

# **Implementasi Kebijakan Pengembangan Perpustakaan di Kabupaten Rembang**

**Oleh :**

**Harsoyo**

[harsoyo24@yahoo.co.id](mailto:harsoyo24@yahoo.co.id)

**Christine Diah Wahyuningsih**

[chrisayudia@yahoo.com](mailto:chrisayudia@yahoo.com)

## ***Abstract***

*The library is not only an institution that provides services for reading, but a learning process for the community to build the peradap of a nation. The library is an important element not only in the world of education but is widely an important part of developing the nation's character and intelligence. The presence of the library has not been able to encourage interest in reading the public. The assumption that the library is only a place to provide books, not a place to study, makes the library less desirable. The library administration policy already exists, even requiring all local governments to provide these services. It is the implementation of this library that must continue to be fought for in order to get closer to the goal of increasing community intelligence. This study tries to answer the question of how to implement library management policies in Rembang Regency. The aim is to explore the extent to which libraries are able to encourage people to enjoy reading.*

*Keywords: library, technical standards, implementation, policy*

## **Abstrak**

Perpustakaan bukan hanya sebuah institusi penyedia layanan untuk membaca, namun sebuah proses belajar bagi masyarakat untuk membangun peradapan sebuah bangsa. Perpustakaan merupakan elemen penting bukan hanya dalam dunia pendidikan namun secara luas menjadi jantung bagi pengembangan karakter dan kecerdasan bangsa. Kehadiran perpustakaan masih belum mampu mendorong minat membaca masyarakat. Anggapan bahwa perpustakaan hanya tempat menyediakan buku, bukan tempat belajar, menjadikan perpustakaan kurang diminati. Kebijakan penyelenggaraan perpustakaan sudah ada, bahkan mewajibkan kepada seluruh pemerintah daerah menyediakan layanan tersebut. Implementasi atas penyelenggaraan perpustakaan inilah yang harus terus diperjuangkan agar makin mendekati tujuan yaitu peningkatan kecerdasan masyarakat. Penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan perpustakaan di Kabupaten Rembang. Tujuannya untuk mengeksplorasi sejauhmana perpustakaan mampu mendorong masyarakat untuk gemar membaca.

Kata Kunci : perpustakaan, standar teknis, implementasi, kebijakan

### **A. Latar Belakang**

Kehadiran perpustakaan di dunia pendidikan maupun bagi masyarakat luas tidak diragukan lagi. Perpustakaan menjadi jantung kehidupan bagi dunia pendidikan. Beberapa negara di dunia bahkan meletakkan perpustakaan sebagai nafas kehidupan bangsa karena memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pembangunan dan kesejahteraan.

Perpustakaan memiliki fungsi yang cukup luas, antara lain fungsi penyimpanan, fungsi pendidikan, fungsi rekreasi dan fungsi kulutral. Perpustakaan selain berfungsi sebagai media penyimpanan informasi berupa teks maupun non teks, juga berfungsi untuk menunjang dunia pendidikan melalui penyediaan bahan ajar dan referensi. Secara lebih luas, perpustakaan dapat berperan sebagai agen perubahan, pembangunan, serta agen budaya dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perpustakaan juga dapat digunakan sebagai media rekreasi mengingat fasilitas yang disediakan oleh perpustakaan kini tidak hanya sekedar buku bacaan akan tetapi juga menunjang terhadap penyediaan fasilitas audio visual.

Undang-undang 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan belum secara rinci mengatur Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Perpustakaan. PP 24 tahun 2014 baru memberikan pokok-pokok

pengaturan yang tertuang pada pasal 44 tentang Rencana Strategis dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, dan pasal 74 tentang pembudayaan gemar membaca.

Perpustakaan adalah suatu unit kerja yang berupa tempat menyimpan koleksi bahan pustaka yang diatur secara sistematis dan dapat digunakan oleh pemakainya sebagai sumber informasi. Perpustakaan merupakan institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka. Perpustakaan bertujuan memberikan layanan kepada pemustaka, meningkatkan kegemaran membaca, serta memperluas wawasan dan pengetahuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Perpustakaan berfungsi sebagai wahana pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi untuk meningkatkan kecerdasan dan keberdayaan bangsa.

Dalam rangka menjalankan kewajiban berkaitan dengan perpustakaan, Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk:

1. menetapkan kebijakan daerah dalam pembinaan dan pengembangan perpustakaan di wilayah masing-masing;
2. mengatur, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan dan pengelolaan perpustakaan di wilayah masing-masing; dan
3. mengalihmediakan naskah kuno yang dimiliki oleh masyarakat di wilayah masing-masing untuk dilestarikan dan didayagunakan.

Sementara itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam hal urusan perpustakaan adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan perpustakaan tingkat Daerah kabupaten/kota.
2. Pembudayaan gemar membaca tingkat Daerah kabupaten/kota.
3. Pelestarian naskah kuno milik Daerah kabupaten/kota.
4. Pengembangan koleksi budaya etnis nusantara yang ditemukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Dari uraian tersebut diatas, diperlukan formulasi kebijakan untuk mengatur agar perpustakaan dapat menjadi jantung kehidupan dalam masyarakat. Pemerintah Kabupaten Rembang telah memiliki perpustakaan, namun masih banyak permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dan masyarakat.

Rendahnya minat baca masyarakat yang disebabkan oleh koleksi perpustakaan yang masih sangat minim, serta koleksi yang tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh pemustaka. Rendahnya minat membaca buku ini dipengaruhi pula oleh kesadaran masyarakat terhadap pentingnya membaca buku. Kebiasaan membaca buku belum membudaya di masyarakat. Hasil penelitian tentang minat membaca buku di Jawa Tengah menunjukkan rata-rata kabupaten kota di Jawa Tengah hanya membaca buku 1 buku dalam 1 tahun.

Berkembangnya teknologi informasi dengan kecerdasan gadget, telah menempatkan membaca buku sebagai prioritas kedua setelah gadget. Sebagian besar masyarakat bergantung pada teknologi gadget namun fungsi atas teknologi ini belum dapat dioptimalkan sebagai media mencari sumber bacaan. Lembaga penelitian di Amerika Serikat, *Pew Research Center* menerbitkan laporan tentang negara dengan orang dewasa terbanyak yang menggunakan smartphone Indonesia berada di posisi 24 Dunia. Hampir seluruh pelosok daerah menggunakan teknologi smartphone ini, termasuk Kabupaten Rembang.

