

***Korespondensi**

Phone : +628 1336321800
Email : [ardianprabowo11@
gmail.com](mailto:ardianprabowo11@gmail.com)



**BADAN PENELITIAN
DAN PENGEMBANGAN
(BPP) KEMENTERIAN
DALAM NEGERI**

Jl. Kramat Raya No 132, Jakarta Pusat,
10450

©2020 Ardian Prabowo, M. R.
Khairul Muluk, Ainul Hayat



Karya ini dilisensikan di bawah
Lisensi Internasional Creative
Commons Atribusi Nonkomersial
Sharealike 4.0.

ALTERNATIF KEBIJAKAN KETERBATASAN AKSESIBILITAS PERPUSTAKAAN DI KABUPATEN MALANG

**Ardian Prabowo^{1*}, M. R. Khairul Muluk²,
Ainul Hayat³**

^{1,2,3}Universitas Brawijaya

Jl. Veteran, Ketawanggede, Kec. Lowokwaru, Kota Malang

Dikirim: 6 Agustus 2020; Direvisi: 11 November 2020;
Disetujui: 11 November 2020

Abstract

Library policy is currently not a development priority in Malang Regency. The size of the area, lack of budget, and other problems limit the community in accessing libraries. Related to this, the purpose of this study is to include a "new formula" or policy recommendations related to libraries for the Malang Regency Government, ideally, effectively and efficiently. This research method uses policy analysis research with existing statistical data or analyzes using secondary data. This research examines several districts / cities that have succeeded in equitable literacy accessibility in their regions through several programs such as mobile libraries, regional libraries, district libraries, and village libraries. The results of this study, an alternative policy for equal distribution of library accessibility is an increase in the quality and quantity (number) of Village/Sub-district Libraries, and the quality of regional libraries.

Intisari

Kebijakan perpustakaan saat ini belum menjadi prioritas pembangunan di Kabupaten Malang. Luasnya daerah, kurangnya anggaran, dan masalah lainnya menjadi batasan masyarakat dalam mengakses perpustakaan. Terkait hal tersebut, tujuan kajian ini memuat "formula baru" atau rekomendasi kebijakan terkait perpustakaan bagi Pemerintah Kabupaten Malang, secara ideal, efektif dan efisien. Metode Penelitian ini menggunakan *Policy analysis research* dengan data *existing statistics* atau menganalisa menggunakan data sekunder. Penelitian ini mencermati beberapa kabupaten/ Kota yang telah berhasil melakukan pemerataan aksesibilitas literasi di daerahnya melalui beberapa program seperti perpustakaan keliling, perpustakaan daerah, perpustakaan kecamatan, dan perpustakaan desa. Hasil kajian ini, alternative kebijakan pemerataan aksesibilitas perpustakaan adalah peningkatan kualitas dan kuantitas (jumlah) dari Perpustakaan Desa / Kelurahan, dan kualitas perpustakaan daerah.

I. PENDAHULUAN

Masalah pendidikan merupakan masalah yang sedang dan akan selalu dihadapi oleh negara berkembang di Dunia. Menurut OECD (2013) sebanyak 57 juta anak di seluruh dunia tidak pergi ke sekolah, sedangkan 774 juta orang dewasa di seluruh dunia buta huruf. Selain itu, masyarakat pedesaan dan negara berkembang yang sering kurang dalam pendidikan. Permasalahan tersebut dialami beberapa negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia. Pada Undang-undang Dasar 1945, kehidupan intelektual merupakan hal terpenting dalam pembangunan di Indonesia. Karena kehidupan yang didukung dengan ilmu pengetahuan, dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat (Kartadinata, 2009; Suyitno, 2012). Perhatian pemerintah

dalam menciptakan kehidupan intelektual diatur pada Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan. Namun Pemerintah masih menghadapi beberapa permasalahan, seperti minat baca (Asdam, 2015; Witanto, 2018).

Menurut UNESCO persentase minat baca anak-anak Indonesia hanya 0,01%. Artinya, dari 10.000 anak, hanya 1 orang yang tertarik membaca pada tahun 2012 (Nafisah, 2014). Dari data tersebut, bahwa salah satu penyebab rendahnya minat baca adalah aksesibilitas sarana perpustakaan (Schneider, 2002). Pentingnya Perpustakaan, menurut Gill (2001) nilai yang terkandung dalam *Public Library Manifesto*, yaitu perpustakaan sebagai gerbang menuju pengetahuan untuk menyediakan kondisi awal bagi perorangan atau kelompok dalam melakukan kegiatan belajar seumur hidup, pengambilan keputusan mandiri serta pembangunan budaya. Sehingga diharapkan layanan dan fasilitas perpustakaan harus terorganisir dengan baik dan dilakukan secara profesional, sehingga dapat mendorong masyarakat dalam meningkatkan kemampuan mencari dan memperoleh informasi.

Sehingga pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan untuk mengatur secara komprehensif bahwa perpustakaan menjadi satu instrumen negara untuk pencerdasan dan peningkatan keberdayaan bangsa. Pada pasal 5 dalam UU tersebut juga mengamanatkan bahwa masyarakat mempunyai hak yang sama memperoleh layanan serta memanfaatkan dan mendayagunakan fasilitas perpustakaan, baik di daerah terpencil, terisolasi, atau terbelakang sebagai akibat faktor geografis, serta memiliki cacat dan/atau kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial. Namun nyatanya masih terdapatnya keterbatasan dalam mengakses perpustakaan kepada beberapa masyarakat di daerah terpencil (Bakar, 2014; Saepudin, 2015). Hal tersebut menyebabkan permasalahan ketimpangan aksesibilitas literasi saat ini.

Sehingga peneliti mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut: *Pertama*, keberadaan perpustakaan desa saat ini, menurut Kepala Perpustakaan Nasional RI terdapat 30% atau kurang dari 50% jumlah perpustakaan desa di Indonesia (Ode, 2017). Tidak terkecuali di Provinsi Jawa Timur. Dari data Dinas Perpustakaan dan Arsip di Provinsi Jawa Timur menyatakan bahwa 63% desa tidak memiliki perpustakaan desa (Kominfo Jatim, 2017). *Kedua*, tidak memiliki fasilitas perpustakaan yang memadai, terlihat dari kurangnya buku pelajaran dan buku bacaan umum tidak terkoleksi secara lengkap serta tidak memiliki petugas khusus pengelola perpustakaan (Alam, 2015; Suherman, 2009) Ketidakmerataan

aksesibilitas literasi desa memberikan dampak kepada masyarakat di daerah-daerah terpencil yang tidak dapat menikmati layanan literasi yang berkualitas, seperti yang terjadi di Kabupaten Malang. Kabupaten Malang hanya memiliki 25 % persen desa memiliki perpustakaan (Nana, 2017). Hal tersebut berakibat pula pada berkurangnya minat baca bagi masyarakat Kabupaten Malang (Hapsari, 2017; Kiswara, 2017)

Kajian ini mencoba melihat praktik baik yang telah dilakukan oleh beberapa kabupaten/kota yang telah berhasil mencari solusi atas permasalahan ketidakmerataan akses perpustakaan. Tujuannya untuk dapat mengetahui kebijakan pemerataan akses perpustakaan di beberapa kabupaten/kota dan dari berbagai alternatif kebijakan pemerataan akses perpustakaan yang dilakukan di beberapa kabupaten/kota tersebut dapat diterapkan di Kabupaten Malang.

