

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Aspek yang paling penting dalam proses mendapatkan ilmu pengetahuan salah satunya adalah membaca. Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan pasal 6 ayat 5 yang berbunyi “kurikulum dan silabus SD/MI/SDLB/Paket A atau bentuk lain yang sederajat menekankan pentingnya kemampuan dan kegemaran membaca dan menulis, kecakapan berhitung, serta kemampuan komunikasi.”<sup>1</sup> Dengan demikian, membaca merupakan salah satu pendidikan yang harus sering dilakukan masyarakat karena dengan membaca akan memberikan manfaat yang banyak seperti pengetahuan atau ilmu yang belum diketahui.

Menurut Sutarno, minat baca diartikan sebagai kecenderungan hati yang tinggi dari seseorang kepada suatu sumber bacaan tertentu.<sup>2</sup> Sementara itu budaya baca yaitu suatu sikap dan tindakan atau perbuatan seseorang tentang membaca yang dilakukan secara teratur dan berkelanjutan. Oleh karena itu keinginan, kegemaran, dan kebiasaan untuk membaca harus diterapkan dan dibentuk sejak dini. Akan tetapi sejak awal kemerdekaan Indonesia sampai saat ini, tingkat budaya membaca masyarakat Indonesia tidak mengalami peningkatan yang signifikan.

Pemerintah Indonesia selalu berupaya dalam meningkatkan angka literasi masyarakat Indonesia. Akan tetapi, hal tersebut belum mampu menumbuhkan

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan pasal 6 ayat 5

<sup>2</sup>Sutarno, Perpustakaan dan Masyarakat, Sagung Seto, Jakarta, 2006, hlm.26.

budaya baca masyarakat. Ini dapat dilihat dari berbagai survei. Melalui hasil survei “*Most Literated Nation in The World*” yang dilakukan Central Connecticut State University 2016, Indonesia berada di peringkat 60 dari 61 negara dengan indeks membaca 0,001%.<sup>3</sup> Ini berarti bahwa dari seribu orang, hanya satu orang memiliki minat baca yang tinggi. Sementara itu hasil survei *Programme for International Student Assessment* (PISA) pada Tahun 2018, menempatkan Indonesia di ranking 10 terbawah dan hanya berada di atas negara-negara seperti Kosovo, Lebanon, Filipina.<sup>4</sup> Sehingga Indonesia perlu melakukan banyak pembenahan guna meningkatkan mutu pendidikan.

Tingkat minat baca di Indonesia dihitung dengan menggunakan Indeks Aktivitas Literasi Membaca (Alibaca). Perhitungan indeks tersebut berdasarkan pada empat dimensi yang dijadikan sebagai tolak ukur. Dimensi tersebut meliputi; Dimensi Akses, Dimensi Kecakapan, Dimensi Alternatif, dan Dimensi Budaya. Dimensi kecakapan adalah gambaran mengenai tingkat kecakapan masyarakat dalam mengakses bahan bacaan. Dimensi akses adalah gambaran mengenai ketersediaan sumber daya literasi baik di sekolah maupun di masyarakat. Dimensi alternatif adalah gambaran mengenai opsi atau kemungkinan yang disediakan oleh perangkat elektronik dan digital dalam mengakses informasi baik di sekolah maupun di masyarakat. Dimensi budaya merupakan dimensi yang

<sup>3</sup>Central Connecticut State University. “World’s Most Literate Nations Rank”. New Britain: Central Connecticut State University.2016. Diakses dari [www.ccsu.edu](http://www.ccsu.edu) pada 17 September 2020

<sup>4</sup>Direktorat Pembinaan SMK, “Evaluasi PISA 2018: Indonesia Perlu Segera Berbenah”. Vocational Education Policy White Paper. Vol.1 No. 21 Tahun 2019, hlm. 5

menggambarkan sejauh mana kebiasaan atau perilaku masyarakat dalam mengakses bahan-bahan literasi.<sup>5</sup>

Hasil perhitungan indeks Alibaca di Indonesia menunjukkan bahwa angka rata-rata indeks baca Nasional masuk dalam kategori aktivitas literasi rendah. Hal ini dikarenakan Indeks Alibaca di Indonesia pada tahun 2019 berada pada angka 37,32. Sebagaimana pada gambar berikut ini:<sup>6</sup>

**Gambar 1.1**  
**Indeks Aktivitas Literasi Baca Nasional Tahun 2019 berdasarkan Dimensi**



Sumber : Puslitjakdikbud 2019

Pada gambar 1.1 di atas, dapat dilihat bahwa dimensi kecakapan dan dimensi alternatif di Indonesia sudah menunjukkan hasil yang cukup positif akan tetapi pada dimensi akses dan budaya masih rendah sehingga hal ini berarti perlunya perhatian terhadap dua dimensi ini agar lebih ditingkatkan.