Kurangnya pemahaman tenaga perpustakaan dalam mengelola perpustakaan dan dalam memberikan pelayanan kepada pemustaka. Di Kabupaten Rembang tenaga perpustakaan yang mempunyai latar belakang Pustakawan masih sangat minim dari hasil penelitian sekitar 2-3 perpustakaan mempunyai 1 tenaga perpustakaan yang mempunyai latar belakang pustakawan atau telah menempuh pendidikan maupun pelatihan bidang perpustakaan. Masih banyaknya perpustakaan yang belum menerapkan standar Pengelolaan perpustakaan yang baik. Di Kabupaten Rembang tidak seluruh perpustakaan menerapkan standar pengelolaan perpustakaan. standar pengelolaan perpustakaan terdiri dari aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan. Dari hasil penelitian yang dilakukan kurang dari 60% perpustakaan di Kabupaten Rembang yang melakukan keseluruhan aspek dalam pengelolaan Perpustakaan, terutama dalam aspek pengawasan dan pelaporan. Mendasarkan pada berbagai permasalahan tersebut, penelitian ini akan menelaah tentang bagaimana implementasi kebijakan mengembangkan perpustakaan. Tujuannya adalah untuk menelusuri pelaksanaan pengembangan perpustakaan di Kabupaten Rembang.

## B. Metode

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2010, hlm. 4)<sup>1</sup> mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah “prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati”. Penelitian kualitatif bertumpu pada latar belakang alamiah secara holistik, memposisikan manusia sebagai alat penelitian, melakukan analisis data secara induktif, lebih mementingkan proses daripada hasil penelitian yang dilakukan disepakati oleh peneliti dan subjek penelitian. Metode deskriptif dipilih karena penelitian yang dilakukan adalah berkaitan dengan peristiwa-peristiwa yang sedang berlangsung dan berkenaan dengan kondisi masa sekarang. Nazir (2011, hlm. 52)<sup>2</sup> menjelaskan metode deskriptif adalah satu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu subjek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau pun kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Sugiyono (2011, hlm. 15)<sup>3</sup> menjelaskan tentang pengertian penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara purposive dan snowball, teknik penggabungan dengan triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Penelitian ini merupakan studi deskriptif analitis maka dalam memperoleh data yang sebanyak-banyaknya dilakukan melalui berbagai teknik yang disusun secara sistematis untuk mencari pengumpulan data hasil penelitian yang sempurna. Penulis melakukan penelitian dengan studi deskriptif karena sesuai dengan sifat masalah serta tujuan penelitian yang ingin diperoleh. Sugiyono (2011)<sup>4</sup> menyatakan metode deskriptif analitis merupakan metode yang bertujuan mendeskripsikan atau memberi

---

<sup>1</sup> Moleong, Lexy J. (2010), *Metodologi penelitian kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung

<sup>2</sup> Nazir, Mohammad, Ph.D. (2011). *Metode Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia

<sup>3</sup> Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta

<sup>4</sup> *ibid*

gambaran terhadap suatu objek penelitian yang diteliti melalui sampel atau data yang telah terkumpul dan membuat kesimpulan yang berlaku umum.

Ciri-ciri metode deskriptif analitis dapat disimpulkan sebagai berupa sifat mengakumulasi data belaka, penelitian bergegas memberikan gambaran terhadap fenomena-fenomena, kadang perlu pengujian terhadap hipotesis, digunakan teknik wawancara untuk mengumpulkan data, membuat prediksi dan implikasi dari suatu masalah yang diteliti.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan wawancara mendalam. Analisis data menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan mendasarkan pada triangulasi baik metode maupun temuan lapangan.

### **C. Hasil dan Pembahasan**

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan yang dimaksud dengan Perpustakaan adalah institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka.

Menurut Sutarno (2006)<sup>5</sup> sebuah perpustakaan mempunyai ciri-ciri dan persyaratan tertentu, seperti : tersedianya ruangan/gedung yang diperuntukkan khusus untuk perpustakaan., adanya koleksi bahan pustaka dan sumber informasi lainnya, adanya petugas yang menyelenggarakan kegiatan dan melayani pemakai, adanya komunitas masyarakat pemakai, adanya sarana dan prasarana yang diperlukan, diterapkannya suatu sistem dan mekanisme tertentu yang merupakan tata cara, prosedur dan aturan-aturan agar segala sesuatunya berlangsung lancar.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 pembentukan perpustakaan paling sedikit memenuhi syarat yaitu : memiliki koleksi perpustakaan, memiliki tenaga perpustakaan, memiliki sarana dan prasaran perpustakaan, memiliki sumber pendanaan, dan memberitahukan keberadaannya ke perpustakaan nasional. Perpustakaan tidak hanya sebagai tumpukan buku tanpa ada gunanya, tetapi secara prinsip, perpustakaan harus dapat dijadikan atau berfungsi sebagai sumber informasi bagi setiap yang membutuhkannya, dengan kata lain tumpukan buku yang dikelola dengan baik itu baru dikatakan sebagai perpustakaan. Apabila dapat memberikan

---

<sup>5</sup> Sutarno NS, *Perpustakaan Dan Masyarakat*. (Jakarta: Sagung Seto,2006)

informasi tersebut tergantung kepada keadaan bahan pustaka yang tersedia serta keahlian pustaka yang tersedia serta keahlian pustakawannya. Sudah sewajarnya bahwa perpustakaan seperti dalam dunia pendidikan, disetiap sekolah baik itu tingkat menengah maupun perguruan tinggi tidak luput dari penggunaan buku-buku bahan bacaan, melalui bacaan yang baik, masyarakat dapat pengetahuannya, memperluas pandangannya, memperluas budi pekertinya.

Menurut Pasal 3 UU No. 43 Tahun 2007, menyatakan bahwa perpustakaan berfungsi sebagai wahana pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi untuk meningkatkan kecerdasan dan keberdayaan bangsa. Sementara itu tujuan perpustakaan adalah memberikan layanan kepada pemustaka, meningkatkan kegemaran membaca, serta memperluas wawasan dan pengetahuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Fungsi perpustakaan kemudian dijabarkan menurut Darmono menjadi beberapa fungsi yaitu<sup>6</sup>:

#### 1. Fungsi pendidikan

Perpustakaan menyediakan berbagai informasi yang meliputi bahan tercetak, terekam maupun koleksi lainnya sebagai sarana untuk menerapkan tujuan pendidikan. Melalui fungsi tersebut manfaat yang diperoleh, meliputi :

- (a) agar pengguna perpustakaan mendapat kesempatan untuk mendidik diri sendiri secara berkesinambungan;
- (b) membangkitkan dan mengembangkan minat yang telah dimiliki pengguna yaitu dengan mempertinggi kreativitas dan kegiatan intelektual;
- (c) mempertinggi sikap sosial dan menciptakan masyarakat yang demokratis;
- (d) mempercepat penguasaan dalam bidang pengetahuan dan teknologi baru.

#### 2. Fungsi penelitian:

Perpustakaan menyediakan berbagai jenis dan bentuk informasi untuk menunjang kegiatan penelitian.

