# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mewujudkan Visi Kota Metro menjadi Kota Pendidikan maka Pemerintah Kota Metro sejak tahun 2010 telah mencanangkan Program Jam Belajar Masyarakat atau yang lebih dikenal dengan singkatan JBM.

Jam Belajar Masyarakat adalah suatu kegiatan untuk menciptakan kondisi lingkungan yang ideal untuk mendorong proses pembelajaran anak dan warga belajar yang berlangsung dalam suasana pembelajaran yang kondusif guna mencapai prestasi secara optimal. (Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Kota Metro, 2012:3).

Waktu pelaksanaan Jam Belajar Masyarakat di wilayah Kota Metro minimal 2 (dua) jam setiap hari yakni antara pukul 18.00 sampai dengan 21.00 WIB. Sedangkan untuk penetapan waktu Jam Belajar Masyarakat di masing-masing wilayah kecamatan diatur lebih lanjut oleh Camat dengan memperhatikan situasi dan kondisi Kecamatan masing-masing.

Program ini juga bukan dimaknai bahwa seluruh masyarakat dalam suatu Rukun Tetangga harus belajar pada jam tersebut namun masyarakat diminta untuk menciptakan suasana efektif belajar dalam jangka waktu 2 (dua) jam dalam sehari. Dalam konteks keluarga, waktu jam belajar masyarakat tidak harus jam malam seperti ditentukan di kebanyakan Program Jam Belajar Masyarakat di berbagai daerah, melainkan dapat diatur sesuai

dengan pertimbangan waktu yang tepat dan disepakati setiap anggota keluarganya.

Pada intinya, Jam Belajar Masyarakat ini untuk mengontrol konsumsi anak-anak pelajar dan mahasiswa terhadap gencarnya hiburan yang datang dari berbagai media elektronik dan komunikasi saat ini. Anak-anak memang sangat rentan terhadap pengaruh media. Apakah itu media televisi, internet ataupun *handphone*. Bahkan orang tua juga berperan serta membuka peluang anak terpengaruh televisi. Orang tua yang punya waktu sedikit untuk anak-anaknya, anak yang sedang mengalami periode tak tenang (misalnya teror, perceraian dan kematian orang tua), anak yang biasa terkurung dalam rumah, anak yang sering menghabiskan waktunya sendirian di rumah, orang tua yang kecanduan media, dan anak yang terjepit diantara orang tua yang berpisah berpotensi besar terpengaruh. Dampaknya, anak-anak seperti itu akan punya peluang untuk melampiaskan diri mengonsumsi media hiburan terlalu besar.

Pengendalian jam belajar masyarakat bagi siswa dan mahasiswa adalah hal yang menjadi persoalan ketika jam belajar banyak disita oleh berbagai media hiburan semacam televisi atau media yang terkoneksi lewat internet dan *handphone*. Media televisi adalah salah satu media hiburan yang hadir di tengah-tengah keluarga sepanjang 24 jam. Kapan pun membuka *channel* televisi pasti akan ditemukan stasiun yang tengah melek menawarkan siaran program yang sangat variatif. Semacam ancaman dan tantangan bagi para peserta didik, orangtua dan lembaga atau institusi pendidikan untuk mengatasinya.

**Tabel 1. Pemilik Televisi di Wilayah Kota Metro**

| Kematan | | Luas Wilayah | Jumlah Penduduk | Proyeksi Pemilik Televisi |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| 1. | Metro Selatan | 14,33 | 14,254 | 87% |
| 2. | Metro Barat | 11,28 | 25,529 | 93% |
| 3. | Metro Timur | 11,78 | 35,405 | 95% |
| 4. | Metro Pusat | 11,71 | 46,648 | 99% |
| 5. | Metro Utara | 19,64 | 25,214 | 85% |
| | **Jumlah** | **68,74** | **147,050** | **89%** |

Sumber: (Data Proyeksi Masing-masing Kecamatan di Kota Metro, 2013).

Dari tabel 1 tersebut menunjukkan bahwa jumlah pemilik pesawat televisi cukup besar. Asumsinya hampir setiap keluarga dipastikan memiliki televisi untuk menjadi media hiburan. Keberadaan media yang satu ini menjadi dilematika tersendiri bagi upaya peningkatan motivasi belajar anak. Karena tayangan-tayangan dari masing-masing stasiun televisi yang ada kadang positif bagi perkembangan anak namun kadang juga ada yang justru bisa merusak motivasi dan karakter anak-anak.