Pemerintah terus berupaya dalam meningkatkan literasi membaca masyarakat. Salah satunya dengan cara memaksimalkan peran perpustakaan. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan mengamankan

<sup>5</sup>Puslitjakdikbud. 2019. Indeks Aktivitas Literasi Membaca. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 23-26

<sup>6</sup>Ibid, hlm. 53

bahwa dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana amanat UUD 1945, perpustakaan bertujuan memberikan layanan kepada pemustaka, meningkatkan kegemaran membaca, wahana belajar sepanjang hayat dalam mengembangkan potensi masyarakat agar menjadi manusia beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta bertanggung jawab dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan nasional menuju terwujudnya masyarakat unggul, cerdas, kritis dan inovatif yang berbasis pada budaya keilmuan.

Berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007, Pemerintah pusat membuat sebuah program yaitu Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan. Ini merupakan program nasional yang terdapat pada RPJM Nasional bidang pembangunan yang mana bertujuan untuk mengembangkan budaya baca, bahasa, sastra Indonesia, dan daerah dalam masyarakat termasuk peserta didik dan masyarakat umum guna membangun masyarakat berpengetahuan, berbudaya, maju dan mandiri melalui pengembangan perpustakaan.

Instansi di tingkat pusat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan program tersebut adalah Lembaga Negara Non-Departemen yaitu Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PERPUSNAS) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Salah satu fungsi Perpustakaan Nasional adalah mengkaji dan menyusun kebijakan nasional di bidang perpustakaan serta membina kegiatan instansi pemerintah di bidang perpustakaan.

Di tingkat daerah, instansi yang bertanggung jawab dalam urusan bidang perpustakaan adalah Dinas Perpustakaan dan Kearsipan. Hal ini sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan Pasal 74 butir (2) di mana kegiatan pembudayaan kegemaran membaca dan pembinaan perpustakaan dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.<sup>7</sup> Sehingga dalam lingkup tata kelola pemerintahan, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan bertanggung jawab dalam membantu kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan.

Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan yaitu program nasional yang dilaksanakan secara menyeluruh di Indonesia. Baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten. Salah satu daerah di Indonesia yang berkomitmen dalam meningkatkan aktivitas literasi membaca masyarakat adalah provinsi Sumatera Barat. Hal ini karena tingkat minat baca di Provinsi Sumatera Barat masih tergolong rendah yaitu pada angka 38,57. Berikut indeks Alibaca Provinsi Sumatera Barat:

**Tabel 1.1**  
**Indeks Aktivitas Literasi Membaca Provinsi Sumatera Barat 2019**

No.	Dimensi	Nilai Indeks	Keterangan
1.	Dimensi Akses	21,60	Rendah
2.	Dimensi Kecakapan	78,50	Tinggi
3.	Dimensi Alternatif	43,80	Sedang
4.	Dimensi Budaya	29,80	Rendah
<b>Rata-Rata</b>		<b>38,57</b>	<b>Rendah</b>

*Sumber: olahan peneliti, 2021*

Pada tabel 1.1 dapat dilihat bahwa dimensi kecakapan dan alternatif Alibaca Provinsi Sumatera barat sudah baik yaitu berpredikat tinggi dan sedang,

<sup>7</sup>Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan Pasal 74 ayat 2

artinya tingkat kecakapan masyarakat dalam rangka mengakses bahan bacaan, perangkat elektronik dan digital dalam mengakses informasi baik di sekolah maupun di masyarakat sudah terpenuhi. Akan tetapi pada dimensi akses dan budaya masih rendah. Ini mengindikasikan bahwa masih kurangnya sumber daya literasi berupa ketersediaan perpustakaan baik di sekolah maupun di masyarakat. Hal tersebut semakin diperburuk dengan rendahnya perilaku atau kebiasaan masyarakat dalam mengakses bahan-bahan literasi di Sumatera Barat.

