini berusaha untuk mencari tahu konsep literasi yang digunakan di dalam kebijakan ini yang nantinya memberikan implikasi pada produk kebijakan Surabaya Kota Literasi. Tepat atau tidaknya kebijakan literasi versi Pemerintah Kota Surabaya yang hanya berkuat pada permasalahan membaca dan menulis.

Oleh karena itu, fokus sasaran utama dalam kebijakan Surabaya Kota Literasi adalah para pelajar tingkat SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK dan Perguruan

Tinggi walaupun tidak menutup kemungkinan seluruh warga di Surabaya seperti Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terakit, keluarga, layanan perpustakaan sekolah dan layanan perpustakaan di lingkungan.

Misi dari kebijakan Surabaya Kota Literasi adalah “*Menjadikan masyarakat Surabaya menjadi sebuah masyarakat yang memiliki budaya membaca dan menulis setara dengan bangsa-bangsa maju lainnya*”. Tujuan dari kebijakan ini adalah menjadikan masyarakat kota Surabaya memiliki budaya membaca serta cara menulis yang setara dengan bangsa-bangsa maju di dunia, seperti bangsa Jepang, Amerika, Inggris, Finlandia, Korea dan lain-lainnya. Selain itu, kebijakan ini juga bertujuan untuk menumbuhkan komunitas-komunitas di kota Surabaya yang memiliki budaya membaca dan menulis yang tinggi serta mampu memberikan manfaat bagi peningkatan mutu bangsa Indonesia secara keseluruhan. Dan tujuan lain dari kebijakan ini adalah menjadikan warga kota Surabaya lebih cerdas, kreatif dan berkarakter positif.

Satria Dharma ketua Ikatan Guru Indonesia yang juga merupakan penggiat gerakan literasi bekerjasama dengan Dispendik Kota Surabaya melakukan sosialisasi langsung ke sekolah-sekolah memberikan informasi mengenai kebijakan baru di Surabaya sebagai kota literasi melalui empat program ([lppmua.unair.ac.id](http://lppmua.unair.ac.id)). Pertama, *Sustained Silent Reading* dimana program ini mewajibkan siswa untuk membaca buku bacaan jenisnya bebas kecuali buku pelajaran. Namun jika tujuannya adalah meningkatkan kemampuan membaca siswa, maka variasi bacaan siswa, pemahaman siswa terhadap tema bacaan serta kedalaman substansi bacaan tidak ditonjolkan dalam pembuatan program



kebijakan ini. Aktivitas membaca dilakukan selama 15-30 menit setiap hari. Program ini-pun diminta agar tidak mengganggu jam sekolah, sehingga pelaksanaannya dilakukan pada jam ke nol, sebelum jam pertama dimulai.

Program kedua adalah Perpustakaan Kelas dimana para siswa ini diminta untuk membuat perpustakaan di dalam kelas dan koleksi bukunya didapat dari koleksi pribadi siswa. Program selanjutnya adalah *Reading Challenge* adalah sebuah upaya untuk mendorong siswa sekolah untuk membaca buku sebanyak jumlah tertentu dan dalam jangka waktu tertentu. Program terakhir adalah Menerbitkan Kumpulan Cerpen dan Puisi Siswa ([lppmua.unair.ac.id](http://lppmua.unair.ac.id)). Selain itu, tim literasi pada saat melakukan sosialisasi tentang kebijakan Surabaya sebagai kota literasi menyampaikan bahwa pengertian dari literasi disederhanakan menjadi, "*Kemampuan untuk memahami (MEMBACA) dan menggunakan bentuk bahasa tertulis (MENULIS)*" ([lppmua.unair.ac.id](http://lppmua.unair.ac.id))."

Di dalam UU No 10 tahun 2004 pasal 53 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ([www.mastel.or.id](http://www.mastel.or.id)) juga disebutkan bahwa, "*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.*" Sehingga kata-kata di atas dapat berarti apabila masyarakat diam saja dan tidak berpartisipasi, maka Pemerintah tidak dapat disalahkan. Hal ini juga berarti bahwa Pemerintah tidak diwajibkan untuk melibatkan partisipasi publik dalam kebijakan publik (Nugroho, 2014:58). Sehingga diharapkan penelitian ini dapat menjadi koreksi dari implementasi kebijakan komunikasi pada program Surabaya Kota Literasi 2014 oleh Pemkot Surabaya.