Untuk memantau proses JBM berjalan dengan baik, pihak Pemerintah Kota Metro membentuk tim pemantau yang akan bekerja sama dengan lurah dan ketua rukun tetangga (RT). Mereka akan memonitor apakah JBM berjalan dengan baik atau tidak. Jika ternyata tidak berjalan, akan dilakukan berbagai upaya dan pendekatan serta mencari solusi atas persoalan yang ada sehingga pada akhirnya JBM dapat berjalan baik.

Program Jam Belajar Masyarakat ini sejalan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

dan dikuatkan lagi dengan Keputusan Walikota Metro Nomor 144/KPTS/D-3/2009 tentang Jam Belajar Masyarakat. Melalui Program Jam Belajar Masyarakat ini Pemerintah Kota Metro Meminta kepada seluruh masyarakat untuk mendukung pelaksanaan Program Jam Belajar Masyarakat dengan cara mematikan televisi pada pukul 18.00 – 21.00 untuk kepentingan belajar anak.

Pada perkembangan selanjutnya, efektivitas Program Jam Belajar Masyarakat ini mulai mendapatkan sorotan dan kritikan. Program jam belajar yang dicanangkan Pemerintah Kota Metro, masih dinilai sebagian kalangan, sebatas formalitas belaka. Pasalnya, di lapangan pelaksanaanya masih kurang optimal. (http://lampung.tribunnews.com/2011/06/21/ pencanangan-jam-belajar masih-formalitas).

Pihak DPRD Kota Metro pada tanggal 8 dan 9 Maret 2013 mengadakan Rapat Dengar Pendapat (hearing) dengan Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pemuda Olahraga Kota Metro dimana salah satunya mengevaluasi pelaksanaan Program Jam Belajar Masyarakat. Pihak legislatif menilai program ini belum dilaksanakan secara efektif oleh masyarakat dan belum didukung oleh kebijakan-kebijakan strategis dari pemerintah.

Dari hasil observasi di lapangan bahkan masih banyak anggota masyarakat yang belum mengetahui adanya Program Jam Belajar Masyarakat ini. Hal ini dikarenakan minimnya sosialisasi oleh pemerintah. Sehingga informasi tentang program ini belum bisa menyentuh sampai ke tengah masyarakat dengan baik. Belum banyak langkah-langkah pemerintah untuk menyampaikan informasi pentingnya Jam Belajar Masyarakat. Bahkan

sebagian masyarakat menganggap program semacam itu hanya sekedar seremonial untuk “pencitraan” semata. Komitmen pemerintah untuk mencerdaskan masyarakat belum ditunjukkan dengan tanggung jawab yang sungguh-sungguh. Padahal jika sosialisasi terus menerus dilakukan maka secara perlahan perubahan *mindset* masyarakat tentang pentingnya Jam Belajar Masyarakat mulai akan terbangun. Beragam bentuk kegiatan sosialisasi bisa dikelompokkan berdasarkan: metode penyampaian, segmentasi maupun medianya.

Melihat kondisi ini ada dua substansi penting yang menjadi bahan informatif untuk dianalisis.

1. Program Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro telah berlangsung selama kurang lebih 4 (empat) tahun sejak pertama kali dicanangkan pada Tahun 2009.
2. Program Jam Belajar Masyarakat merupakan jenis program yang sangat membutuhkan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaannya karena domain pengaturannya ada dalam level keluarga, lingkungan Rukun Tetangga (RT), Lingkungan Kelurahan, dan masyarakat secara umum.

Program Jam Belajar Masyarakat Kota Metro ini merupakan kebijakan Walikota Metro yang direpresentasikan oleh dua dokumen, yaitu:

1. Surat Keputusan Walikota Metro Nomor 144/KPTS/D-3/2009 tentang Waktu Pelaksanaan Jam Belajar Masyarakat Kota Metro
2. Buku Petunjuk Pelaksanaan Jam Belajar Masyarakat Kota Metro.