#### 3. Fungsi informasi

---

<sup>6</sup> Darmono, *Manajemen dan Tata Kerja Perpustakaan Sekolah*. (Jakarta: Grasindo, 2001)

Perpustakaan menyediakan berbagai informasi yang meliputi bahan tercetak, terekam maupun koleksi lainnya agar pengguna perpustakaan dapat; (a) Mengambil berbagai ide dari buku yang ditulis oleh para ahli dari berbagai bidang ilmu; (b) menumbuhkan rasa percaya diri dalam menyerap informasi dalam berbagai bidang serta mempunyai kesempatan untuk dapat memilih informasi yang layak sesuai kebutuhan; (c) memperoleh kesempatan untuk mendapatkan berbagai informasi yang tersedia di perpustakaan dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan; (d) memperoleh informasi yang tersedia di perpustakaan untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat.

#### 4. Fungsi budaya

Perpustakaan menyediakan berbagai informasi meliputi bahan tercetak, terekam maupun koleksi lainnya yang dapat dimanfaatkan oleh pengguna untuk; (a) meningkatkan mutu kehidupan dengan memanfaatkan berbagai informasi sebagai rekaman budaya bangsa untuk meningkatkan taraf hidup dan mutu kehidupan manusia baik secara individu maupun secara kelompok; (b) membangkitkan minat terhadap kesenian dan keindahan yang merupakan salah satu kebutuhan manusia terhadap cita rasa seni; (c) mendorong tumbuh kreativitas dalam berkesenian; (d) mengembangkan sikap dan sifat hubungan manusia yang positif serta menunjang kehidupan antar budaya secara harmonis; (e) menumbuhkan budaya baca di kalangan pengguna sebagai bekal penguasaan alih teknologi.

#### 5. Fungsi rekreasi

Perpustakaan menyediakan berbagai informasi meliputi bahan tercetak, terekam maupun koleksi lainnya, antara lain untuk: (a) menciptakan kehidupan yang seimbang antara jasmani dan rohani; (b) mengembangkan minat rekreasi pengguna melalui berbagai bacaan dan pemanfaatan waktu luang; (c) menunjang berbagai kegiatan kreatif serta hiburan yang positif.

Menurut Suherlan Muchyidin tujuan perpustakaan adalah untuk membantu masyarakat dalam segala umur dengan memberikan kesempatan dengan dorongan melalui jasa pelayanan perpustakaan agar mereka:

- a. Dapat mendidik dirinya sendiri secara berkesimbangan,
- b. Dapat tanggap dalam kemajuan pada berbagai lapangan ilmu pengetahuan, kehidupan sosial dan politik,
- c. Dapat memelihara kemerdekaan berfikir yang konstruktif untuk menjadi anggota keluarga dan masyarakat yang lebih baik,
- d. Dapat mengembangkan kemampuan berfikir kreatif, membina rohani dan dapat menggunakan kemampuannya untuk dapat menghargai hasil seni dan budaya manusia,
- e. Dapat meningkatkan taraf kehidupan sehari-hari dan lapangan pekerjaannya,
- f. Dapat menjadi warga negara yang baik dan dapat berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan nasional dan dalam membina saling pengertian antar bangsa, dan
- g. Dapat menggunakan waktu senggang dengan baik yang bermanfaat bagi kehidupan pribadi dan sosial<sup>7</sup>.

Dalam proses perkembangannya, ada masa transisi antara tipe perpustakaan tradisional yang berbasis koleksi cetak dan tipe perpustakaan berbasis informasi elektronik yang dikenal dengan perpustakaan hibrida (*hybrid library*). Perpustakaan hibrida merupakan perpustakaan yang memiliki koleksi tercetak yang permanen dan setara dengan koleksi elektronik atau digital lainnya. Perpustakaan hibrida bermaksud mempertahankan koleksi tercetak, bukan menggantikan semuanya dengan koleksi elektronik atau digital.

Menurut Rahayuningsih (2007)<sup>8</sup> Layanan yang dikembangkan perpustakaan antara lain:

1. Layanan Administrasi, adalah layanan yang menyusun rencana operasional layanan meliputi jenis, sistem, peraturan, tata tertib, kebutuhan biaya, peralatan, tenaga serta penentuan fokus segmen pemakai.
2. Layanan informasi, adalah layanan yang dimaksud dengan layana informasi adalah menyediakan dan memberikan informasi yang diperlukan pemakai. Termasuk didalamnya informasi terbaru/kilat informasi terseleksi. Informasi perpustakaan dipersiapkan dari berbagai sumber yang jelas, diakui

---

<sup>7</sup> Suherlan Muchyidin, *Panduan Penyelenggaraan Perpustakaan Umum*. (Bandung: PT. Puri Pustaka, 2008).

<sup>8</sup> Rahayuningsih, *Pengelolaan Perpustakaan*. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007)

keberadaannya, valid, realible, dan faktual sehingga dapat dipercaya dan dapat dipergunakan dengan baik.

3. Layanan penelitian, Para peneliti yang membutuhkan sumber informasi dipergustakaan dapat dengan mudah dan cepat memperolehnya atas bantuan staf perpustakaan. Karena sumber-sumber tersebut tersedia dipergustakaan dan dilayani dengan baik.
4. Layanan rekreasi, layanan yang memberikan kesan indah dan bersifat estetika, layanan ini biasanya terdapat di perpustakaan umum juga terdapat di berbagai macam perpustakaan khusus lainnya yang di dalamnya memuat tentang bacaan fiksi, cerita majalah, dan surat kabar. Layanan rekreasi yang paling penting adalah layanan kejiwaan. Karena dengan membaca bahan bacaan tersebut dipergustakaan akan diperoleh rasa senang dan puas.
5. Layanan sirkulasi, adalah kegiatan melayani pemakai jasa perpustakaan dalam pemesanan, peminjaman, pengembalian serta penyelesaian administrasinya. Bahan pustaka yang boleh atau dapat dipinjam dibaca diluar perpustakaan pada umumnya adalah koleksi umum (non referensi). Petugas layanan harus meneliti dan harus mengecek kondisi bahan pustaka yang akan dipinjam atau dikembalikan.
6. Layanan referensi, adalah layanan yang hanya dapat diberikan terbatas dipergustakaan. Hal ini dilakukan karena beberapa pertimbangan, misalnya keterbatasan koleksi, menurut isi dan sifatnya hanya dibaca pada bagian tertentu, tidak semua isinya, pertimbangan keselamatan dan keutuhan koleksi dan untuk kepentingan orang banyak. Layanan rujukan itu merupakan layanan informasi kepada pengguna perpustakaan dalam bentuk cepat atau pemberian bimbingan pemakai sumber rujukan.
7. Penelusuran literature, kegiatan mencari atau menentukan kembali semua kepustakaan yang pernah terbit atau pernah ada mengenai sesuatu bidang tertentu. Atau dalam hal ini bisa di artikan sebagai penelusuran bibilografi pustaka dengan menggunakan katalog.
8. Bimbingan pemakai, memberikan panduan atau penjelasan tentang penggunaan perpustakaan kepada pengguna kelompok baru perpustakaan, agar mereka bisa memahami bagaimana cara menggunakan perpustakaan yang sesuai dengan

kebutuhannya.