II. METODE

Metode yang digunakan berupa penelitian analisis kebijakan (*Policy analysis research*) karena diawali dari sebuah masalah. Masalah tersebut pada umumnya dimiliki oleh para administrator atau manajer atau para pengambil keputusan pada suatu organisasi (Anwar, 2014). Menurut McMillan & Schumacher (2001) Analisis kebijakan mengevaluasi kebijakan pemerintah untuk memberikan rekomendasi berorientasi tindakan pragmatis kepada pembuat kebijakan. Kebijakan adalah apa yang dimaksudkan untuk dicapai oleh tindakan pemerintah dan upaya kumulatif dari tindakan, asumsi, dan keputusan dari orang-orang yang melaksanakan kebijakan publik. Sehingga metode ini merupakan strategi untuk berpikir kritis dan kreatif tentang masalah dan solusi kebijakan publik, serta cara untuk membantu para pemimpin pemerintah membuat keputusan yang baik tentang kebijakan publik (Miryagalla, 2014).

Penelitian ini menggunakan *existing statistics* atau menganalisa menggunakan data sekunder. Menurut Mulyatiningsih (2011) Sumberdata sekunder dapat berasal dari database instansi, dokumen data statistik atau laporan hasil penelitian. Dalam penelitian analisis data sekunder, peneliti mengumpulkan sumber-sumber informasi melalui sumber data yang ditemukan tersebut. Peneliti menata kembali atau mengkombinasikan informasi ke dalam cara baru untuk menjawab pertanyaan penelitian. Penelitian ini menyesuaikan *a guide to policy analysis as a research method* dari Browne et al. (2019) analisis kebijakan memberi peneliti alat yang ampuh untuk memahami penggunaan bukti penelitian dalam pembuatan kebijakan dan menghasilkan pemahaman yang lebih tinggi tentang nilai, kepentingan, dan konteks politik yang mendukung keputusan kebijakan. Metode tersebut memungkinkan advokasi yang lebih efektif untuk

kebijakan yang dapat mengarah pada peningkatan kemudahan aksesibilitas perpustakaan bagi masyarakat.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini mengidentifikasi Kabupaten Malang, Kota Batu, dan Kabupaten Manggarai dalam membuat program dan kegiatan dalam menaikkan jumlah kunjungan. Pemilihan dari Kabupaten Malang sebagai studi kasus, dikarenakan terdapat keterbatasan akses perpustakaan oleh masyarakat diperdesaan (Nana, 2017) dan terdapat kurangnya minat baca masyarakat (Hapsari, 2017; Kiswara, 2017). Sedangkan Kota Batu dan Kabupaten Manggarai dipilih berdasarkan program-program perpustakaan yang berhasil meningkatkan minat baca masyarakat (Pemerintah Kabupaten Manggarai, 2016; Pemerintah Kota Batu, 2017). Pembahasan tersebut dijelaskan sebagai berikut:

A. Identifikasi Daerah

1) Kabupaten Malang (Studi Kasus)

Mengutip dari RPJMD Kabupaten Malang tahun 2016-2021, Luas wilayah Kabupaten Malang adalah 334.787 Ha, terdiri dari 33 Kecamatan serta 390 Desa/Kelurahan yang tersebar pada wilayah perkotaan dan perdesaan. Serta memiliki jumlah penduduk sebanyak 2.446 juta jiwa (Pemerintah Kabupaten Malang, 2016). Kabupaten Malang memiliki permasalahan yakni ketidakseimbangan koleksi berjumlah 21.155 eksemplar yang dimiliki oleh Perpustakaan Umum, minimnya kunjungan masyarakat, dan keterbatasan sarana dan prasarana sehingga mempengaruhi proses penyampaian informasi kepada masyarakat khususnya masyarakat desa terpencil (Asri & Septiana, 2017). Selain itu, Menurut Kepala Bidang Pengembangan Perpustakaan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Malang, hanya terdapat 227 unit perpustakaan desa dari 390 Desa/Kelurahan yang berada di Kabupaten Malang (Nana, 2017). Pada persoalan perpustakaan desa di Kabupaten Malang

memang tidak memiliki program pembangunan perpustakaan desa. Program yang dimiliki Kabupaten Malang yakni program pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan. Program tersebut hanya terfokus pada pembinaan dan pengembangan perpustakaan daerah. Hal tersebut dapat dilihat di tabel berikut:

Program pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan memiliki indikator program beserta target tahunan yakni, *pertama* jumlah kunjungan ke perpustakaan memiliki target pada tahun 2016 yakni 60.886 orang yang berkunjung, naik menjadi 81.039 dan 89.143 pada 2020. *Kedua* jumlah koleksi judul buku, pada indikator ini terdapat target pada 2016 sebanyak 67.073 buku, naik menjadi 73.380 buku dan 81.158 buku pada tahun 2017 dan 2018, jumlah tersebut naik kembali pada tahun 2019 yakni 89.274 buku, sedangkan pada tahun 2020 terdapat target buku berjumlah 98.201. *Ketiga* indikator program persentase koleksi buku perpustakaan daerah, pada tahun 2016 memiliki koleksi buku berjumlah 61.76%, sedangkan pada tahun 2017 dan 2018 berjumlah 67.93% dan 74.73%. Setiap indikator-indikator program tersebut memiliki anggaran yang dapat membantu mencapai program tersebut. Anggaran program tersebut dapat dilihat pada tabel 1.

Pada tabel tersebut, Pemerintah Kabupaten Malang di dalam program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan menganggarkan sebanyak Rp. 215.885.975. Dengan jumlah anggaran tersebut, Pemerintah Kabupaten Malang terfokus pada sarana perpustakaan daerah/umum.