Selain itu, urgensi dari penelitian ini bahwasanya kebijakan Surabaya Kota Literasi mulai akan diterapkan oleh Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) untuk menjadi kebijakan literasi di Indonesia. Pada tanggal 25 November 2015 lalu, Kemendikbud mengadakan kegiatan Semiloka Literasi Sekolah bertempat di Swiss Belinn Hotel, Surabaya. Kemendikbud berusaha mengkaji budaya literasi di Surabaya bersama para praktisi keliterasian dan beberapa daerah lainnya serta sekolah-sekolah di Surabaya yang telah mengembangkan program keliterasian terlebih dahulu (<http://dispendik.surabaya.go.id/>). Gerakan Literasi Sekolah dikembangkan oleh Kemendikbud berdasarkan pada Peraturan Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 21 Tahun 2015 tentang Penumbuhan Budi Pekerti. Mendikbud mengatakan, Permendikbud tersebut adalah sebuah upaya untuk menumbuhkan budi pekerti anak (<http://www.kemdikbud.go.id/>). Sehingga peneliti tertarik untuk meneliti kebijakan Surabaya Kota Literasi yang dijadikan percontohan bagi kebijakan Budaya Literasi di Indonesia.

Dari pemaparan diatas bisa dilihat bahwa permasalahan yang ingin dibahas adalah tentang implementasi kebijakan Surabaya Kota Literasi oleh Pemerintah Kota Surabaya. Permasalahan ini jelas merupakan permasalahan komunikasi karena implementasi kebijakan berkaitan dengan audit komunikasi yang melihat bagaimana kebijakan Surabaya Kota Literasi dibawakan oleh impementator kebijakan yaitu Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Penggiat Literasi dan Para Guru di Sekolah.. Oleh karen itu, peneliti tertarik untuk mencari tahu bagaimana implementasi dari kebijakan yang ini dijalankan. Dengan

menggunakan metodologi penelitian kualitatif dengan metode penelitian studi kasus karena diperlukan observasi untuk mendalami permasalahan yang ada di dalam fenomena ini. Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif guna mendeskripsikan hasil temuan dari observasi yang telah dilakukan.

## **I.2 Rumusan Masalah :**

Bagaimana implementasi kebijakan komunikasi pada program Surabaya Kota Literasi oleh Pemerintah Kota Surabaya?

## **I.3 Tujuan**

Mendeskripsikan implementasi kebijakan komunikasi pada program Surabaya Kota Literasi oleh Pemerintah Kota Surabaya.

## **I.4 Manfaat**

- Menambah bahan bacaan tentang kebijakan komunikasi pada program Surabaya Kota Literasi oleh Pemerintah Kota Surabaya
- Menyediakan data-data bagi penelitian yang berkaitan tentang kebijakan komunikasi pada program Surabaya Kota Literasi oleh Pemerintah Kota Surabaya
- Menjadi landasan bagi penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan kebijakan komunikasi pada program Surabaya Kota Literasi oleh Pemerintah Kota Surabaya

## **I.5 Tinjauan Pustaka**

### **1.5.1 Literasi**

Literasi yang dalam bahasa Inggris "*literacy*" berasal dari bahasa Latin "*littera*" (huruf) yang pengertiannya melibatkan penguasaan sistem-sistem tulisan

dan konvensi-konvensi yang menyertainya. Dimana literasi berhubungan dengan bahasa dan bagaimana bahasa itu digunakan. Sistem bahasa tulisnya bersifat sekunder yaitu bahasa tidak dapat lepas dari budaya karena bahasa itu sendiri merupakan bagian dari budaya. Sehingga, definisi dari istilah literasi mencakup unsur dari bahasa itu sendiri, yaitu situasi sosial budayanya.

Definisi literasi menurut Kern (2000) :

*“Literacy is the use of socially-, and historically-, and culturally-situated practices of creating and interpreting meaning through texts. It entails at least a tacit awareness of the relationships between textual conventions and their context of use and, ideally, the ability to reflect critically on those relationships. Because it is purpose-sensitive, literacy is dynamic – not static – and variable across and within discourse communities and cultures. It draws on a wide range of cognitive abilities, on knowledge of written and spoken language, on knowledge of genres, and on cultural knowledge”* (www.repository.usu.ac.id).