9. Analisis kepustakaan, kegiatan membuat karangan atau tulisan baru yang diperleh dengan jalan mengkaji dan mensarikan kepustakaan yang ada tentang suatu bidang tertentu untuk keperluan pengguna perpustakaan
10. Statistik layanan, adalah cara yang digunakan untuk melaporkan kondisi perpustakaan kepada pimpinan guna mengetahui perkembangan, kemajuan, kesulitan, kebutuhan, tuntutan ataupun tantangan yang dihadapi dalam rangka memberikan layanan yang cocok dengan permintaan pemakai.

Dalam kaitannya dengan perpustakaan, formulasi kebijakan mengarah pada pada pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum maupun khusus. Fredrick (dalam Islamy, 1998)<sup>9</sup> memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Anderson (dalam Islamy, 1998)<sup>10</sup> mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diurai-kan di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (publik policy).

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan (Parsons, 1997)<sup>11</sup>. Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali

---

<sup>9</sup> Islamy, M.Irfan. 1998. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Parson, Wayne, 1997. Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy analysis, buku 2. Edward Elgar, UK.

ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Dalam proses kebijakan publik yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang. Thomas R. Dye (2005)<sup>12</sup> menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, di antaranya (Parson, 1997)<sup>13</sup>: identifikasi masalah kebijakan, penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Perlu diingat pula bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, sebab sering kali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi (Putra, 2001)<sup>14</sup>. Dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pemimpin yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (publik opinion) dan suara publik (publik voice), seperti dijelaskan oleh Parson (1997)<sup>15</sup>. Hal ini disebabkan oleh proses pembuatan kebijakan pada esensinya tidak pernah bebas nilai (*value free*) sehingga berbagai kepentingan akan selalu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan.

Formulasi kebijakan yang ada harus dapat diimplementasikan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. 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 tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam

---

<sup>12</sup> Dye, Thomas R, 2005. *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

<sup>13</sup> Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy*. Cheltenham : Edward Elgar

<sup>14</sup> Putra, Fadillah.2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka.

<sup>15</sup> Ibid

manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Van Meter dan Van Horn (2008)<sup>16</sup> mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65)<sup>17</sup>, mengatakan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Hasil penelitian menunjukkan jenis perpustakaan di Kabupaten Rembang terdapat 3 jenis Perpustakaan yaitu perpustakaan umum, Perpustakaan Sekolah dan Perpustakaan Perguruan Tinggi. Gambaran perpustakaan dapat dilihat pada uraian

---

<sup>16</sup> Meter, Donal, Van and Carl E. Van Horn.2008. *The Policy Implementation Process*. Sage Publication: Beverly Hill.

<sup>17</sup> Abdul Wahab Solihin, 2008, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.

berikut. Perpustakaan umum di Kabupaten Rembang terdiri dari perpustakaan Kabupaten, Kecamatan, Desa/Kelurahan, Bacaan Masyarakat dan Keliling. Perkembangan jumlah perpustakaan di Kabupaten Rembang meningkat sejak tahun 2014 hingga tahun 2018, yaitu pada tahun 2014 sejumlah 16 unit meningkat menjadi 101 unit pada tahun 2018. Dilihat dari kategori perpustakaan dapat terlihat pada tahun 2018 Perpustakaan Desa/Kelurahan paling banyak dengan jumlah 61 unit diikuti perpustakaan Bacaan Masyarakat sejumlah 24 unit. Jumlah judul buku yang dimiliki oleh Perpustakaan umum Kabupaten Rembang pada tahun 2018 sebanyak 702 judul buku yang terbagi menjadi 669 judul dimiliki perpustakaan keliling dan 33 judul dimiliki oleh perpustakaan Kabupaten.

Jumlah anggota perpustakaan umum di Kabupaten Rembang pada tahun 2018 sejumlah 5.180 anggota, terbagi menjadi 4.691 anggota perpustakaan Kabupaten, 120 anggota perpustakaan Kecamatan, 290 anggota perpustakaan Desa/Kelurahan, dan 101 anggota perpustakaan Bacaan Masyarakat.

Jumlah perpustakaan sekolah di Kabupaten Rembang pada tahun 2016 hingga tahun 2018 tidak mengalami perubahan dengan jumlah perpustakaan sebanyak 525 unit. Selengkapnya dapat dilihat pada grafik berikut. Jumlah perpustakaan Sekolah dilihat dari jenjang pendidikan di Kabupaten Rembang pada tahun 2018 dapat terlihat jenjang pendidikan SD paling banyak memiliki Perpustakaan yaitu sejumlah 374 unit. Jumlah judul buku yang dimiliki oleh Perpustakaan sekolah Kabupaten Rembang pada tahun 2018 sebanyak 1.000 judul buku yang terbagi menjadi 450 judul dimiliki perpustakaan jenjang SLTA/Sederajat, 300 judul perpustakaan jenjang SLTP/Sederajat dan 250 judul dimiliki oleh perpustakaan jenjang SD/Sederajat.

Jumlah pemustaka yang mengunjungi perpustakaan sekolah di Kabupaten Rembang pada tahun 2018 sejumlah 1.441 orang, dimana pemustaka ke perpustakaan pada jenjang SLTA/Sederajat paling banyak yaitu sejumlah 535 orang. Jumlah anggota perpustakaan sekolah di Kabupaten Rembang pada tahun 2018 sejumlah 1.300 anggota, terbagi menjadi 670 anggota perpustakaan jenjang SLTA/Sederajat, 500 anggota perpustakaan jenjang SLP/Sederajat, dan 130 anggota perpustakaan jenjang SD/Sederajat.

Jumlah perpustakaan perguruan tinggi di Kabupaten Rembang pada tahun 2014 hingga tahun 2018 mengalami perkembangan yang meningkat, yaitu pada tahun 2014 sejumlah 3 unit meningkat menjadi sejumlah 4 unit atau meningkat 1 unit. Jumlah judul buku perpustakaan perguruan tinggi di Kabupaten Rembang pada tahun 2018 sejumlah 500 judul buku, sedangkan jumlah pemustaka ke perpustakaan perguruan tinggi sejumlah 314 orang.

Standar koleksi perpustakaan Desa sekurang-kurangnya mempunyai sebanyak 1.000 judul buku dengan pemutakhiran tiap 5 tahun minimal sebesar 10% dari jumlah koleksi yang ada, dibandingkan dengan kondisi koleksi perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang saat ini masih sangat jauh dari standar yang telah ditetapkan dimana dari 13 Perpustakaan Desa yang telah dilakukan survey hanya sebanyak 5 (38,50%) perpustakaan Desa yang mempunyai setidaknya 1.000 judul buku atau lebih yang dimiliki oleh perpustakaan tersebut dan hanya sebesar 3 (23,07%) perpustakaan Desa yang telah melakukan pemutakhiran lebih dari 10% dari jumlah buku yang ada selama lima tahun terakhir. Melihat dari data tersebut dirasa masih sangat kurang dalam pemenuhan koleksi buku yang dimiliki untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Desa.