2) Kota Batu

Program yang dimiliki Kota Batu yakni program perpustakaan yang terdapat di daerah dan di desa. Program tersebut hanya terfokus pada pembinaan dan pengembangan perpustakaan daerah dan perpustakaan desa. Namun peneliti memberikan data perpustakaan desa, hal tersebut dapat dilihat pada tabel 3:

Tabel 1.
Program Perpustakaan Kabupaten Malang

Program	Indikator Program	Tahun				
		2016	2017	2018	2019	2020
Program pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan	Jumlah kunjungan ke perpustakaan	60.886	66.975	73.673	81.039	89.143
	Jumlah koleksi Judul Buku	67.073	73.780	81.158	89.274	98.201
	Jumlah SKPD yang menerapkan arsip secara baku	86	87	88	88	89
	Koleksi Buku Perpus Daerah (%)	61.76	67.93	74.73	82.80	90.42

Sumber: RPJMD Kabupaten Malang, 2018

Tabel 2.
Anggaran Program Perpustakaan

Program	Tahun									
	2016		2017		2018		2019		2020	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Program pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan	194.616.804	100%	3.676.452	100%	4.467.248	100%	5.512.027	100%	7.613.444	100%

Sumber: Pemerintah Kabupaten Malang, 2016

Keterangan: a* sebagai anggaran (Rp.), b* sebagai target

Dari tabel tersebut, Pemerintah Kota Batu memiliki program dengan nomenklatur yakni program pembinaan dan pengembangan perpustakaan dan kearsipan. Program tersebut memiliki enam indikator program dengan target per tahunnya. *Pertama* jumlah perpustakaan desa/kelurahan yang berstandarisasi. *Kedua*, indikator jumlah perpustakaan desa/kelurahan yang memperoleh informasi perpustakaan dan motivasi minat baca. *Ketiga* indikator jumlah perpustakaan desa/kelurahan dan komunitas yang terbina. *Keempat* indikator jumlah peserta yang mengikuti kegiatan budaya baca. *Kelima* indikator jumlah peserta yang mengikuti kegiatan budaya baca.

Keenam indikator jumlah kunjungan perpustakaan. Program ini memiliki anggaran sebagaimana tabel 4:

Program pembinaan dan pengembangan perpustakaan dan kearsipan memiliki beberapa kegiatan sebagai pelaksanaan pendukung. Kegiatan-kegiatan tersebut didukung dengan anggaran dari APBD (tabel 4), sebagai berikut: (1) kegiatan publikasi dan sosialisasi minat dan budaya baca memiliki jumlah anggaran sebanyak Rp. 221.000.000 untuk 24 perpustakaan desa/kel.; (2) kegiatan supervise pembinaan dan stimulasi pada perpustakaan umum, khusus, sekolah, dan masyarakat memiliki anggaran sebanyak Rp.

Tabel 3:
Program Perpustakaan Kota Batu

Program	Indikator Program (jumlah)	Tahun				
		2018	2019	2020	2021	2021
Program pembinaan dan pengembangan perpustakaan dan kearsipan	Perpustakaan desa/kel. yang berstandarisasi	-	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/kel.
	Perpustakaan desa/kel. yang memperoleh informasi perpustakaan dan motivasi minat baca	-	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/ke.	6 perpus desa/kel.
	Perpustakaan Desa/Kel. dan komunitas yang terbina	-	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/kel.	6 perpus desa/kel.
	Peserta yang mengikuti lomba	650 orang	500 orang	500 orang	500 orang	500 orang
	Peserta yang mengikuti kegiatan budaya baca	-	650 orang	650 orang	120 lokasi	120 lokasi
	Jumlah kunjungan perpustakaan		125.000 orang	142.000 orang	200.000 orang	200.000 orang

Sumber: Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, 2018; Pemerintah Kota Batu, 2017

Tabel 4.
Anggaran Program Perpustakaan

Kegiatan	Tahun									
	2016		2017		2018		2019		2020	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Publikasi dan sosialisasi minat dan budaya baca	-	-	47.000.000	6 desa	52.000.000	6 desa	57.000.000	6 desa	65.000.000	6 desa
Supervise pembinaan dan stimulasi pada perpustakaan umum, khusus, sekolah, dan masyarakat	-	-	29.000.000	6 desa	33.000.000	6 desa	38.000.000	6 desa	42.000.000	6 desa
Pengembangan minat dan budaya baca	231.340.000	650 org	200.000.000	500 org	200.000.000	500 orang	200.000.000	500 org	200.000.000	500 orang
Pengembangan budaya baca	-	-	228.000.000	650 org	250.000.000	650 orang	50.000.000	120 lokasi	50.000.000	120 lokasi

Sumber: Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, 2018; Pemerintah Kota Batu, 2017

Keterangan: a* sebagai anggaran (Rp.), b* sebagai target

142.000.000 diperuntukan kepada 24 perpustakaan desa/kelurahan; (3) kegiatan pengembangan minat dan budaya baca memiliki anggaran sebanyak Rp. 1.031.340.000 diperuntukan untuk 2650 orang; dan (4) kegiatan pengembangan budaya baca memiliki anggaran sebanyak Rp. 578.000.000, anggaran tersebut diperuntukan untuk 13.000 orang dan 240 lokasi di Kota Batu. Dari kegiatan-kegiatan tersebut dapat terlihat bahwa Pemerintah Kota Batu terfokus pada pengembangan perpustakaan daerah dan perpustakaan yang terdapat di desa/kelurahan yang dekat untuk masyarakat.

3) Kabupaten Manggarai

Program yang dimiliki Kabupaten Manggarai dalam memfasilitasi masyarakat dalam mengakses buku yakni dengan menyediakan perpustakaan

umum daerah dan pondok baca, Perpustakaan Keliling, dan Perpustakaan Kecamatan. Program tersebut hanya terfokus pada pembinaan dan pengembangan perpustakaan daerah dan desa. Hal tersebut dapat dilihat ditabel berikut:

Dari tabel tersebut, Pemerintah Kabupaten Manggarai dalam meningkatkan minat baca masyarakat memiliki tiga indikator kegiatan seperti *pertama* pemustaka yang berkunjung ke perpustakaan umum daerah dan pondok baca. *Kedua*, masyarakat yang dilayani mobil perpustakaan keliling. *Ketiga*, jumlah perpustakaan kecamatan. Indikator-indikator tersebut dapat terlaksana atas dorongan dari anggaran yang ditetapkan. Berikut anggaran yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Manggarai:

Tabel 5.
Kegiatan dan Target Pencapaian

Kegiatan	Satuan	Kondisi Awal	Tahun					Kondisi Akhir
			2016	2017	2018	2019	2020	
Pemustaka yang berkunjung ke perpustakaan umum daerah dan pondok baca	orang	383.377	60.000	65.000	70.000	75.000	80.000	733.377
Masyarakat yang dilayani Mobil Perpustakaan Keliling	orang	75.424	35.000	40.000	45.000	50.000	55.000	300.424
Jumlah Perpustakaan kecamatan	perpustakaan	46	-	-	1	1	1	49

Sumber: Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Manggarai, 2016; Pemerintah Kabupaten Manggarai, 2016