Menurut UNESCO yang dikutip oleh Nasution (2013: 12-13), memasukkan enam kategori kemampuan literasi abad 21 yang terdiri dari (www.repository.usu.ac.id):

**a) Basic Literacy/Literasi Fungsional (Functional Literacy)**

Kemampuan dasar literasi atau sistem belajar konvensional seperti bagaimana membaca, menulis, dan melakukan perhitungan numerik dan mengoperasikan sehingga setiap individu dapat berfungsi dan memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dimasyarakat, di rumah, di kantor maupun sekolah.

**b) Computer literacy**

Seperangkat keterampilan, sikap dan pengetahuan yang diperlukan untuk memahami dan mengoperasikan fungsi dasar teknologi informasi dan

komunikasi, termasuk perangkat dan alat-alat seperti komputer pribadi (PC), laptop, ponsel, iPod, BlackBerry, dan sebagainya, literasi komputer biasanya dibagi menjadi hardware dan software literasi.

**c) Media Literacy**

Merupakan seperangkat keterampilan, sikap dan pengetahuan yang diperlukan untuk memahami dan memanfaatkan berbagai jenis media dan format di mana informasi di komunikasikan dari pengirim ke penerima, seperti gambar, suara, dan video. Serta apakah sebagai transaksi antara individu atau sebagai transaksi massal antara pengirim tunggal dan banyak penerima, atau, sebaliknya.

Media literacy menurut Potter (2004) adalah perspektif yang digunakan ketika menggunakan media untuk menginterpretasi makna dari suatu pesan yang diterima melalui pengetahuan yang terbentuk dari kemampuan menggunakan informasi.

Silverblatt (dalam Baran, 2004) mengidentifikasi lima elemen dasar dari media literacy. Adapun elemen-elemen dari media literacy tersebut adalah ([www.repository.usu.ac.id](http://www.repository.usu.ac.id)) :

- Sebuah kesadaran akan akibat dari media. Menulis dan mencetak telah membantu mengubah dunia dan orang-orang yang berada di dalamnya. Media massa juga melakukan hal yang sama. Bila individu menolak akibat media dalam kehidupannya, menghindari resiko yang akan didapat dan dibawa selama perubahan tersebut akan lebih baik daripada membiarkan akibat tersebut merajalela.

- Sebuah pemahaman mengenai proses dari komunikasi massa. Apabila setiap individu mengetahui komponen-komponen dari proses komunikasi massa dan bagaimana komponen tersebut berhubungan satu sama lain, maka individu tersebut dapat membentuk harapan tentang bagaimana komponen tersebut dapat melayaninya.
- Strategi untuk menganalisa dan mendiskusikan pesan media. Untuk mengkonsumsi pesan media dengan baik, setiap individu membutuhkan sebuah pondasi sebagai dasar berpikir dan refleksi. Apabila seorang individu membuat suatu pengertian, maka haruslah memiliki alat yang dapat melakukan itu.
- Sebuah pemahaman mengenai isi media sebagai sebuah teks yang memberikan ide ke dalam kebudayaan dan kehidupan setiap individu. Bagaimana mengetahui sebuah kebudayaan dan individu yang berada di dalamnya, sikap, nilai, perhatian, dan mitos-mitos yang ada. Hal tersebut dapat diketahui melalui komunikasi.
- Kemampuan untuk menikmati, memahami, dan menghargai isi media. Media literacy bukan berarti sebuah kehidupan yang tidak menyukai media ataupun selalu curiga terhadap efek yang merugikan dan penurunan derajat kebudayaan, namun individu sebaiknya meningkatkan pemahaman dan apresiasi terhadap media melalui sekolah tinggi dan perguruan tinggi.

**d) Distance Learning dan E-Learning**

Istilah yang merujuk pada modalitas pendidikan dan pelatihan yang menggunakan jaringan telekomunikasi, khususnya world wide web dan

internet, sebagai ruang kelas virtual bukan ruang kelas fisik. Dalam distance learning dan e-learning, baik guru dan siswa berinteraksi secara online, sehingga siswa dapat menyelesaikan penelitian dan tugas dari rumah, atau di mana saja di mana mereka dapat memperoleh akses ke komputer dan saluran telepon.