Jumlah penambahan judul koleksi di Perpustakaan Desa juga masih jauh dari standar dimana seharusnya setiap tahun setidaknya ada penambahan judul koleksi perpustakaan Desa sebesar 0,2 per kapita pertahun, namun di Kabupaten Rembang hanya terdapat 15,38% perpustakaan Desa yang mampu menambah judul koleksinya setiap tahun sebesar 0,2 perkapita. Tentu saja jumlah koleksi dan penambahan koleksi akan berpengaruh terhadap sirkulasi/peminjaman buku yang dilakukan masyarakat dimana semakin banyak buku yang ada dan semakin update buku maka sirkulasi yang ada di Perpustakaan Desa akan meningkat akan tetapi sebaliknya semakin sedikit jumlah koleksi dan tidak ada pembaharuan dengan judul koleksi maka akan berkurang sirkulasi/peminjaman buku dalam Perpustakaan tersebut. Frekuensi peminjaman buku di Kabupaten Rembang masih sangat sedikit hanya sebesar 38,46% perpustakaan dengan frekuensi peminjaman buku sesuai dengan standar.

Dilihat dari sisi alokasi anggaran penambahan koleksi perpustakaan Desa peling sedikit 40% dari total anggaran perpustakaan Desa, diharapkan dengan

anggaran tersebut ada penambahan koleksi tiap tahunnya. Perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang setidaknya ada sebesar 69,23% perpustakaan Desa yang telah memenuhi standar minimal 40% anggaran penambahan koleksi tersebut.

Proses pengolahan koleksi yang dilakukan Perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang dengan cara yaitu pengolahan sederhana, pencatatan melalui buku induk, maupun dengan cara klasifikasi dan deskripsi bibliografis. Proses pengolahan koleksi yang baik akan memudahkan dalam mengontrol baik dari segi kondisi maupun dalam segi ketahanan koleksi sehingga koleksi yang dimiliki tidak gampang rusak.

Permasalahan yang dihadapi oleh perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang dalam standar koleksi yaitu program pengembangan perpustakaan Desa masih belum menjadi prioritas utama di Desa sehingga anggaran dalam pemenuhan koleksi masih sangat minim, kebutuhan akan ada bantuan pemenuhan koleksi perpustakaan Desa yang sesuai dengan Topologi Desa tersebut masih sangat dibutuhkan.

Standar koleksi perpustakaan SD Sederajat setidaknya memiliki jenis koleksi meliputi : 1. Karya cetak (buku teks, buku penunjang kurikulum, buku bacaan, dan buku referensi); 2. Terbitan berkala (majalah, surat kabar); dan 3. Audio visual, rekaman suara, rekaman video, sumber elektronik. Dari hasil survey perpustakaan SD Sederajat sebanyak 12 sekolah setidaknya ada sebesar 66,67% perpustakaan yang telah memenuhi standar jenis koleksi yang dimiliki, dan koleksi buku teks wajib harus mencukupi untuk melayani semua peserta didik dan pendidik.

Jumlah koleksi perpustakaan SD dengan jumlah buku pengayaan dengan perbandingan 60% nonfiksi dan 40% fiksi, dengan jumlah rombongan belajar 1-6 setidaknya memiliki buku sebanyak 1.000 judul, 7-12 rombongan belajar dengan jumlah buku 1.500 judul, 13-24 rombongan belajar dengan jumlah 2.000 judul. Dari hasil survey yang telah dilakukan perpustakaan SD yang telah memenuhi standar tersebut sebanyak 66,67%, masih rendahnya perpustakaan SD yang memenuhi standar jumlah koleksi dikarenakan kurangnya jumlah penambahan koleksi per tahun dimana standar untuk penambahan koleksi buku yaitu sebanyak 10% untuk 1.000 judul, 8% untuk 1.5000 judul, dan 6% untuk 2.000 judul. Adapun perpustakaan SD yang memenuhi standar penambahan koleksi per tahun hanya sebesar 50% perpustakaan.

Pengelolaan bahan perpustakaan SD di Kabupaten Rembang sebagian besar telah menggunakan standar pengelolaan bahan perpustakaan dengan mengacu pada peraturan pengkatalogan Indonesia, bagan klasifikasi Dewey (DDC) dan pedoman tajuk subjek. Sebanyak 58,33% perpustakaan SD yang melakukan pencacahan ulang dan penyiangan koleksi perpustakaan paling sedikit 3 tahun sekali, apabila dalam pencacahan dan penyiangan tersebut ditemukan beberapa koleksi buku yang mengalami kerusakan maka akan diperbaiki sesuai dengan kebutuhan kerusakan buku tersebut.

Seluruh perpustakaan SMP yang menjadi lokasi penelitian telah sesuai dengan Standar Koleksi Perpustakaan, yaitu lebih dari 1.000 eksemplar untuk sekolah dengan romber sebesar 7-12; 1.500 eksemplar untuk sekolah dengan rombel 13-18; dan 2.000 untuk sekolah dengan rombel sebanyak 19-24. Kendati jumlah tersebut telah mencapai standar akan tetapi Perbandingan jumlah koleksi buku pengayaan yang tersedia masih belum sesuai standar. Koleksi buku di perpustakaan lebih banyak berupa buku pengayaan dengan proporsi rata-rata sebesar 80:20. Bahkan di MTsN 5 Rembang perbandingan buku pengayaan mencapai 90:10. Minimnya koleksi buku disebabkan oleh adanya aturan yang mengamankan nilai maksimal pengadaan buku dalam petunjuk teknis penggunaan dana BOS. Disamping itu, perubahan materi pembelajaran setiap tahun ajaran memaksa sekolah untuk melakukan kegiatan pengadaan buku pegangan belajar setiap tahunnya yang berimplikasi pada kurangnya anggaran guna pemenuhan buku fiksi.

Perpustakaan sekolah dalam pengolahan bahan perpustakaan baru 70% yang telah menggunakan metode *Dewey Decimal Classification* (DDC). 30% perpustakaan yang belum baru melakukan pengolahan tajuk subyek. Sekolah yang belum melakukan pengolahan dengan menggunakan metode DDC beralasan bahwa ketersediaan SDM yang merangkap sebagai guru menyita waktu yang cukup besar. Tidak seluruh perpustakaan memiliki kepala perpustakaan yang memiliki jengjang pendidikan S1 perpustakaan serta memiliki kompetensi yang memadai terkait dengan pengelolaan perpustakaan itu sendiri.