Tabel 6.
Target Pencapaian dan cost yang dikeluarkan

Kegiatan	Tahun									
	2016		2017		2018		2019		2020	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Pemustaka yang berkunjung ke perpustakaan umum daerah dan pondok baca	120.534.000	60.000	126.500.000	65.000	133.000.000	70.000	135.000.000	75.000	137.500.000	80.000
Masyarakat yang dilayani Mobil Perpustakaan Keliling	400.000.000	1 unit	-	-	-	-	-	-	-	-
Perpustakaan Kec.	-	-	-	-	327.000.000	1 unit	350.000.000	1 unit	350.000.000	1 unit

Sumber: Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Manggarai, 2016; Pemerintah Kabupaten Manggarai, 2016

Keterangan: a* sebagai anggaran (Rp.), b* sebagai target

Dari tabel di atas, pada kegiatan pemustaka yang berkunjung ke perpustakaan umum dan pondok baca dengan total dana berjumlah Rp. 652.534.000. Sedangkan pada kegiatan masyarakat yang dilayani mobil perpustakaan keliling yakni Rp. 400.000.000 untuk pembelian satu unit mobil beserta buku dan lainnya. Sedangkan, pada kegiatan jumlah perpustakaan kec. yang dibangun terdapat tiga perpustakaan kecamatan dengan jumlah anggaran sebanyak Rp. 1.027.000.000. Kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Manggarai dalam melakukan minat baca masyarakat dengan memberikan fasilitas Perpustakaan Daerah/umum, perpustakaan kec., dan Perpustakaan keliling memerlukan anggaran sebesar Rp. 1.679.534.000.

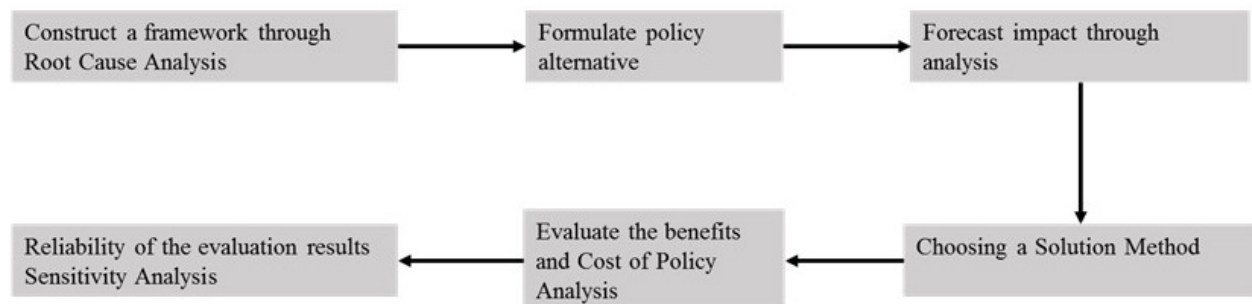
B. Analisis Kebijakan (Rekomendasi)

Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan publik disusun (*constructed*) dan didefinisikan, serta bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik (Parsons, 2001). Sehingga, perlu untuk mengetahui substansi kebijakan yang mencakup informasi permasalahan yang akan diselesaikan (Dunn, 2017). Analisis kebijakan menggunakan

metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan keputusan sebagai solusi masalah (Dunn, 2008). Dalam menganalisis kebijakan, terdapat beberapa komponen dasar menurut Weimer & Vining (2017). Komponen dasar tersebut seperti: (1) mengerti masalah dan mengkonstruksikan kerangka kerja untuk analisis; (2) memformulasikan kebijakan alternatif untuk evaluasi; (3) memperkirakan dampak dari beberapa alternative; (4) mengevaluasi keuntungan dan harga dari dampak kebijakan; dan (5) mengevaluasi keandalan dari hasil evaluasi (*sensitivity analysis*). Dari tahapan tersebut, peneliti menggunakannya untuk menganalisis kebijakan perpustakaan untuk menghasilkan alternatif kebijakan. Untuk mempermudah memahami, peneliti membuat kerangka penelitian dari Weimer & Vining (2017) dan diolah kembali oleh peneliti menjadi konsep teoritis sebagai berikut:

Dari gambar tersebut terdapat enam tahapan di dalam menentukan alternative kebijakan perpustakaan untuk Kabupaten Malang, sebagai berikut:

- 1) Construct a framework of problem
Untuk mempermudah kerja peneliti, peneliti



Gambar 1. Analisis Kebijakan Alternatif

Sumber: Weimer & Vining (2017), dan diolah peneliti (2020)

melakukan identifikasi dari masalah menggunakan *Root Cause Analysis* (RCA) dari Heuvel et al., (2014). RCA merupakan pendekatan terstruktur untuk mengidentifikasi faktor-faktor berpengaruh pada satu atau lebih kejadian yang lalu agar dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja (Tilbury, 2008). Selain itu, menurut Latino, Latino, & Latino (2019) RCA dapat memudahkan pelacakan terhadap faktor yang mempengaruhi kinerja. Peneliti membagi 4 tahapan dalam mengidentifikasi masalah yang terdiri dari masalah pokok, masalah, faktor-faktor yang mempengaruhi, dan akar masalah aksesibilitas perpustakaan sebagai berikut:

Dari tabel tersebut, peneliti menemukan masalah pokok yakni terbatasnya aksesibilitas perpustakaan bagi masyarakat. Hal tersebut dikarenakan menurut Kholifah (2017) semakin jauh jarak tempat tinggal maka semakin tidak sering tingkat kunjungan. Selain itu terdapat masalah terbatasnya mobilitas perpustakaan dan terbatasnya sarana dan prasarana perpustakaan kewilayahan. Dapat disimpulkan terdapat 3 akar masalah yang mendasar: (1) Terbatasnya sarana perpustakaan keliling; (2) Terbatasnya jumlah perpustakaan desa/ kelurahan atau perpustakaan kecamatan, dan; (3) Perpustakaan Daerah dengan jarak masyarakat desa yang jauh.

2) Formulate policy alternative to evaluate

Dalam memformulasikan kebijakan alternative, peneliti mengadopsi beberapa program/kegiatan sebelumnya (evaluasi ex post). Evaluasi ex post terhadap program-program yang mirip dengan alternatif yang dipertimbangkan oleh analisis, evaluasi ex post tersebut diperlukan untuk input yang baik untuk analisis ex ante karena ex post memberikan informasi yang kredibel mengenai dampak yang diproyeksikan (Vining & Boardman, 2016). Evaluate ex ante dilakukan juga pada tahap selanjutnya.

Untuk menyelesaikan akar masalah pada tabel 7, berdasarkan hasil telaah pelaksanaan program dan kegiatan dalam pemerataan aksesibilitas perpustakaan dalam menunjang literasi di Kota Batu, Kabupaten Malang, dan Kabupaten Manggarai, terdapat setidaknya empat alternative kebijakan aksesibilitas perpustakaan bagi masyarakat desa yang telah memberikan dampak positif di kabupaten/ kota tersebut. Beberapa alternatif kebijakan perpustakaan literasi bagi masyarakat desa tersebut yaitu:

a) Perpustakaan Desa, merupakan sarana yang mengelola baik berupa buku-buku maupun bukan berupa buku, yang berkedudukan di desa (Rodiah, Budiono, & Komariah, 2018). Kegiatan ini berpedoman pada Peraturan Kepala Perpustakaan Nasional Nomor 6 tahun 2017 tentang Standar Nasional Perpustakaan Desa.