**e) Cultural Literacy**

Merupakan literasi budaya yang berarti pengetahuan, dan pemahaman, tentang bagaimana suatu negara, agama, sebuah kelompok etnis atau suatu suku, keyakinan, simbol, perayaan, dan cara komunikasi tradisional, penciptaan, penyimpanan, penanganan, komunikasi, pelestarian dan pengarsipan data, informasi dan pengetahuan, menggunakan teknologi. Sebuah elemen penting dari pemahaman literasi informasi adalah kesadaran tentang bagaimana faktor budaya berdampak secara positif maupun negatif dalam hal penggunaan informasi modern dan teknologi komunikasi

**f) Information literacy**

Erat kaitannya dengan pembelajaran untuk belajar, dan berpikir kritis, yang menjadi tujuan pendidikan formal, tapi sering tidak terintegrasi ke dalam kurikulum, silabus dan rencana pelajaran, kadang-kadang di beberapa negara lebih sering menggunakan istilah information competencies atau information fluency atau bahkan istilah lain.

Literasi media merupakan bagian dari literasi informasi yang seiring dengan perkembangan zaman sehingga media juga ikut berkembang. Untuk itu

dibutuhkan literasi media agar mampu mempunyai kemampuan dan sikap terhadap penggunaan media. Dalam penelitian ini, kaitannya dengan studi komunikasi, memfokuskan pada model *media literacy*.

### **1.5.2 Kebijakan Komunikasi**

Sebuah kebijakan adalah suatu keputusan otoritatif karena dibuat oleh seseorang yang memegang otoritas baik formal maupun informal. Kebijakan komunikasi didefinisikan oleh UNESCO sebagai seperangkat norma yang dibangun untuk mengarahkan perilaku (mengatur) media komunikasi (UNESCO: 1972:3). Kebijakan komunikasi juga didefinisikan sebagai pedoman untuk melancarkan sistem komunikasi. Sehingga sebagai pedoman, kebijakan komunikasi merupakan kumpulan prinsip-prinsip dan norma-norma yang sengaja diciptakan untuk mengatur perilaku sistem komunikasi (Abrar, 2008:3). Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan komunikasi adalah seperangkat aturan yang dibuat untuk mengatur perilaku komunikasi. Sehingga berdasarkan dua definisi sebelumnya dapat dikatakan bahwa kebijakan komunikasi adalah seperangkat aturan yang dibuat untuk mengatur media dan sistem komunikasi.

Komunikasi dapat dipandang dari keseluruhan struktur yang dipakai serta proses ketika membawa dan mengirim diantaranya tempat dan manusia. Walaupun sebenarnya fokusnya lebih terbatas, namun ternyata sulit untuk menghilangkan konteks yang lebih luas. Misalnya saja dalam konteks penelitian ini literasi yang langsung dihubungkan dengan buku dan kemampuan untuk membaca dan menulis. Peran dan fungsi media komunikasi hanya dapat sepenuhnya dipahami di dalam konteks komunikasi sosial. Komunikasi sosial



melibatkan baik hubungan inter-personal secara langsung dan komunikasi yang dimediasi. Komunikasi sosial bisa saja diatur dan berlangsung di saluran institusional (pendidikan, ekonomi dan layanan sosial, politik dan institusi agama) atau bisa juga berlangsung secara spontan antar individu.

Beberapa hubungan dapat ditingkatkan melalui upaya-upaya organisasi (diskusi kelompok atau suatu perkumpulan) dan bisa juga secara langsung dihubungkan dengan penggunaan produksi media (forum radio di pedalaman, kelompok membaca buta huruf dan sebagainya). Tidak hanya peran media dalam memperkuat atau menggantikan saluran institusional dari praktek komunikasi sosial namun juga nilai dari media tersebut dan dampak yang sebagian besar bergantung pada cara mereka dimanfaatkan oleh publik, sama seperti reaksi publik dan *feedback* (umpan balik). Menurut David Easton, dalam menghadapi tuntutan-tuntutan yang berkembang di dalam masyarakat, sistem politik dapat menempuhnya melalui dua cara ([www.repository.usu.ac.id](http://www.repository.usu.ac.id)). Pertama, membuat keputusan-keputusan sebagaimana yang diinginkan oleh masyarakat. Kedua, melakukan politisasi, yaitu membangun nilai-nilai yang ada di dalam pemerintahan (Marijan, 2010:6).