Ketiadaan SDM yang memiliki kompetensi perpustakaan serta focus sebagai kepala perpustakaan menyebabkan pelaksanaan cacah hitung (stock opname) terhadap koleksi perpustakaan tidak berjalan secara optimal. Baru pada tahun 2018

dilakukan stok opname dikarenakan adanya pemeriksaan dari BPK. Ke depannya stok opname harus setiap tahun dilakukan mengingat koleksi perpustakaan kini telah dikategorikan sebagai asset daerah. Lebih lanjut, tidak seluruh sekolah memperbaiki bahan bacaan yang rusak. Hanya sebesar 40% perpustakaan yang telah melakukan kegiatan tersebut.

Permasalahan yang dialami oleh sekolah sebagian besar pada penyediaan SDM dan penyediaan buku sekolah. Kepala perpustakaan selama ini di jabat oleh guru mata pelajaran karena keterbatasan anggaran untuk menggaji Tenaga Perpustakaan yang khusus menangani perpustakaan. Kondisi ini tetap dilestarikan mengingat guru pelajaran yang merangkap sebagai kepala perpustakaan otomatis melengkapi syarat sertifikasi yaitu setara dengan 12 jam mengajar. Keterbatasan anggaran juga berimplikasi pada penyediaan buku bacaan bagi siswa, karena disamping nilai yang kecil, juga disebabkan anggaran yang ada sebegini besar terserap untuk membeli buku ajar setiap tahunnya.

Pelayanan perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang umumnya mengikuti jam pelayanan di Kantor Desa yaitu sekitar 6-7 jam atau masih dibawah standar yang harusnya 8 jam perhari, jenis pelayanan yang disediakan di Perpustakaan Desa yaitu layanan baca di tempat, layanan sirkulasi, layanan referensi dan penelusuran informasi, namun sebagian besar perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang hanya memberikan layanan baca ditempat beberapa alasan layanan seperti sirkulasi, referensi dan penelusuran informasi tidak diadakan yaitu banyak buku koleksi yang dipinjam namun tidak kembali, tidak adanya tenaga/kurangnya pengetahuan tenaga perpustakaan terkait layanan referensi dan tidak adanya sarana penelusuran informasi yang ada di Perpustakaan Desa. Permasalahan tersebut menjadikan rendahnya sirkulasi (peminjaman) koleksi yang ada di Perpustakaan Desa.

Standar pelayanan perpustakaan SD paling sedikit memiliki jam kerja selama 6 jam per hari, sedangkan perpustakaan SD di Kabupaten Rembang rata-rata buka selama 5-6 jam perhari, akan tetapi perpustakaan akan tetap melayani apabila ada siswa yang mau meminjam buku di perpustakaan. Jenis layanan yang ada di perpustakaan SD yaitu pelayanan sirkulasi; pelayanan referensi; dan pelayanan literasi informasi. Beberapa program sekolah dalam mendukung kegiatan

perpustakaan Sekolah di Kabupaten Rembang yaitu kegiatan literasi sebelum jam pelajaran dimulai sehingga siswa dapat menambah wawasan yang dimiliki.

Dalam meningkatkan minat baca siswa perpustakaan Sekolah melakukan promosi dalam bentuk 1) brosur/leaflet/selebaran; 2) majalah dinding/ perpustakaan; 3) daftar buku baru; 4) display koleksi perpustakaan; dan 5) lomba yang berkaitan dengan pemanfaatan perpustakaan, adapun perpustakaan SD yang melakukan promosi sebesar 50%, dari hasil survey minimnya promosi perpustakaan yang dilakukan berdampak pada kurangnya minat siswa untuk mengunjungi perpustakaan sehingga kunjungan ke perpustakaan masih cukup rendah.

Kehadiran perpustakaan sekolah diharapkan dapat menunjang keterbukaan informasi sehingga para tenaga pendidik dapat lebih mudah memberikan materi/bahan ajar yang bersumber dari Perpustakaan. Pemanfaatan perpustakaan oleh tenaga pendidik di kabupaten Rembang cukup baik sebesar 75% tenaga pendidik menggunakan sumber rujukan (referensi sebagai materi pengajaran dari perpustakaan sekolah. Permasalahan yang paling banyak ditemui yaitu buku koleksi yang sudah ketinggalan jaman sehingga sudah tidak relevan dengan ilmu yang berkembang sekarang.

Pelayanan perpustakaan di perpustakaan SMP paling tidak melakukan pelayanan sejalan dengan waktu belajar mengajar sekolah. Pelayanan tersebut bertujuan untuk memberikan kesempatan bagi siswa untuk memanfaatkan waktu belajar mengajar serta ketika jam kosong untuk dapat membaca di perpustakaan. Berdasarkan hasil penelitian, baru sebesar 70% sekolah yang telah menerapkan jam pelayanan sesuai dengan jam belajar di sekolah atau 7 jam. Sekolah yang telah menerapkan mekanisme tersebut merupakan sekolah yang mampu membayar petugas perpustakaan untuk mengelola perpustakaan selama jam sekolah. Adapun sekolah yang belum membuka pelayanan selama 7 jam merupakan sekolah yang belum memiliki tenaga perpustakaan atau perpustakaan yang dikelola oleh guru mata pelajaran.

Belum seluruh sekolah menerapkan kebijakan wajib baca. Hanya terdapat 3 sekolah yang telah melaksanakan kebijakan tersebut. Kondisi ini didasari oleh kapasitas daya dukung perpustakaan yang tidak memenuhi. Hanya kebijakan yang diberikan adalah setiap siswa setengah jam sebelum bel pelajaran diwajibkan

membaca di dalam kelas. Adapun sekolah yang telah menerapkan program wajib baca di perpustakaan menyusun jadwal pada masing-masing kelas pada hari dan jam tertentu.

Dalam menunjang pelaksanaan promosi guna meningkatkan kunjungan dan peminjaman buku di perpustakaan, beberapa sekolah melaksanakan kegiatan literasi. Kegiatan tersebut diisi dengan berbagai macam kegiatan, antara lain: story telling, lomba sinopsis, puisi, mengarang cerpen, pameran buku sekolah, poster, dan lomba yang berkaitan dengan perpustakaan.

Standar jumlah tenaga perpustakaan Desa paling sedikit sebanyak 2 orang, berdasarkan hasil survey perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang sebanyak 46,15% perpustakaan Desa sudah mempunyai tenaga perpustakaan 2 orang atau lebih, tentu saja minimnya tenaga perpustakaan tersebut akan berdampak pada layanan perpustakaan yang kurang maksimal. Kualifikasi standar yang harus dimiliki oleh kepala perpustakaan Desa yaitu setidaknya berlatar belakang pendidikan SLTA atau sederajat ditambah pendidikan dan pelatihan (diklat) perpustakaan sedangkan untuk kualifikasi staff perpustakaan setidaknya berlatar belakang pendidikan SLTA atau sederajat. Dari hasil survey yang dilakukan diketahui bahwa sebagian besar Kepala Perpustakaan Desa berlatar belakang minimal berpendidikan SLTA atau sederajat ditambah pendidikan dan pelatihan (diklat) perpustakaan yaitu sebesar 61,54% dan sebesar 84,62% perpustakaan Desa yang didukung oleh staff perpustakaan dengan berlatar belakang pendidikan SLTA atau sederajat.