Kegiatan pembangunan Perpustakaan Desa yang menjadi alternatif kebijakan berasal dari kegiatan Pemerintah Kota Batu (tabel 3).

- b) Perpustakaan Daerah atau Umum merupakan sarana yang mengelola bahan-bahan pustaka oleh Pemerintah Daerah. Perpustakaan merupakan urusan non-pelayanan dasar; hal tersebut diatur dalam undang-undang nomer 23 tahun 2014 tentang Perpustakaan (Meinita, 2018).
- c) Perpustakaan Kecamatan merupakan fasilitas membaca bagi masyarakat yang dibangun di kecamatan. Perpustakaan Kecamatan terdapat di Kabupaten Manggarai (tabel 5). Perpustakaan Kecamatan sebagai alternatif dikarenakan dapat memfasilitasi setiap desa yang terdapat di kecamatan tersebut.
- d) Perpustakaan Keliling. Menurut Basuki (1991) Perpustakaan keliling yaitu bagian perpustakaan umum yang mendatangi pemakai dengan menggunakan kendaraan. Kegiatan Perpustakaan Keliling merupakan salah satu kegiatan yang terdapat pada Kabupaten Manggarai. Peneliti menggunakan kegiatan ini sebagai salah satu alternatif kegiatan dikarenakan dapat memberikan kemudahan akses sebanyak 300.424 orang (tabel 5)

3) Forecast Impact

Tahap ini untuk mendapatkan hasil ramalan terhadap keempat alternatif program dalam menunjang akses perpustakaan bagi masyarakat. Peneliti menggunakan analisis *Effectiveness, Efficiency, Adequacy, Equality, Responsiveness, & Appropriateness* (Dunn, 2017), sebagai berikut.

Dari tabel tersebut, dapat dipertimbangkan dari aspek-aspek tersebut dari sebuah kegiatan. Selanjutnya, peneliti mempertajam menggunakan *Short-Term, Long-Term, Positive, and Negatif Effects* dari Addis, Mansfield, & Syzdek (2010) untuk menganalisis kegiatan tersebut berdampak secara jangka pendek dan jangka panjang sebagai berikut:

4) Choosing a Solution Method

Tahap ini menunjukkan pemilihan sasaran sebagai komponen analisis masalah. Dengan kata lain, peneliti memutuskan untuk memilih tujuan mana yang relevan dengan analisis dengan mempertimbangkan solusi secara sistematis. Dari empat alternative rekomendasi oleh peneliti terkait kebijakan aksesibilitas perpustakaan bagi masyarakat desa seperti Perpustakaan Daerah, Perpustakaan Kecamatan, Perpustakaan Desa, dan Perpustakaan keliling. Peneliti memilih metode analisis yang sesuai dengan empat alternatif rekomendasi program/kegiatan. Program/kegiatan alternatif tersebut bertujuan untuk meningkatkan jumlah masyarakat desa yang berkunjung

Tabel 7.
Masalah Aksesibilitas Perpustakaan

Masalah Pokok	Masalah	Faktor-faktor yang mempengaruhi			Akar masalah
		<i>Equipment issue</i>	<i>Human performance</i>	<i>External event issues</i>	
Terbatasnya aksesibilitas perpustakaan masyarakat (Bakar, 2014; Kasiun, 2015; Saepudin, 2015; Sani & Suwanto, 2018)	Terbatasnya mobilitas perpustakaan (Rakib, Londa, & Warouw, 2017)	Buku, Terbatas anggaran, dan kendaraan	Petugas tidak mengetahui	Harga buku mahal	Terbatasnya sarana perpustakaan keliling
	Terbatasnya sarana dan prasarana perpustakaan kewilayahan (Azrin, 2017; Kurniasih, 2018; Widiastuti, 2019)	Kendaraan Perpustakaan keliling, dan belum optimalnya sarana berbasis teknologi	Kurangnya pejabat fungsional pustakawan	Topologi wilayah	
		Bangunan perpustakaan desa, dan Keterbatasan buku			Terbatasnya jumlah perpustakaan desa/ kelurahan atau perpustakaan kecamatan
		Perpustakaan Daerah			Perpustakaan Daerah dengan jarak masyarakat desa yang jauh

Sumber: Akpabie, 2009; Bakar, 2014; RPJMD Kabupaten Malang, 2018; dan diolah peneliti, 2020

Tabel 8.
Analisis Dampak Perkiraan Alternatif Kegiatan

Alternatif kebijakan	Kriteria					
	Efektifitas	Efisiensi	Ketercukupan	Keadilan	Keresponsifan	Kelayakan
Perpustakaan Desa	Memerlukan anggaran keuangan yang besar, untuk masyarakat luas, dan akses untuk masyarakat desa.	Memerlukan biaya banyak untuk pembangunan dan pembiayaan petugas namun mencapai IDM	Kegiatan ini memenuhi kebutuhan bagi masyarakat literasi bagi masyarakat	Perpustakaan desa memberikan pemerataan kepada masyarakat desa	Teknis pelaksanaan sesuai dengan Peraturan Kepala Perpustanas Nomor 6 tahun 2017 tentang Standar Nasional Perpustakaan Desa/Kelurahan	Layak untuk dilaksanakan karena efektif dan efisien namun harus mempertimbangkan SDM.
Perpustakaan Kecamatan	Untuk pemerintah desa yang tidak memprioritaskan namun memiliki minat baca tinggi dari masyarakat desa	Memerlukan anggaran banyak namun tidak seefisien Perpustakaan Desa	Memenuhi kebutuhan masyarakat di kecamatan dan desa-desa dilaminya.	Sebagai alternative masyarakat desa dalam mengakses perpustakaan terdekat	Dapat dibangun pihak kecamatan	Program ini perlu dilakukan sosialisasi
Perpustakaan Daerah	Masyarakat yang dekat dengan lokasi, namun kurang efektif untuk masyarakat jauh.	Anggaran difokuskan pada pengembangan perpustakaan daerah	Memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah	Dapat diakses oleh semua orang namun terkendala jarak bagi masyarakat desa	Tinggi respon, kuantitas buku, dan pelayanan yang baik	Layak untuk dilaksanakan karena efektif dan efisien
Perpustakaan Keliling	Pada daerah yang tertinggal dan memiliki anggaran desa yang terbatas atau bukan prioritas.	Memerlukan biaya transportasi untuk kelancaran mobilitas perpustakaan	Memenuhi semua masyarakat sampai ketempat yang jauh	Memberikan pemerataan dalam akses perpustakaan	Cukup memerlukan waktu karena bergiliran	program ini harus memperhatikan jarak