Membuat keputusan atau kebijakan sesuai dengan keinginan masyarakat bukanlah hal yang mudah. Kepentingan masyarakat tidak tunggal ([www.repository.usu.ac.id](http://www.repository.usu.ac.id)). Pemerintah sebelum merumuskan kebijakan perlu untuk memetakan kepentingan publik yang berbeda-beda (public mapping). Dengan pemetaan ini bentuk perhatian publik seperti kepentingan, aspirasi, masalah-masalah masyarakat, isu yang berkembang bisa diketahui. Pemetaan

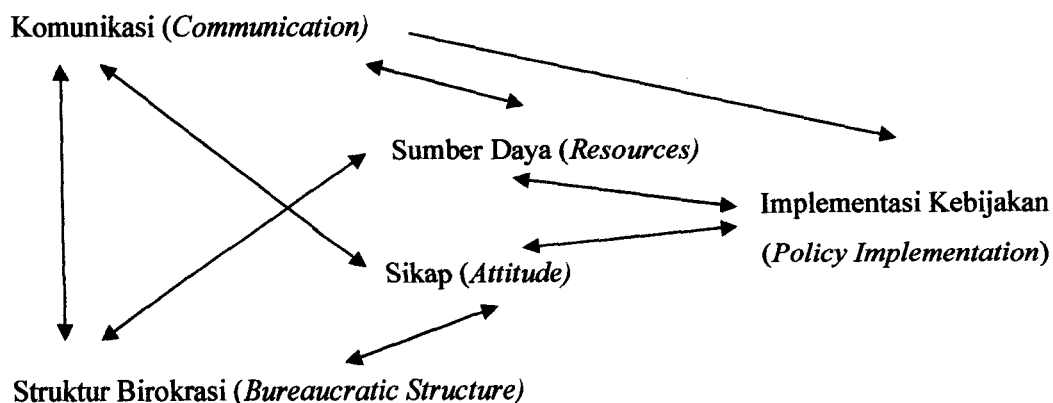
kepentingan ini akan sangat berguna karena pemerintah akan mengetahui kepentingan yang mana yang paling mendesak dan paling mewakili kepentingan dari masyarakat, sehingga kebijakan benar-benar mengandung manfaat yang paling besar kepada masyarakat. Dengan mengenali rakyatnya, pemerintah akan mengerti apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh rakyat ([www.repository.usu.ac.id](http://www.repository.usu.ac.id)).

### 1.5.3 Implementasi Kebijakan Komunikasi

Pembentukan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari peran sistem politik karena kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Dimana implementasi tersebut melibatkan banyak aktor kebijakan, sehingga sebuah kebijakan bisa menjadi rumit. Kerumitan dalam tahap implementasi kebijakan bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor kebijakan yang terlibat, namun juga variabel-variabel yang terkait di dalamnya. Edwards III adalah salah satu teoritis implementasi kebijakan yang menyebutkan berbagai macam variabel tersebut.

Menurut Edwards III (1980: 9-11 dikutip dari [www.eprints.undip.ac.id](http://www.eprints.undip.ac.id)), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) sikap, dan (4) struktur birokrasi.

Bagan I.1 Model Implementasi Kebijakan Edward III



Edward III (1980: 10) menjelaskan hubungan keterkaitan variabel tersebut sebagai berikut (dikutip dari jemmyisalman.wordpress.com) :

**i. Komunikasi**

Untuk mencapai hasil implementasi kebijakan efektif, maka pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi harus paham terhadap apa yang harus dilakukannya. Pemerintah sebagai pemberi tugas untuk penerapan kebijaksanaan harus menyalurkan kepada personil yang tepat, harus jelas, akurat dan konsisten. Dalam hal ini komunikasi berperan penting karena dalam implementasi kebijakan setiap perintah pelaksanaan harus jelas, tepat, dimengerti dan dipahami oleh pelaksana. Apabila pelaksana kurang jelas dalam memahami arti kebijakan yang harus dikerjakan, maka akan membingungkan dan akan terjadi kekeliruan dalam penerapan kebijakan tersebut. Ada tiga indikator yang dapat dipakai mengukur keberhasilan komunikasi yaitu:

- a. Transmisi penyaluran komunikasi. Sebelum orang dapat menerapkan satu keputusan, mereka harus sudah siap dan mengerti bahwa keputusan sudah diambil dan perintah untuk implementasi sudah dikeluarkan. Hal ini seiring tidak berlangsung mulus sebagaimana mestinya, dan yang paling sering adalah ketidaktahuan atau salah pengertian, apalagi kalau terjadi adanya ketidaksetujuan daripada pelaksana penerapan terhadap implementasi kebijakan tersebut. Dengan adanya ketidaksetujuan akan menimbulkan distorsi (penyimpangan), para aparat sering menginterpretasikan kebijakan menurut persepsinya sendiri.

- b. Kejelasan komunikasi. Selain harus sampai kepada pelaksana yang tepat komunikasi juga harus jelas. Seiring terjadi, sampaikan instruksi kepada para pelaksana membingungkan, kabur dan tidak jelas secara spesifik kapan dan bagaimana program kebijakan itu harus dilaksanakan. Kemungkinan penyebabnya antara lain: kompleksnya kebijakan publik, bertujuan untuk tidak menyinggung sekelompok masyarakat, tidak adanya kesepakatan dalam pencapaian tujuan kebijakan, masalah mulainya kebijakan baru, menghindari kemungkinan mencari keuntungan, dan karena disengaja.
- c. Konsistensi, ketepatan dan kejelasan. Perintah pelaksanaan satu kebijakan harus konsisten dan jelas kalau mau berjalan efektif. Dengan instruksi yang tidak konsisten atau kadang-kadang kontradiktif akan menimbulkan kesulitan bagi para pelaksana, terutama untuk menentukan instruksi yang mana yang harus diikutinya. Apabila hal ini terjadi, para pelaksana akan bersikap menunggu (pasif) atau melaksanakan salah satu yang mereka sukai.

## ii. Sumber Daya

Sumber daya sangat penting artinya dalam penerapan kebijakan. Bagaimanapun jelas dan dipahami kebijakan tersebut. Namun, apabila tidak didukung oleh sumber daya yang memadai maka penerapan kebijakan akan kurang efektif. Sumber tersebut antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Sumber Daya Manusia, jumlah dan keterampilannya yang cukup memadai. Ini sangat menentukan tercapainya efektivitas implementasi kebijakan publik.
- b. Kewenangan yang dimilikinya cukup kuat, bagaimana banyak dan keterampilannya staf yang dimiliki oleh instansi pelaksana kebijakan publik,

akan tetapi tidak efektif apabila kewenangan untuk melakukan kegiatan dari para pelaksana tidak ada.

- c. Informasi yang dimilikinya cukup dan akurat. Dalam hal ini informasi dapat berupa informasi atau pengetahuan yang diperlukan untuk implementasi kebijakan tersebut. Informasi dapat merupakan hal yang bersifat teknis, sub-teknis dapat pula standar-standar, tarif atau aturan-aturan tertentu, misalnya: melaksanakan kebijakan lingkungan hidup selain diperlukan informasi teknis juga diperlukan aturan atau standar untuk melakukan pemakaian pelaksanaan kebijakan.
- d. Biaya yang disediakan sesuai dengan kebutuhan. Bagaimanapun juga untuk melaksanakan suatu kebijakan publik agar berhasil dan efektif, memerlukan biaya yang tidak sedikit.

### **iii. Sikap dan Kesiapan Pelaksana**

Faktor yang tidak kalah penting adalah faktor sikap dan kesiapan aparatur pelaksana kebijakan, terutama menyangkut adanya sikap menerima, merasa terpanggil, keinginan atau menjadi satu kewajibannya untuk menyukseskan implementasi kebijakan. Apabila para pelaksana menerima dengan baik suatu kebijakan yang ditetapkan, mereka akan lebih antusias dalam penerapan kebijakan tersebut sesuai dengan apa yang diharapkan pengambil keputusan. Akan tetapi, apabila sikap dan kesiapan aparatur pelaksana berbeda dengan pengambil keputusan, maka proses implementasi kebijakan akan menjadi semakin rumit. Apalagi kalau pelaksana kebijakan itu seorang pejabat tinggi yang mempunyai kebebasan bertindak yang cukup besar, bila sikap atau pandangannya