Permasalahan yang dihadapi dalam memenuhi standar tenaga perpustakaan Desa yaitu masih rendahnya honor yang diterima oleh tenaga perpustakaan Desa, kurangnya/belum meratanya pelatihan atau Bimtek pengelolaan Perpustakaan Desa, belum adanya payung hukum yang jelas mengenai honor bagi tenaga Perpustakaan.

Perpustakaan SD dikelola paling sedikit 1 orang untuk sekolah dengan 6 rombongan belajar sedangkan untuk sekolah dengan jumlah rombongan belajar lebih dari 6 perpustakaan dikelola paling sedikit oleh 2 orang. Kualifikasi yang dimiliki oleh pengelola minimal D-II di bidang ilmu perpustakaan atau D-II di bidang lain dengan lulus pendidikan dan pelatihan pada bidang perpustakaan, adapun perpustakaan SD di kabupaten Rembang yang memenuhi kriteria tersebut sebesar 41,67%, rendahnya capaian standar kualifikasi tenaga perpustakaan dipengaruhi oleh

masih minimnya pelatihan/bimtek pengelolaan perpustakaan sekolah yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Rembang.

Belum seluruh SMP/MTs memiliki kepala perpustakaan. Terlihat dari hasil penelitian yang menunjukkan baru sebanyak 40% perpustakaan memiliki kepala perpustakaan. Ibu Munfarihan dari MTsN 5 Rembang menjelaskan bahwa keterbatasan anggaran yang dialokasikan kepada perpustakaan (didapatkan dari dana BOS) menjadi kendala tersebut, terlebih apabila pada sekolah tersebut memiliki keterbatasan jumlah guru. Salah satu strategi yang dilakukan oleh MTsN 5 Rembang dan SMPN 2 Sale untuk mengatasi permasalahan keterbatasan anggaran adalah dengan mengangkat kepala perpustakaan yang berasal dari guru mata pelajaran. Pengangkatan ini tidak berakibat pada penambahan biaya pada perpustakaan mengingat kepala perpustakaan tidak mendapatkan gaji dari jabatan baru tersebut akan tetapi mendapatkan dispensasi keterangan mengajar 12 jam dalam seminggu sebagai syarat pelaksanaan sertifikasi bagi guru PNS.

Penyelenggaraan perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang setidaknya memiliki koleksi, tenaga perpustakaan, sarana dan prasarana perpustakaan serta sumber pendanaan yang jelas, adapun dasar penyelenggaraan perpustakaan Desa setidaknya dibentuk oleh Pemerintah Desa berdasarkan Surat Keputusan Kepala Desa, dari hasil survey yang dilakukan diketahui bahwa perpustakaan Desa yang telah di SK kan oleh Kepala Desa sebesar 61,54% atau masih ada sekitar 38,46% perpustakaan Desa yang belum mempunyai SK Kepala Desa, adapun alasan perpustakaan Desa belum mempunyai SK yaitu masih barunya pembentukan perpustakaan di Desa tersebut.

Perpustakaan Desa merupakan satuan organisasi perpustakaan yang dipimpin oleh Kepala Perpustakaan dan struktur organisasi paling sedikit terdiri dari : Kepala perpustakaan; pelayanan teknis dan pelayanan pemsutaka. Di Kabupaten Rembang perpustakaan Desa tidak semuanya memiliki Kepala perpustakaan yaitu hanya sebesar 69,23% perpustakaan yang memiliki kepala perpustakaan, beberapa yang menjadi kendala yaitu kurangnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh Pemerintah Desa, tidak adanya honor Kepala perpsutakaan, minimnya SDM yang berlatar belakang perpustakaan, dan kebanyakan tenaga perpustakaan berasal dari perangkat Desa.

Setiap sekolah/madrasah menyelenggarakan perpustakaan sekolah, dengan dasar pendirian perpustakaan yang ditetapkan oleh Kepala Sekolah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap perpustakaan sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah diwajibkan memberitahukan keberadaannya dengan meregistrasi ke perpustakaan Nasional RI untuk kemudian memperoleh nomor pokok perpustakaan (NPP). Di Kabupaten Rembang perpustakaan SD sederajat yang sudah mendaftarkan perpustakaannya dan memperoleh NPP hanya sebesar 25%, atau sebagian besar perpustakaan sekolah masih belum mendaftarkan ke Perpustakaan RI.

Struktur organisasi perpustakaan SD sederajat paling tidak mencakup kepala perpustakaan, pelayanan teknis, pelayanan pustaka dan teknologi informasi dan komunikasi, adapun struktur tersebut dibawah kepala sekolah langsung. Di Kabupaten Rembang struktur organisasi perpustakaan SD sebagian besar tidak sesuai dengan standar yang ada, yaitu hanya sebesar 33,33% perpustakaan yang telah memenuhi standar tersebut, beberapa perpustakaan bahkan tidak mempunyai kepala perpustakaan dan hanya di kelola oleh 1 orang saja dan orang tersebut juga mereangkap menjadi guru sekolah. Kurangnya SDM dan anggaran selalu menjadi alasan yang timbul dalam penyelenggaraan perpustakaan di Sekolah.

Sebagian besar perpustakaan sekolah tingkat SMP di lokasi yang diteliti belum memiliki SK pembentukan perpustakaan dan Nomor Pokok Perpustakaan (NPP). Tidak dimilikinya SK oleh sebagian besar menurut peneliti adalah hal yang janggal dan lebih kepada permasalahan teknis dari pengelola saat ini yang tidak mengetahui asal usul dan sejarah dari sekolah. Hasil konfirmasi kepada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Daerah menyebutkan bahwa pada tahun 2000 pernah dilakukan sosialisasi dan penekanan kepada seluruh sekolah untuk menyusun SK pembentukan perpustakaan. Hal ini juga dipertegas dengan adanya struktur organisasi pengelola perpustakaan yang telah bernomor surat sehingga diindikasikan bahwa dalam pembentukan perpustakaan telah memiliki SK Kepala Sekolah. Adapun tidak dimilikinya NPP lebih disebabkan oleh ketidakmampuan kepala perpustakaan untuk mengurus NPP.

Minat baca masyarakat Desa tergolong masih cukup rendah bahkan di beberapa perpustakaan Desa seperti di Desa Sendangmulyo dan Bajingmeduro hampir tiap harinya tidak ada masyarakat yang mengunjungi perpustakaan tersebut,

bahkan masyarakat juga tidak tahu bahwa di Desa mempunyai Perpustakaan, rata-rata pengunjung perpustakaan Desa dari kalangan Perangkat Desa. Minat baca masyarakat yang rendah dipengaruhi oleh beberapa hal antara lain kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang keberadaan Perpustakaan Desa, koleksi yang masih kurang dan tidak terbitan terbaru, kurangnya sarana dan prasarana yang dimiliki perpustakaan Desa, tidak adanya kegiatan inovatif yang dilakukan Perpustakaan Desa untuk meningkatkan minat baca masyarakat.