Sumber: : Bakar, 2014; Rakib, Londa, & Warouw, 2017; dan diolah peneliti, 2020

Tabel 9.
Short-Term, Long-Term, Positive, and Negatif Effects dari Alternatif

Alternatif Kebijakan	Jangka Pendek		Jangka Panjang	
	Positif	Negatif	Positif	Negatif
Perpustakaan Desa	Jarak dekat dengan masyarakat desa (mudah), bersifat permanen, dan kriteria indeks desa membangun.	Mebutuhkan anggaran besar yang dilimpahkan kepada masing-masing pemerintah desa/ daerah.	Masyarakat lebih peduli dengan literasi dan intensitas baca masyarakat meningkat.	Mebutuhkan perawatan (<i>cost</i>) dan pengelolaan berkelanjutan yang dilimpahkan kepada pemerintah desa/ daerah
Perpustakaan Kecamatan	Jarak cukup dekat dengan masyarakat desa dibandingkan jarak ke perpustakaan umum daerah, dan bersifat permanen	Mebutuhkan anggaran yang di limpahkan kepada Pemerintah Daerah	Masyarakat lebih peduli dengan literasi dan intensitas baca masyarakat meningkat.	Mebutuhkan perawatan dan pengelolaan berkelanjutan yang dilimpahkan kepada daerah.
Perpustakaan Daerah	Anggaran terfokus pada perpustakaan daerah sehingga dapat menambah kuantitas dan kualitas buku dan pelayanan.	Jarak cukup jauh untuk masyarakat desa yang tinggal di wilayah pelosok/ terpencil.	Masyarakat lebih peduli dengan literasi dan intensitas baca masyarakat meningkat.	Terjadi kesenjangan literasi antara masyarakat yang dekat dari perpustakaan daerah dengan masyarakat yang jauh dari perpustakaan daerah tersebut.
Perpustakaan Keliling	Dapat diakses oleh setiap masyarakat di wilayah tersebut namun bersifat terjadwal	Tidak dapat dinikmati setiap saat. Membutuhkan <i>cost</i> perawatan dan bahan bakar.	Masyarakat lebih peduli dengan literasi dan intensitas baca masyarakat meningkat.	Setiap tahunnya kualitas kendaraan menurun dan membutuhkan perawatan.

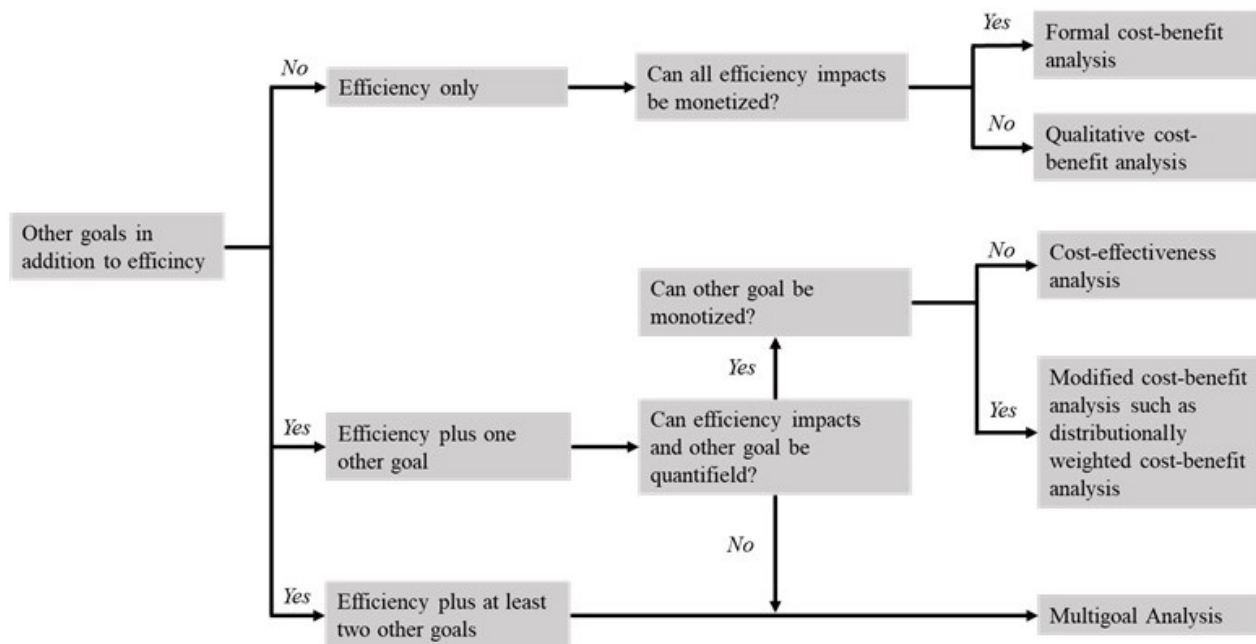
Sumber: Bakar, 2014; Rakib, Londa, & Warouw, 2017; dan diolah peneliti, 2020

keperpustakaan, hal tersebut disebut sebagai tolak ukur 'efisiensi' didalam program alternatif. Sehingga dalam mengevaluasi program/kegiatan alternatif, peneliti menggunakan penentuan relevansi analisis pada program/kegiatan alternatif sebagai berikut:

Dari metode tersebut, peneliti memilih solusi yakni: 1) Perpustakaan daerah tidak memiliki tujuan lain selain efisiensi. Selain itu, perpustakaan daerah tidak memiliki dampak efisiensi yang dapat di *monetize* (*non-monetary*). Dari hasil tersebut, program perpustakaan daerah dapat menggunakan *qualitative cost-benefit analysis*; 2) Perpustakaan kecamatan dapat diakses oleh masyarakat kecamatan. Sama seperti perpustakaan daerah, perpustakaan kecamatan tidak memiliki tujuan lain atau hanya satu tujuan selain efisiensi. Sehingga perpustakaan kecamatan tidak mendapatkan keuntungan secara langsung atau intangible (*non-monetary*). Hal tersebut menjadikan perpustakaan kecamatan relevan menggunakan *qualitative cost-benefit analysis*; 3) Perpustakaan Desa. Perpustakaan desa bertujuan untuk mengurangi jumlah kurang minat baca masyarakat. Selain itu, perpustakaan desa terdapat pada salah satu

indikator di dalam indeks desa membangun (IDM) yang mengacu pada Permendes nomor 2 tahun 2016. Indikator tersebut merupakan salah satu indikator di dalam membangun 'desa mandiri'. Sehingga Perpustakaan desa tidak hanya memiliki tujuan mengurangi tingkat kurangnya minat baca masyarakat desa, namun terdapat tujuan lain untuk mencapai 'desa mandiri', atau *efficiency plus one other goal*. Namun perpustakaan desa tidak memiliki dampak yang dapat di *monetize* (*non-monetary*). Hal tersebut menggiring program perpustakaan desa menggunakan *cost-effectiveness analysis*; dan 4) Perpustakaan keliling. Perpustakaan keliling tidak menetap dalam satu tempat, atau berpindah dari satu tempat ke tempat lainnya. Perpustakaan keliling Kabupaten Manggarai menggunakan mobil sebagai akomodasinya. Perpustakaan keliling tidak mendapatkan keuntungan secara langsung atau intangible (*non-monetary*). Hal tersebut menjadikan perpustakaan keliling relevan menggunakan *qualitative cost-benefit analysis*.