Salah satu daerah di Sumatera Barat yang melaksanakan Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan adalah Kabupaten Tanah Datar. Program ini berpedoman dan mengacu kepada UU, PP, RPJMD, Visi dan Misi Kepala Daerah dan juga menyelaraskan dengan kebijakan yang disusun oleh Instansi Pembina Pusat yaitu Perpustakaan Nasional RI sehingga dengan demikian ada keselarasan dan sinergi antara Program pusat, Provinsi, maupun dengan Kabupaten dan Kota.

Program prioritas pembangunan yang terdapat dalam RPJMD Kabupaten Tanah Datar 2016-2021 salah satunya yaitu Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan. Program tersebut terdapat dalam misi tiga yaitu “Mewujudkan kehidupan yang harmonis, aman, dan teratur dengan tata pemerintah yang baik, bersih, dan profesional”. Selanjutnya, pada RPJMD tersebut dicantumkan bahwa perangkat daerah yang kemudian bertanggung jawab dalam pelaksanaan program ini yaitu Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar.

Berdasarkan kepada visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati dalam RPJMD Kabupaten Tanah Datar Tahun 2016-2021, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar mendukung pelaksanaan misi ke dua yaitu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang beriman, sehat, cerdas, berkarakter dan sejahtera berdasarkan falsafah *ABS-BSK* dengan cara pelaksanaan Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan.

Menurut Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 45 Tahun 2016 pasal 38, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar, kepala dinas dibantu oleh (1) satu orang sekretaris dan 2 (dua) orang kepala bidang yaitu bidang perpustakaan dan bidang Kearsipan. Dengan demikian, yang bertanggung jawab dalam program pengembangan budaya baca dan pemberdayaan di Kabupaten Tanah Datar adalah bidang perpustakaan yang dipimpin langsung oleh Kepala Seksi Pembinaan perpustakaan dan Pengembangan Kegemaran membaca.

Landasan hukum pelaksanaan Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan di Kabupaten Tanah Datar adalah Rencana Strategis Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar (*RENSTRA*) Tahun 2016-2021. Berikut adalah kegiatan pada Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan di Kabupaten Tanah Datar:

**Tabel 1.2**  
**Kegiatan pada Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan**

<b>Program : Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan</b>	<b>Indikator Kinerja Program/Kegiatan</b>
Kegiatan : 1. Pengembangan Minat dan Budaya Baca	Jumlah peserta lomba cerita anak tingkat SD
	jumlah peserta lomba penulisan Artikel tingkat SLTP
	Jumlah Layanan Perpustakaan Keliling
	Jumlah pengunjung ke Perpustakaan
	Jumlah Anggota Perpustakaan
2. Supervisi, pembinaan dan stimulasi pada perpustakaan umum, perpustakaan khusus, perpustakaan sekolah, dan perpustakaan masyarakat	Jumlah pembinaan perpustakaan nagari
3. Penyediaan bahan pustaka perpustakaan umum daerah	Jumlah bahan bacaan perpustakaan umum daerah
4. Monitoring, evaluasi dan pelaporan	Jumlah monitoring perpustakaan Nagari

*Sumber :Olahan peneliti, 2020*

Pada tabel 1.2 dapat dilihat dalam program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan terdapat beberapa rangkaian kegiatan. Secara garis besar terdapat dua kegiatan utama yaitu Pengembangan Minat Baca dan Pembinaan Perpustakaan Nagari sebagaimana paparan berikut :

### 1) Pengembangan Minat dan Budaya Baca

Kegiatan ini adalah kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan budaya gemar membaca masyarakat melalui kegiatan di perpustakaan umum daerah. Kinerja program ini dilihat dari 5 indikator. Indikator yang pertama adalah melihat jumlah kunjungan masyarakat ke Perpustakaan Umum Daerah Kabupaten Tanah Datar. Sehingga untuk meningkatkan pengunjung perpustakaan, maka bidang perpustakaan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan berupaya meningkatkan pelayanan perpustakaan.

Indikator kedua pada kegiatan pengembangan minat dan budaya baca yaitu dilihat dari jumlah peserta lomba cerita anak tingkat Sekolah Dasar. Pelaksanaan lomba ini mengacu pada pedoman lomba bercerita siswa-siswi yang diterbitkan oleh Perpustakaan Nasional Republik Indonesia selaku perpustakaan pembina. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan. Tema cerita yang dilombakan tersebut terkait dengan cerita rakyat atau budaya lokal. Lomba cerita anak ini terbuka untuk seluruh siswa SD yang bersekolah di Kabupaten Tanah Datar.