berbeda dengan pengambil keputusan, maka kebijakan tersebut akan sampai ke daerah ketidakpedulian, artinya pelaksanaan akan terhambat. Mungkin juga terjadi para pelaksana yang memiliki pandangan sempit, karena dengan adanya penerapan kebijakan baru maka kepentingan pribadi atau organisasi menjadi penerapan atau dirugikan. Sikap para pelaksana bahkan akan menghalangi penerapan kebijaksanaan baru, apabila tidak setuju secara substansial atas kebijakan tersebut.

Untuk mengurangi hambatan-hambatan di atas, banyak cara yang bisa di tempuh, antara lain bila menyangkut pejabat pemerintah dapat dengan cara mengalih tugaskan mereka yang menolak atau yang memiliki pandangan sempit terhadap kebijakan baru dan menggantinya dengan pejabat baru yang setuju, baik mutasi atau penunjukan. Cara lain yang juga dapat ditempuh ialah dengan memberi insentif baik di berikan dalam bentuk material maupun non material.

#### **iv. Struktur Birokrasi**

Faktor ini pengaruhnya sangat besar terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Struktur birokrasi yang dimaksud meliputi dua hal, pertama yaitu prosedur operasional standar yang harus bersifat baku dan rutin dalam satu jaringan birokrasi dan fragmentasi dalam berbagai unit organisasi yang terlibat dapat mencerminkan ada tidaknya koordinasi, pemborosan, duplikasi dan lain sebagainya. Adanya prosedur operasional standar akan menghemat waktu bagi para pelaksana kebijakan, apalagi bila penyusunannya sudah menghitung efisiensi, menghilangkan mata rantai yang terlalu panjang dan berbelit-belit. Prosedur operasional standar juga dapat menyeragamkan tindakan para pejabat

pelaksana, terutama dalam kebijakan yang rumit atau dalam organisasi yang tersebar luas. Dengan adanya prosedur operasional standar mungkin juga pengalihan urusan lebih luwes, serta kesamaan penerapan ketentuan yang tercantum dalam peraturan, misalnya seperti tarif, bea, retribusi.

Selanjutnya, fragmentasi organisasi adalah penyebaran tanggung jawab atas satu kebijakan publik kepada beberapa organisasi pemerintahan. Hal ini memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Sebab semakin banyak aktor atau instansi/ lembaga pemerintah yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik, maka semakin sedikit kemungkinan berhasilnya implementasi kebijakan tersebut. Fragmentasi dan implementasi kebijakan publik adalah suatu hal yang tidak bisa dihindari, karena kebijakan publik merupakan satu rangkaian keputusan yang melibatkan banyak aktor, baik individu maupun institusi. Fragmentasi terjadi baik secara horizontal maupun vertikal, yakni dari instansi pemerintah tingkat pusat, tingkat wilayah regional, maupun daerah dan sampai ke tingkat desa. Makin luasnya fragmentasi, masalah yang sulit diatasi ialah koordinasi. Menyatupadukan gerak kegiatan berbagai lembaga pemerintahan dengan berbagai macam tujuan dan permasalahan masing-masing selalu menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan publik, karena sering terjadi duplikasi, tumpang tindih, pemborosan, jalur birokrasi yang berbelit-belit dan saling melempar tanggung jawab.

Menurut Edwards (1980: 10) komunikasi harus ditransmisikan kepada bagian yang tepat, dan harus jelas, akurat serta konsisten. Edwards III menyatakan: *“Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel,*

*and they must be clear accurate, and consistent*". Dalam hal ini Edwards menjelaskan apabila pembuat keputusan (*decision maker*) berharap agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendakinya, maka ia harus memberikan informasi secara tepat. Komunikasi yang tepat juga menghindari *discretion* (bebas mengambil keputusan sendiri) pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan umum menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Namun, aturan yang terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor. Dalam hal ini diperlukan kebijakan yang ditransmisikan kepada badan pelaksana yang tepat, jelas, dan konsisten, tetapi tidak menghalangi adaptasi dari para pelaksana tersebut. Oleh karena itu pembahasan implementasi dalam kebijakan ini akan lebih difokuskan pada aspek komunikasinya saja.