Dari hasil pemilihan solusi untuk metode analisis, peneliti menemukan dua metode analisis. Pertama *Qualitative cost-benefit analysis*, metode ini



Gambar 2 metode dalam memilih solusi analisis
 Sumber: Vining & Boardman (2016)

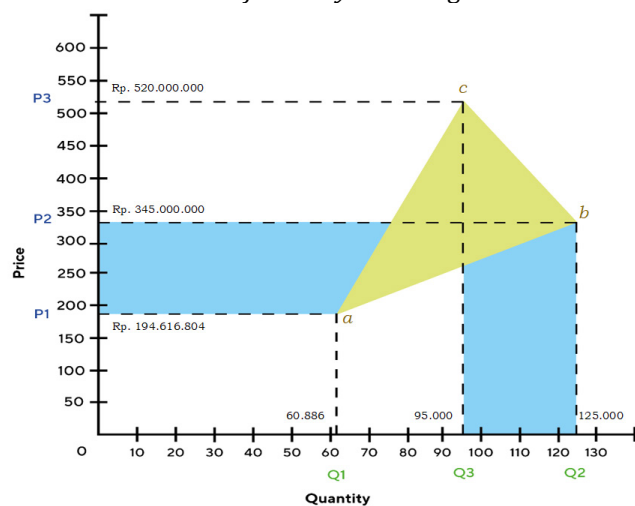
menjadi evaluasi dari cost dan benefit dari program perpustakaan daerah, perpustakaan kecamatan, dan perpustakaan keliling. Karena ketiga alternatif rekomendasi tersebut memiliki *efficiency only* dan tidak memiliki dampak yang dapat di *monotize* (*non-monetary*). Sedangkan metode kedua yang digunakan yakni *cost-effectiveness analysis*, metode tersebut digunakan untuk mengevaluasi *cost* dan *effectiveness* dari program perpustakaan desa. Hal tersebut berbeda dengan program-program sebelumnya, dikarenakan program perpustakaan desa memiliki *efficiency plus one other goal*. Program ini memiliki tujuan menambah jumlah minat baca masyarakat desa, dan sebagai indikator mencapai 'desa mandiri'.

5) Evaluate the Cost and Benefits of Policy Analysis

Pada tahapan ini, peneliti mengukur manfaat dan biaya melibatkan pertimbangan yang cermat. Serta, mempertimbangkan konsekuensi yang jelas dan tidak terlalu jelas dari suatu kegiatan, memperkirakan perubahan yang akan terjadi dan mempengaruhi konsekuensi ini seiring waktu, dan menghitung konsekuensi dengan tepat, baik dalam hal akuntansi maupun ekonomi (Miller & Robbins, 2007). memilih menggunakan metode yang lebih hemat, alat yang lebih ekonomis seperti *cost-benefit analysis* (CBA) (Radin, 2013). Sedangkan menurut Fuguitt & Wilcox (1999) *Cost-effectiveness analysis* (CEA) adalah salah satu pendekatan untuk menilai keputusan atau pilihan yang memengaruhi penggunaan sumber daya terbatas.

Sehingga, peneliti menggunakan *cost* sebagai biaya program/kegiatan dan *quantity* sebagai

parameter masyarakat yang mengakses perpustakaan. Pemilihan parameter di dalam quantity tersebut untuk mengukur kebermanfaatannya kepada masyarakat. Parameter tersebut didalam sektor publik sering kali dirasakan sebagai *intangible* atau *non-monetary*, dikarenakan tidak dapat dinilai dengan jumlah keuntungan (Sage, 1992). Dari hasil *cost-benefit analysis* sebagai berikut:



Gambar 3
 Cost dan Benefit dari Program tiga Kabupaten/Kota.
 Sumber: diolah peneliti, 2020

Dari gambar tersebut, peneliti menyandingkan data antara Kabupaten Malang (a), Kota Batu (b), dan Kabupaten Manggarai (c). Data tersebut diambil dari data tahun pertama setiap Kabupaten/Kota. Pengambilan data ditahun pertama lebih strategis seperti menurut Lucidchart (2020) *help you reach your long-term strategic goals and initiatives outlined*

in step one. Kabupaten Malang (a) terdapat Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan, dengan anggaran Rp. 194.616.804 tahun 2016. Pada tahun tersebut, masyarakat yang mengakses perpustakaan berjumlah 60.886 orang. Pada program ini hanya difokuskan pada perpustakaan daerah/umum Kabupaten Malang. Berbeda dengan Kabupaten Malang yang hanya terfokus pada perpustakaan daerah/umum saja, Kota Batu (b) memiliki kegiatan pengembangan perpustakaan desa dan perpustakaan daerah/umum. Kegiatan tersebut terdapat pada Program Pembinaan dan Pengembangan Perpustakaan dan Kearsipan, dengan anggaran Rp. 345.000.000 tahun 2019. Pada tahun tersebut, masyarakat yang mengakses perpustakaan tersebut berjumlah 125.000 orang. Jumlah tersebut lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Malang. Sedangkan, Pemerintah Kabupaten Manggarai (c) memiliki Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan, dengan anggaran Rp. 520.534.000 tahun 2016. Jumlah anggaran tersebut tinggi dibandingkan dengan Pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu. Program tersebut diakses oleh 95.000 masyarakat di Kabupaten Manggarai. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Batu memiliki jumlah kunjungan masyarakat terbanyak yakni 125.000 orang (*benefit*) dengan menggunakan anggaran program Rp. 345.000.000 (*cost*).

Program yang dilakukan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kegiatan yang mendukung didalam keberhasilan program tersebut. Kegiatan-kegiatan alternatif ini sudah dibahas pada sub 2 *Formulate policy alternative to evaluate* dan disesuaikan metode analisis pada sub 4 *Choosing a Solution Method*. Kegiatan-kegiatan tersebut sebagai berikut:

- a) Perpustakaan Desa.
- b) Perpustakaan Daerah
- c) Perpustakaan Kecamatan
- d) Mobil Perpustakaan Keliling.