Indikator capaian kinerja ketiga yaitu Layanan Perpustakaan keliling. Untuk menunjang agar perpustakaan bisa dirasakan oleh setiap seluk beluk masyarakat, maka perpustakaan daerah menyediakan perpustakaan keliling di mana sebanyak 50 buku dibawa berkeliling dengan menggunakan minibus, dengan harapan agar masyarakat dari semua kalangan bisa mendapatkan akses ilmu pengetahuan secara praktis. Perpustakaan keliling ini mengunjungi sekolah, rumah ibadah, nagari, dan tempat-tempat literasi lainnya. Sarana dan prasarana untuk kegiatan ini adalah 3 unit minibus(toyota) yang berasal dari APBD. Dan

indikator terakhir yaitu dilihat dari jumlah anggota perpustakaan dan pengunjung perpustakaan.

## 2) Supervisi, Pembinaan dan Stimulasi pada Perpustakaan

Program ini meliputi kegiatan perencanaan, pengaturan, pengendalian, dan penilaian kegiatan perpustakaan binaan. Dalam pelaksanaan kegiatan ini, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan hanya terfokus pada pembinaan perpustakaan nagari (perpustakaan desa).

UU No. 43 Tahun 2007 pasal 16 menyebutkan bahwa penyelenggaraan perpustakaan terdiri dari: Perpustakaan pemerintah; perpustakaan provinsi; perpustakaan kabupaten, perpustakaan kecamatan; perpustakaan desa; perpustakaan masyarakat, keluarga, dan pribadi. Berdasarkan pasal tersebut, salah satu perpustakaan yang perlu dimaksimalkan yaitu perpustakaan desa. Perpustakaan desa adalah perpustakaan masyarakat sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan dan mendukung pendidikan masyarakat pedesaan, yang merupakan bagian integral dari kegiatan pembangunan desa.

Perpustakaan desa wajib ada ditengah-tengah masyarakat desa yang mana sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Perpustakaan Desa yang menyatakan bahwa dalam rangka mencerdaskan dan pemberdayaan masyarakat, serta menunjang pelaksanaan pendidikan nasional, perlu dikembangkan salah satu sumber belajar bagi masyarakat desa dalam bentuk perpustakaan desa. Tujuan pembentukan perpustakaan desa yaitu untuk menyediakan fasilitas membaca, belajar yang

memadai yang sesuai dengan kondisi, situasi, wilayah dan kebutuhan masyarakat.<sup>8</sup>

Perpustakaan desa yang selanjutnya di Sumatera Barat disebut perpustakaan nagari hanya akan bermanfaat bagi masyarakat apabila perpustakaan nagari sudah siap melayani dengan sumber informasi yang memadai. Oleh karena itu perpustakaan daerah sebagai perpanjangan tangan dari perpustakaan nagari harus mampu memberikan stimulasi, pembinaan, dan pengawasan kepada perpustakaan nagari.

Kegiatan supervisi dan pembinaan perpustakaan nagari dilakukan dengan cara mengunjungi kantor wali nagari yang ada di Kabupaten Tanah Datar karena perpustakaan nagari memang berlokasi di kantor wali nagari. Kegiatan bertujuan untuk melihat pengelolaan dan pengembangan perpustakaan nagari, memberikan bantuan teknis terkait pengelolaan perpustakaan nagari, serta membangun atau menggugah kembali komitmen Wali Nagari dalam pengembangan perpustakaan nagari.

Pada tahun 2020 Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar telah selesai melaksanakan pembinaan perpustakaan pada 75 nagari yang terdapat di Kabupaten Tanah Datar. Berikut kondisi perpustakaan Nagari di Kabupaten Tanah Datar :

---

<sup>8</sup>Asnawi, "Perpustakaan Desa sebagai Sumber Layanan Informasi Utama". Media Pustakawan. Vol No. 22 No 3 Tahun 2015, hlm 40-46