Setelah mengkaji kedua landasan kebijakan Jam Belajar Masyarakat tersebut dan kemudian dilengkapi dengan data hasil interview serta *Focus Group Discussion* (FGD) bersama warga, maka ada beberapa masalah terkait dengan rumusan dan pelaksanaan kebijakan tentang program Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro, yaitu:

1. Keberadaan rumusan formal dalam Surat Keputusan Walikota Metro No. 144/KPTS/D-3/2009. Dalam rumusan Surat Keputusan tersebut memuat beberapa kekurangan dan kelemahan, yaitu:
   a. Surat Keputusan Walikota Metro tentang Jam Belajar Masyarakat terbuat terpisah dengan petunjuk teknis pelaksanaan Jam Belajar Masyarakat yang telah disusun oleh tim Jam Belajar Masyarakat.
   b. Anggaran pelaksanaan program Jam Belajar Masyarakat hanya dibebankan pada APBD tahun anggaran 2009.
2. Sebagai implikasi dari permasalahan pertama maka munculnya persoalan kedua yaitu legalitas atau dasar hukum dari Buku Petunjuk Pelaksanaan Jam Belajar Masyarakat Kota Metro. Artinya Buku Petunjuk Pelaksanaan Jam Belajar Masyarakat yang ada belum memiliki payung hukum yang jelas dan bagaimana koneksitasnya dengan Surat Keputusan Walikota tersebut.

Secara teoritis menurut Mazmanian, Daniel A dan Sabatier (Wahab, 1997:1-2), suatu implementasi kebijakan publik/program ditentukan juga oleh karakteristik kebijakan publik. Karakteristik kebijakan meliputi: (1). Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah

kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. (2). Suatu kebijakan mesti memiliki kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana. (3). Kejelasan besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. (4). Kebijakan publik mensyaratkan kejelasan seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antara berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. (5). Kebijakan harus didukung oleh kejelasan tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.

Karakteristik kebijakan publik Jam Belajar Masyarakat Kota Metro belum menampilkan karakteristik kebijakan sebagaimana dijelaskan oleh Mazmanian, Daniel A dan Sabatier di atas, seperti belum ada rincian kejelasan isi secara menyeluruh, yaitu masalah keberlanjutan pendanaan dan koneksitas antar kebijakan. Kemudian, kebijakan Jam Belajar Masyarakat belum memiliki kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana. Selanjutnya, keterpautan dan dukungan antara berbagai institusi pelaksana belum ada. Bahkan, dukungan komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan Jam Belajar Masyarakat pun masih rendah. Kenyataan ini yang kemudian mendorong perlunya *review* terhadap kebijakan Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro agar menjadi kebijakan yang komprehensif dan utuh.

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Di sini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Dalam bukunya *Public Policy*, Riant Nugroho (2009, 494-495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai "cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang". Ditambahkan pula, bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tesebut.

Evaluasi pelaksanaan Program Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro ini penting untuk dilaksanakan mengingat program sejenis di beberapa daerah di Indonesia cenderung kurang berjalan efektif. Ada beberapa fenomena yang menggambarkan bahwa pelaksanaan program Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro kurang efektif pelaksanaannya, yaitu:

1. Pada waktu jam belajar masyarakat antara pukul 18.00-21.00 justru banyak anggota keluarga yang tengah asyik menonton sinetron di televisi.
2. Saat yang sama juga masih banyak anak-anak pelajar yang menghabiskan waktu bermain playstation, bermain gitar, dan sebagainya.
3. Dapat diungkapkan bahwa secara umum penentuan jam belajar bagi masyarakat saat ini tinggal tulisan saja. Saat ini, susah didapati sekelompok warga yang masih konsisten menerapkan aturan yang

memiliki nilai sangat berarti ini. (Hasil survei Maarif Institut, di Operasional Room Pemkot, Rabu (11-1*).-Lampung Post*).

Bagi Kota Metro sendiri, Program Jam Belajar Masyarakat ini memiliki arti yang strategis di bidang pendidikan, yaitu dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan dan kecerdasan masyarakat. Upaya serius Pemerintah Kota Metro ini dapat dimaklumi karena melihat kondisi peningkatan pendidikan di Kota Metro berdasarkan indikator pendidikannya cenderung berjalan lambat. Hal ini bisa dicermati dari tabel Indikator Pendidikan Kota Metro di bawah ini:

**Tabel 2. Indikator Pendidikan Kota Metro**

| Uraian | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|
| **Angka Melek Huruf (Persen)** | 97,26 | 97,26 | 97,36 |
| **Rata-Rata Lama Sekolah (Tahun)** | 9,80 | 9,80 | 9,80 |

Sumber : (Kota Metro dalam Angka, 2009)

Menurut informasi tabel 2, memang dari segi melek huruf masyarakat Kota Metro cenderung tinggi dan terus meningkat walaupun berjalan perlahan. Namun, di sisi rata-rata lama sekolah di Kota Metro dapat dikatakan masih rendah, yaitu rata-rata warga hanya menyelesaikan pendidikannya selama 10 tahun yang artinya rata-rata masyarakat Kota Metro hanya menyelesaikan pendidikan sampai pada tingkat SLTA.