Beberapa jenis koleksi yang berada di Perpustakaan Desa tentu saja harus melihat Topologi Desa tersebut agar masyarakat dapat mengimplementasikan apa yang di baca dengan kegiatan sehari-hari. Jenis koleksi yang paling banyak dibaca dan di pinjam oleh masyarakat di Perpustakaan Desa yaitu buku pelajaran sekolah, buku ketrampilan, Novel, politik, memasak, dan ilmu pemerintahan.

Minat baca siswa SD di Kabupaten Rembang masih cukup rendah, dapat dilihat dari rata-rata jumlah kunjungan siswa ke Perpustakaan yaitu satu hari hanya sebesar 10 siswa, bahkan di beberapa perpustakaan Sekolah tidak ada pengunjungnya sama sekali. Minat baca siswa yang rendah dipengaruhi oleh banyak faktor yaitu kurangnya promosi yang dilakukan perpustakaan, koleksi yang sudah ketinggalan jaman dan tidak sesuai dengan kebutuhan, tidak adanya program dari sekolah yang dapat meningkatkan budaya baca di Perpustakaan Sekolah, serta masih rendahnya peran tenaga pendidik dalam membujuk siswanya untuk memanfaatkan perpustakaan Sekolah.

Beberapa sekolah tidak dapat memberikan jumlah pasti tentang kunjungan perpustakaan akan tetapi menurut informasi yang diterima dari pengelola perpustakaan, terjadi penurunan jumlah kunjungan perpustakaan pada setiap tahunnya. Kondisi ini disebabkan oleh tingginya penggunaan gawai oleh siswa sehingga menyebabkan minat untuk mengunjungi perpustakaan menjadi menurun. Berbagai kegiatan telah dilakukan oleh perpustakaan sekolah guna meningkatkan partisipasi anak sekolah untuk mengunjungi perpustakaan, salah satunya adalah kegiatan lomba dan gerakan literasi.

Penganggaran penyelenggaraan Perpustakaan Desa bersal dari anggaran yang ada di Desa tersebut, dalam pengalokasian anggaran perpustakaan setidaknya diperuntukan minimal untuk 3 komponen utama yaitu pemenuhan koleksi, pelayanan

dan tenaga perpustakaan. Kepala perpustakaan sebagai penanggungjawab berhak mengusulkan, mengelola dan menggunakan anggaran perpustakaan Desa sesuai dengan rencana anggaran yang telah disusun.

Dalam prakteknya penganggaran Perpustakaan Desa di Kabupaten Rembang masih belum terencana dengan baik, terbukti bahwa sebagian besar Perpustakaan Desa tidak menyusun program kerja dan anggaran dalam pengelolaan Perpustakaan Desa. Hal ini dipengaruhi beberapa faktor yaitu terbatasnya sumber daya yang ada di Perpustakaan Desa itu sendiri bahkan perangkat Desa merangkap menjadi pengelola Perpustakaan Desa sehingga kinerja pengelola Perpustakaan Desa kurang maksimal, dan juga minimnya anggaran yang diterima pengelola perpustakaan juga menjadi faktor yang menjadikan masih minimnya minat masyarakat Desa untuk menjadi tenaga Perpustakaan Desa.

Sumber pendanaan penyelenggaraan pengelolaan perpustakaan Sekolah Dasar sebagian besar berasal dari dana BOS dari dana tersebut perpustakaan dapat menganggarkan kebutuhan seperti penambahan koleksi, perbaikan koleksi, sarana perpustakaan, dan kebutuhan perpustakaan lainnya. Permasalahan yang dihadapi dalam pendanaan perpustakaan SD yaitu masih kurangnya perhatian sekolah dalam pengembangan perpustakaan sehingga anggaran yang dialokasikan kepada perpustakaan masih sangat kurang.

Rata-rata anggaran yang dialokasikan melalui APBS adalah sebesar 5% dengan nominal yang berbeda. MTsN 5 Rembang mengalokasikan anggaran sekitar 15-20 juta per tahun. Namun ada juga SMP yang mengalokasikan sebesar 900 ribu per semester. Perlu adanya upaya untuk mencari pembiayaan alternative guna meningkatkan anggaran perpustakaan. Hal ini terlontar dari pernyataan salah seorang pengelola perpustakaan yang memanfaatkan *cashback* pembelian token pulsa PLN untuk menambah dana pengadaan buku sekolah. Setiap bulannya merka bisa mendapatkan *cashback* sekitar 600-700 ribu untuk keperluan pembelian buku atau kegiatan lain.

#### **D. Simpulan**

Simpulan dari penelitian ini adalah :

1. Pemerintah Kabupaten Rembang telah melaksanakan amanat UU dengan melakukan pengelolaan perpustakaan dengan baik. Beberapa permasalahan

memang masing muncul seperti ketersediaan sarana prasarana, koleksi dan SDM pengelola, namun upaya-upaya terus dikembangkan untuk meraih impian membangun kecerdasan masyarakat.

2. Persoalan minat membaca buku harus segera diselesaikan, karena problem minat baca masyarakat masih rendah. Upaya-upaya inovatif telah dikembangkan, namun masih perlu kerja keras untuk terus menjangkau makin luas masyarakat agar minat baca menjadi budaya baca.
3. Ketersediaan SDM masih belum memenuhi standar sehingga diperlukan upaya peningkatan kualitas dan kuantitas untuk memenuhi standar sekaligus memberikan layanan yang semakin baik bagi perpustakaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab Solihin, 2008, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
- Darmono, *Manajemen Dan Tata Kerja Perpustakaan Sekolah*, Grasindo, Jakarta, 2004.
- Dye, Thomas R, 2005. *Understanding Public Policy, Eleventh Edition*, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Farida Rahim, *Pengajaran Membaca di Sekolah Dasar*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2005)
- Islamy, M.Irfan. 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 295.
- Meter, Donal, Van and Carl E. Van Horn.2008. *The Policy Implementation Process*. Sage Publication: Beverly Hill.
- Moleong, Lexy J. (2010), *Metodologi penelitian kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Nazir.Mohammad,Ph.D.(2011). *Metode Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Parson, Wayne, 1997. *Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis*, buku 2. Edward Elgar, UK.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy*. Cheltenham : Edward Elgar
- Putra, Fadillah.2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka.
- Rahayuningsih, *Pengelolaan Perpustakaan*. (Yogyakarta: Graha Ilmu,2007)
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Afabeta

Suherlan Muchyidin, *Panduan Penyelenggaraan Perpustakaan Umum*. (Bandung: PT. Puri Pustaka, 2008).

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;