**Tabel 1.3**  
**Perpustakaan Binaan Nagari**

No	Kecamatan	Nagari	Perpustakaan Nagari	
			Ruangan	Sudut Baca
1.	Tanjung Baru	Tanjung Alam		
		Barulak		
2.	Salimpaung	Tabek Patah	√	
		Sumaniak	√	
		Salimpaung	√	
		Supayang		
		Lawang	√	
		Mandahiling		
		Situmbuk	√	
3.	Sungai Tarab	Talang Tengah		
		Simpuruik	√	
		Padang Laweh		
		Koto Baru		
		Kumango		
		Rao-rao	√	
		Pasie Laweh		
		Koto Tuo		
		Gurun		√
		Sungai Tarab	√	
		4.	Sungayang	Andaleh Baruh
Bukit				
Tanjung	√			
Sungayang	√			
Sungai Patai	√			
5.	Lintau Buo	Minangkabau	√	
		Tepi Selo		

	Utara	Lubuk Jantan		√
		Tanjung Bonai		√
		Balai Tengah	√	
		Batu Bulek	√	
6.	Lintau Buo	Tigo Jangko	√	
		Pangian	√	
		Buo		
		Taluak	√	
7.	Padang Ganting	Padang Ganting		√
		Atar	√	
8.	Tanjung Emas	Koto Tengah	√	
		Tanjung Barulak		√
		Saruaso		√
		Pagaruyung	√	
9.	Rambatan	Balimbing	√	
		III Koto	√	
		Rambatan	√	
		Simawang		
		Padang Magek	√	
10.	Lima Kaum	Labuh	√	
		Parambahan	√	
		Baringin	√	
		Cubadak	√	
		Lima Kaum	√	
11.	Pariangan	Batu Basa	√	
		Tabek	√	
		Pariangan		
		Simabur		√
		Sungai Jambu	√	

		Sawah Tengah		√
12.	Batipuh Selatan	Padang Laweh		
		Malalo		
		Batu Taba		√
		Guguk Malalo		√
		Sumpur	√	
13.	Batipuh	Bungo Tanjung		
		Tanjung		
		Barulak		
		Pitalah		
		Batipuah Baruah		
		Batipuah Ateh	√	
		Sabu		√
		Andaleh		
		Gunung Rajo		
14.	X Koto	Koto Laweh		
		Koto Baru		√
		Jaho		
		Tambangan		√
		Aie Angek		
		Panyalaian		
		Pandai Sikek	√	
		Paninjauan		
		Singgalang		

Sumber : Olahan Peneliti, 2020

Pada tabel 1.3 dapat dilihat bahwa perpustakaan nagari sampai tahun 2020 sudah tersedia di 48 nagari. Perpustakaan nagari tersebut memiliki ruang tersendiri maupun hanya berupa sudut baca saja.

Kegiatan-kegiatan program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan tersebut menjadi upaya untuk meningkatkan minat baca masyarakat Kabupaten Tanah Datar. Output kegiatan ini yaitu agar terciptanya masyarakat Kabupaten Tanah Datar yang memiliki kualitas sumber daya manusia tinggi.

Untuk mendukung program tersebut, pemerintah Kabupaten telah mendirikan gedung perpustakaan yang megah karena walaupun saat ini Indonesia telah berada di era digital, akan tetapi perpustakaan tetap menjadi simbol kemajuan untuk sebuah peradaban. Perpustakaan Umum Daerah Kabupaten Tanah Datar merupakan perpustakaan umum daerah terbaik se-Sumatera Barat sebagaimana lampiran foto dari berita berikut :



**Gambar 1.2**  
**Perpustakaan Umum Daerah Kabupaten Tanah Datar**

*Sumber : rri.co.id*

Pada portal berita tersebut dijelaskan bahwa Kabupaten Tanah Datar dinobatkan sebagai daerah yang mana memiliki perpustakaan terbaik diantara sembilan belas kabupaten/kota di Sumatera Barat sehingga diharapkan agar Kabupaten Tanah Datar mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pembangunan perpustakaan umum dan meningkatkan kemampuan literasi

masyarakat. Perpustakaan ini juga terletak di pusat Kota Batusangkar sehingga untuk penetapan lokasi sudah dapat dikatakan sesuai dengan Perka Perpunas.