Keberadaan Program Jam Belajar Masyarakat diharapkan dapat memacu motivasi warga untuk meningkatkan jenjang pendidikan. Dari

147.050 jiwa jumlah penduduk Kota Metro yang berada di tingkatan pendidikan dasar (SD) jumlahnya berkisar 20,32%. Jumlah ini cukup potensial sebagai obyek untuk peningkatan motivasi belajar masyarakat. Karena posisi level pendidikan di Sekolah Dasar merupakan dasar pembentukan karakter dan budaya yang cukup kuat bagi perkembangan anak pada fase-fase berikutnya. Jika dari kecil sudah terbentuk budaya belajar yang positif dalam diri anak-anak maka ketika sudah menapaki usia remaja anak akan memiliki karakter belajar yang lebih kuat lagi.

Adapun data penduduk Kota Metro berdasarkan tingkat pendidikannya sebagaimana tersaji dalam data berikut:

**Tabel 3. Tingkat Pendidikan Penduduk Kota Metro**

| | Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan | Lk | Pr | Jumlah |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| 1. | Tidak Punya Ijazah | 15.35 | 16.02 | 15.68 |
| 2. | Sekolah Dasar | 19.52 | 21.15 | 20.32 |
| 3. | SLTP Sederajat | 17.32 | 21.67 | 19.46 |
| 4. | SMU Sederajat | 29.14 | 21.48 | 25.38 |
| 5. | SMK Sederajat | 7.00 | 6.08 | 6.55 |
| 6. | D-1/D-2/D-3 | 2.79 | 6.07 | 4.40 |
| 7. | D-4/S-1/S-3 | 8.88 | 7.53 | 8.21 |
| | **Jumlah** | **100.00** | **100.00** | **100.00** |

Sumber: (Metro dalam Angka 2012)

Guna mendukung visi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan dan agar Program Jam Belajar Masyarakat (JBM) yang telah dilakukan tetap konsisten dengan tujuan, prosedur dan berhasil dengan baik, saat ini perlu dilakukan

penilaian oleh pihak eksternal untuk mengkaji berbagai aspek yang berhubungan dengan Program Jam Belajar Masyarakat yang telah dilaksanakan tersebut. Kemudian, melalui studi ini diharapkan juga dapat ditemukan kelemahan-kelemahan, kemajuan-kemajuan, dan kemudian disusun rekomendasi untuk perbaikan pelaksanaan Program Jam Belajar Masyarakat Kota Metro di masa akan datang. Untuk itu diperlukan data dan informasi sebanyak mungkin mengenai kondisi pelaksanaan Program Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro, khususnya di lingkungan Kelurahan di Kota Metro setelah diberlakukan Program Jam Belajar Masyarakat.

## B. Perumusan Masalah

Dari uraian diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah **"Apakah Program Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro sudah sesuai dengan tujuan yang ditetapkan?"**

## C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui capaian/pelaksanaan *(achievement)* Program Jam Belajar Masyarakat di Kota Metro pada tahun 2010 – 2013.
2. Untuk mengukur kemajuan *(progress)*, yang terkait dengan tujuan Program Jam Belajar Masyarakat.
3. Untuk mengidentifikasi masalah pelaksanaan Program Jam Belajar Masyarakat.

4. Untuk melihat efektivitas Program Jam Belajar Masyarakat atau melihat perbedaan yang dicapai program tersebut.

## D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini berguna secara teoritis maupun praktis yaitu:

1. Secara Teoritis: Penelitian ini merupakan salah satu kajian terhadap kebijakan publik *(public policy)* khususnya yang berkaitan dinamika kebijakan, analisis kebijakan dan manajemen kebijakan.
2. Kegunaan Praktis: Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintah Kota Metro dalam proses evaluasi Jam Belajar Masyarakat (JBM).