## **I.6 Metodologi Penelitian**

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi kualitatif dimana fokus penelitian ini diambil dari rumusan masalah.

### **1.6.1 Metode Penelitian**

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus tentang kebijakan komunikasi pada program Surabaya Kota Literasi 2014 oleh Pemerintah Kota Surabaya. Peneliti memilih untuk menggunakan metode penelitian studi kasus karena peneliti dapat menggunakan berbagai sumber data (sebanyak mungkin data) yang bisa digunakan untuk meneliti, menguraikan, dan menjelaskan secara komprehensif (luas dan lengkap) berbagai aspek yang



berkaitan dengan implementasi kebijakan program Surabaya Kota Literasi 2014 oleh Pemerintah Kota Surabaya. dengan mempelajari semaksimal mungkin hal-hal yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut, peneliti bertujuan untuk memberikan uraian yang lengkap dan mendalam mengenai subjek yang diteliti (Kriyantono, 2006:65-66).

### **1.6.2 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah deskriptif karena tujuannya adalah untuk menjelaskan dan/atau memprediksi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi pilihan-pilihan kebijakan (Nugroho, 2014:276).

### **1.6.3 Unit Analisis**

Beberapa unit yang dianalisis dalam penelitian ini yaitu hasil transkrip pada saat humas Dispendik Kota Surabaya yang melakukan sosialisasi tentang media literasi dalam program Surabaya Kota Literasi 2014. Dengan melakukan pengamatan verbal dan non verbal dari komunikator dan komunikan. Mengingat penelitian kualitatif tidak berusaha untuk menggeneralisasikan hasil penelitian, akan tetapi ingin mengungkap sesuatu yang unik di masyarakat.

### **1.6.4 Teknik Pengumpulan Data**

Sumber data penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam yang dilakukan secara langsung dengan informan kunci yang dijadikan narasumber yang memahami substansi persoalan yang dibahas dalam penelitian ini. Sedang data sekunder diperoleh melalui studi pustaka dari laporan-laporan, pemberitaan, buku, jurnal, dan data lain yang relevan dengan penelitian ini. Informan kunci yang dijadikan

narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya sebagai implementator dari Kebijakan Surabaya Kota Literasi.

### **1.6.5 Teknik Pengolahan Data**

Teknik pengolahan data yang dipilih adalah dengan membuat transkrip dari hasil wawancara mendalam (*indepth interview*). Seluruh hasil pengamatan dan wawancara mendalam yang telah dilakukan akan diolah dengan cara dibuatkan transkrip. Transkrip yang dimaksud adalah menguraikan hasil wawancara kedalam bentuk tulisan yang detail dan lengkap mengenai apa yang dilihat dan yang didengar baik secara langsung maupun dari hasil rekaman yang telah diperoleh. Dengan harapan dapat mengetahui makna dari hasil wawancara melalui teks. Untuk wawancara mendalam, transkrip dibuat dengan menggunakan bahasa sesuai hasil wawancara (bahasa daerah, bahasa asing, dll).

### **1.6.6 Teknik Analisis Data**

Analisis data akan dilakukan dengan tujuan untuk mencari pemahaman mendalam terhadap realitas sosial yang diteliti dan bagaimana realitas sosial tersebut dipahami oleh subyek penelitian. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah mengacu pada konsep Milles & Huberman (1992: 20) yaitu *interactive model* yang mengklasifikasikan analisis data dalam tiga langkah, yaitu :

1. Reduksi data, yaitu suatu proses pemilahan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.

2. Penyajian data, dimana data ini tersusun sedemikian rupa sehingga memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Adapun bentuk yang lazim digunakan pada data kualitatif terdahulu adalah dalam bentuk teks naratif.

3. Penarikan kesimpulan, dalam penelitian ini akan diungkap mengenai makna dari data yang dikumpulkan. Dari data tersebut akan diperoleh kesimpulan yang tentatif, kabur, kaku dan meragukan, sehingga kesimpulan tersebut perlu diverifikasi. Verifikasi dilakukan dengan melihat kembali reduksi data maupun penyajian data sehingga kesimpulan yang diambil tidak menyimpang.