Akan tetapi, kegiatan pada program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan masih belum maksimal. perpustakaan megah di tengah-tengah Kabupaten Tanah Datar, tidak mempengaruhi jumlah pengunjung yang diharapkan naik secara signifikan. Target capaian kinerja dinas untuk jumlah pengunjung perpustakaan dalam tiga tahun terakhir yaitu 5.900 pengunjung per tahun. Namun, jumlah pengunjung belum memenuhi target. Berikut rekapitulasi pengunjung perpustakaan di Kabupaten Tanah Datar 2017-2020 :

**Tabel 1.4**  
**Rekapitulasi Pengunjung perpustakaan umum daerah 2017-2019**

No.	Status Pengunjung	Tahun			
		2017	2018	2019	2020
1.	Pelajar	2967	2466	3506	3960
2.	Mahasiswa	740	914	464	385
3.	Pegawai	195	274	159	253
4.	Umum	420	348	239	275
<b>Jumlah</b>		<b>4322</b>	<b>4002</b>	<b>4368</b>	<b>4873</b>

*Sumber ; Olahan Peneliti, 2020*

Pada tabel 1.4 dapat dilihat bahwa kunjungan masyarakat ke perpustakaan umum mengalami kenaikan dan penurunan pengunjung secara signifikan. Sehingga hal ini harus menjadi perhatian. Pada tabel tersebut, dapat diketahui bahwa walaupun mengalami kenaikan pengunjung pada tahun 2019, akan tetapi realisasi jumlah pengunjung perpustakaan belum memenuhi target. Permasalahan ini pun diakui oleh Kepala Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar yang dilansir media *online* fokus, 2018 menyatakan :

“Hingga kini minat masyarakat terhadap membaca masih rendah bahkan ketika jumlah perpustakaan sudah coba dimaksimalkan. Selain perpustakaan daerah, sudah ada beberapa perpustakaan nagari yang tersebar di 75 Nagari. Selain itu, pada masing-masing nagari juga terdapat setidaknya dua atau tiga taman bacaan masyarakat.”<sup>9</sup>

Pernyataan tersebut sejalan dengan hasil wawancara peneliti dengan salah satu staf Perpustakaan Umum Daerah yaitu:

“Tanah Datar memiliki banyak perpustakaan maupun Taman Bacaan Masyarakat (TBM), serta perpustakaan keliling akan tetapi minat masyarakat maupun anak-anak di daerah ini masih rendah. Rata-rata ini semua disebabkan karena masyarakat kita lebih banyak menggunakan gadget untuk mencari informasi, yang bahkan tidak disaring dahulu. Pemerintah Kabupaten Tanah Datar menghimbau agar masyarakat memanfaatkan perpustakaan maupun TBM secara maksimal.” (Wawancara dengan Ibu Cici Margaret Yefridal, A.Md, pegawai Perpustakaan Umum Daerah Kabupaten Tanah Datar pada 21 Juli 2020).

Jumlah pengunjung yang tak mencapai target yang telah ditetapkan tak jauh berbeda dengan jumlah anggota perpustakaan yang tidak meningkat secara signifikan. Berikut target capaian kinerja dan realisasi jumlah anggota perpustakaan:

**Tabel 1.5**  
**Target Capaian Kinerja Kegiatan dan Realisasi Jumlah Anggota Perpustakaan**

Tahun	Target	Realisasi
2017	250 orang	239 orang
2018	250 orang	284 orang
2019	280 orang	253 orang
2020	450 orang	104 orang

*Sumber : Olahan Peneliti, 2020*

<sup>9</sup>SumbarFokus, Perpustakaan Banyak di Tanah Datar, Tapi Belum Dimanfaatkan, Sumbarfokus.com, Tanah Datar, 2018, diakses dari <https://www.sumbarfokus.com/berita-perpustakaan-banyak-di-tanah-datar-tapi-belum-dimanfaatkan-html/> pada 15 May 2020.

Berdasarkan pada tabel 1.5 dapat dilihat bahwa realisasi jumlah anggota perpustakaan mengalami pengurangan dalam satu tahun terakhir. Untuk lebih jelasnya, berikut rekapitulasi daftar anggota perpustakaan di perpustakaan umum daerah:

**Tabel 1.6**  
**Rekapitulasi Anggota Perpustakaan yang mendaftar 2015-2019**

No.	Status Pengunjung	Tahun				
		2016	2017	2018	2019	2020
1.	Pelajar	300	169	202	200	65
2.	Mahasiswa	32	30	34	8	9
3.	Pegawai	50	24	28	15	13
4.	Umum	29	16	20	18	17
<b>Jumlah</b>		<b>411</b>	<b>239</b>	<b>284</b>	<b>253</b>	<b>104</b>

*Sumber :Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar 2020*

Berdasarkan tabel 1.6 dapat dilihat jumlah anggota perpustakaan terus mengalami penurunan padahal sangat banyak manfaat apabila memiliki kartu perpustakaan di mana anggota perpustakaan dapat melakukan peminjaman buku selama satu minggu sehingga anggota perpustakaan dapat mengakses informasi tanpa batasan waktu seperti yang diterapkan di perpustakaan.

Selanjutnya, kegiatan perpustakaan keliling juga tidak beroperasi sebagaimana mestinya. Menurut pihak Dinas Perpustakaan dan Kearsipan, Perpustakaan keliling ini tidak berjalan karena keterbatasan sumber daya. Setiap tahunnya Perpustakaan keliling hanya beroperasi rata-rata sebanyak 27 kali operasi/kunjungan.

**Gambar 1.3**  
**Minibus Perpustakaan Keliling**



*Sumber : Dokumentasi Pribadi, 2020*

Berdasarkan gambar 1.3 dapat dilihat bahwa perpustakaan keliling lebih sering terparkir di depan perpustakaan umum daerah saja. Padahal ada banyak nagari di Kabupaten yang membutuhkan layanan ini.

Permasalahan yang sama juga ditemukan dalam kegiatan pembinaan perpustakaan nagari. Walaupun telah dilakukan pembinaan perpustakaan nagari, perpustakaan tersebut tidak dibuka untuk umum. Berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan, mahasiswa yang sedang melakukan KKN Tematik 2020 diberi tugas untuk membersihkan ruangan perpustakaan nagari serta memberi label buku. Berikut merupakan dokumentasi dari kegiatan KKN mahasiswa di Perpustakaan Nagari Simpuruik:

**Gambar 1.4**  
**Mahasiswa gotong-royong di Perpustakaan Nagari Simpuruik**



*Sumber : Dokumentasi pribadi, 2020*

Pada gambar 1.4 dapat diketahui bahwa perpustakaan nagari selama ini tidak dibuka untuk masyarakat umum di Nagari Simpuruik.

Hal serupa juga terjadi di Nagari Limo Kaum yang mana perpustakaan nagari telah dialihfungsikan menjadi gudang penyimpanan alat-alat atau perkakas kantor wali nagari. Berikut ruang perpustakaan di Nagari Limo Kaum.

**Gambar 1.5**  
**Perpustakaan Nagari Limo Kaum**



*Sumber : Dokumentasi pribadi, 2020*

Dengan demikian peneliti berasumsi bahwa kegiatan Supervisi, pembinaan dan stimulasi perpustakaan nagari belum dilakukan secara maksimal karena tidak adanya pengawasan atau monitoring kepada perpustakaan nagari yang telah diberi pembinaan.

Dalam pelaksanaan kebijakan, dibutuhkan sumber daya yang memadai agar kebijakan berjalan lancar. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia dan sumber daya non manusia. Sumber daya manusia meliputi kuantitas dan kualitas manusia yang melaksanakan kebijakan itu. Berdasarkan survei awal

peneliti, peneliti melihat program ini belum dilaksanakan dengan maksimal apabila dilihat dari faktor sumber daya. Hal ini terlihat dari jumlah pegawai yang menjalankan program ini. Berikut jumlah pegawai di lingkup Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar bidang perpustakaan yang merupakan penanggung jawab Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan.

**Tabel 1.7**  
**Daftar Pegawai Dinas di Bidang Perpustakaan**

No.	Jabatan	Jumlah	Golongan
1.	Kepala bidang perpustakaan	1	IV/a
2.	Kepala seksi pengembangan perpustakaan dan pembudayaan kegemaran membaca	1	III/d
3.	Kepala seksi deposit, pengembangan koleksi, pengelola dan konservasi bahan perpustakaan	1	III/d
4.	Kepala seksi layanan, alih media, dan otomasi perpustakaan	1	III/d
3.	Fungsional pustakawan	3	II/d

*Sumber : Profil Dinas Perpustakaan dan Kearsipan*

Pada tabel 1.7 dapat dilihat dari segi sumber daya, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan hanya memiliki 7 (tujuh) orang yang berada di bidang perpustakaan. Sehingga pegawai kesulitan untuk menjalankan semua program sekaligus seperti pengoperasian perpustakaan keliling dan pembinaan perpustakaan nagari. Hal tersebut mengakibatkan perpustakaan keliling tidak beroperasi sebagaimana mestinya. Hal ini pun dapat dilihat pada rencana strategis Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Tahun 2016-2021 yang menyebutkan bahwa salah satu hambatan

internal dari pelaksanaan kegiatan pada program yaitu SDM dalam pelaksanaan dinas dalam bidang perpustakaan masih kurang.

Hal selanjutnya yang diperhatikan dalam menilai kinerja implementasi kebijakan publik yaitu bagaimana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Kegiatan yang ada pada Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan tidak begitu disambut antusias oleh masyarakat, hal ini dapat ditemui pada tabel 1.3 yang mana pengunjung perpustakaan hanya mencapai angka empat ribu-an pengunjung dalam satu tahun bahkan mengalami penurunan pengunjung dalam beberapa tahun terakhir, padahal perpustakaan daerah Kabupaten Tanah Datar memiliki gedung perpustakaan yang baru dan memiliki fasilitas yang cukup. Selanjutnya perlombaan yang diadakan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan untuk anak-anak tingkat SD dan SMP juga tidak mencapai target. Padahal jumlah sekolah dasar di Kabupaten Tanah Datar cukup banyak.

Perpustakaan mempunyai posisi yang strategis dalam upaya peningkatan kualitas SDM karena keberadaannya di samping sebagai sumber informasi dan pengetahuan, juga menjadi salah satu alat untuk mengukur minat baca masyarakat akan tetapi yang terjadi justru kegiatan-kegiatan yang dibuat untuk masyarakat tersebut belum dimanfaatkan dengan baik.

Berdasarkan temuan dan fenomena di atas, peneliti ingin melakukan penelitian mengenai Implementasi Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan di Kabupaten Tanah Datar dengan menggunakan teori implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn karena teori ini sesuai

dengan permasalahan yang peneliti kaji serta fenomena-fenomena yang peneliti temukan sesuai dengan variabel yang ada pada teori implementasi dari Van Meter dan Van Horn.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan di Kabupaten Tanah Datar?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

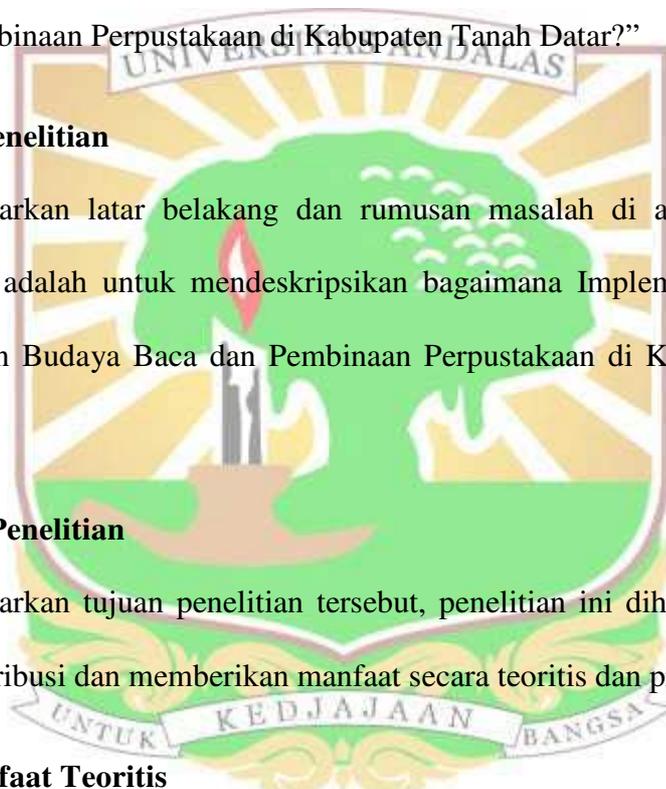
Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan bagaimana Implementasi Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan di Kabupaten Tanah Datar.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, penelitian ini diharapkan mampu untuk berkontribusi dan memberikan manfaat secara teoritis dan praktis.

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis penelitian ini yaitu diharapkan agar dapat memberikan kontribusi dalam rangka mengembangkan keilmuan administrasi publik karena mencakup kajian kebijakan publik khususnya tentang implementasi kebijakan sehingga penelitian ini bisa memberikan pengetahuan dan wawasan tambahan bagi mahasiswa ilmu administrasi publik lainnya.



### 1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini yaitu diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi semua pihak terkait khususnya Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Tanah Datar dalam mengimplementasikan Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan.