Dari tabel 10 hingga tabel 13, terdapat beberapa kegiatan-kegiatan dalam membangun perpustakaan. Khususnya pada tabel 10 yakni perpustakaan desa membutuhkan anggaran sebanyak Rp.363.000.000 yang diperuntukan kepada 24 perpustakaan desa/kelurahan di Kota Batu. Pada tabel 11, Pada Perpustakaan Daerah membutuhkan Rp 1.837.340.000 dengan benefit 1 Unit/ 3.950 Person. Pada Tabel 12 yakni perpustakaan kecamatan membutuhkan cost Rp 1.027.000 dengan benefit 3 Unit. Sedangkan Pada tabel 13, Perpustakaan Keliling membutuhkan cost 400.000.000 dengan benefit 225.000 orang.

6) Reliability of the evaluation results Sensitivity Analysis

Keandalan dalam mengevaluasi menggunakan sensitivity analysis. Menurut Saltelli et al. (2019). *Sensitivity analysis* adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana ketidakpastian dalam *output* suatu model dapat secara proposional ke berbagai sumber dalam *input* model yang belum pasti. Analisis sensitivitas dilakukan dengan mencari beberapa nilai pengganti komponen biaya dan manfaat yang masih memenuhi kriteria minimum (Gittinger, 1986). Sedangkan menurut Dunn (2008) analisis sensitivitas digunakan sebagai prosedur untuk mengetahui sensitivitas hasil dari analisis biaya-manfaat atau biaya-efektifitas terhadap asumsi-asumsi alternative tentang kemungkinan tingkat biaya atau manfaat tertentu akan benar-benar terjadi.

Di dalam kegiatan mengakses perpustakaan pengaruh yang berubah seperti jumlah masyarakat yang mengakses perpustakaan, dan keadaan jumlah dari buku. Dari dua indikator tersebut menjadi sasaran masalah yang perlu dipenuhi. Menurut Yudhartha (2017) alternatif kebijakan tersebut dapat dikatakan baik apabila dapat mencapai sasaran masalah yang dihadapi dan hal itu sebagai tujuan memilih alternatif kebijakan tersebut. Penelitian ini untuk memberikan beberapa rekomendasi alternative kebijakan aksesibilitas perpustakaan pada Pemerintah Kabupaten Malang (*patient*). Berikut beberapa analisis sensitivitas yang dilakukan oleh peneliti:

Alternatif Pertama, peneliti menggunakan **rasio ideal perpustakaan** dari Akpabie (2009). Rasio ideal perpustakaan dapat dinilai dari *number of public libraries per 100.000 inhabitants*. Jika menyesuaikan dengan rasio tersebut Kabupaten Malang harus memiliki 24 perpustakaan umum (24: 100.000) diperuntukan jumlah penduduk Kabupaten Malang sebanyak 334.787.000. Dari kebutuhan 24 perpustakaan tersebut membutuhkan anggaran (*cost*) sebesar Rp.44.096.160.000 rupiah. Total anggaran tersebut hasil perjumlahan dari anggaran perpustakaan daerah (lihat tabel 11) dengan kebutuhan 24 perpustakaan.

Alternatif Kedua, peneliti menggunakan **pendekatan program prioritas** pertama perpustakaan desa/kelurahan sebagai solusi penyediaan perpustakaan bagi masyarakat Kabupaten Malang. Dikarenakan Perpustakaan Desa/Kelurahan merupakan perpustakaan terdekat dan permanen (tidak *mobile*) untuk masyarakat. Selain itu, pembangunan perpustakaan desa merupakan bentuk penyediaan sarana sosial di desa. Menurut Wahyudianto (2020) Dalam konteks pembangunan desa, keberhasilan pembangunan desa tidak saja ditentukan oleh kapasitas sumber daya manusia aparat pemerintah desa, melainkan

Tabel 10.
Cost (Rp) dan Benefit Perpustakaan Desa

Program	Tahun								Total	
	2017		2018		2019		2020		cost	benefit
	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit		
Kegiatan publikasi dan sosialisasi minat dan budaya baca	47.000.000		52.000.000		57.000.000		65.000.000		221.000.000	
Kegiatan supervise pembinaan dan stimulasi pada perpustakaan umum, khusus, sekolah, dan masyarakat	29.000.000	6 desa	33.000.000	6 desa	38.000.000	6 desa	42.000.000	6 desa	142.000.000	24 desa
Perpustakaan Desa									363.000.000	24 desa

Sumber: Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, 2018; dan diolah peneliti, 2020

Tabel 11.
Cost (Rp) dan Benefit Perpustakaan Daerah

Program	Tahun										Total	
	2016		2017		2018		2019		2020		cost	benefit
	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit	Cost	Benefit		
Kegiatan pengembangan minat dan budaya baca	231.340.000	650 Person	200.000	500 Person	200.000	500 Person	200.000	500 Person	200.000	500 Orang	1.031.340.000	2.650 Person
Kegiatan pengembangan budaya baca	-	-	228.000.000	650 Person	250.000	650 Person	50.000	120 Lokasi	50.000.000	120 Lokasi	706.000.000	1.300 Person
Perpustakaan Daerah/Umum											1.837.340.000	3.950 Person

Sumber: Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Manggarai, 2016; dan diolah peneliti, 2020

Tabel 12.
Cost (Rp) dan Benefit Perpustakaan Kecamatan

Program	Tahun										Total	
	2016		2017		2018		2019		2020		cost	benefit
	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit	Cost	Benefit		
Perpustakaan Kecamatan	-	-	-	-	327 juta	1 unit	350 juta	1 unit	350 juta	1 unit	1.027.000	3 Unit
Perpustakaan Kecamatan											1.027.000	3 Unit

Sumber: Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Manggarai, 2016; dan diolah peneliti, 2020

Tabel 13.
Cost (Rp) dan Benefit (person) Perpustakaan Keliling

Program	Tahun										Total	
	2016		2017		2018		2019		2020		cost	benefit
	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit	cost	benefit	Cost	Benefit		
Masyarakat yang dilayani Mobil Perpustakaan Keliling	400.000.000	35.000	-	40.000	-	45.000	-	50.000	-	55.000	400.000.000	225.000
Perpustakaan Keliling											400.000.000	225.000

Sumber: diolah peneliti, 2020

juga sarana dan prasarana. Terlebih perpustakaan desa menjadi salah satu indikator didalam Indeks Desa Membangun (IDM) yang terdapat pada Peraturan Kementerian Desa, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi nomor 2 tahun 2016. Indikator tersebut merupakan salah satu indikator-indikator didalam membangun 'desa mandiri'.

Sehingga dalam menentukan anggaran yang dibutuhkan dalam membangun perpustakaan desa/kelurahan, peneliti mengasumsikan penggunaan anggaran yang sama digunakan Pemerintah Kota Batu (lihat tabel 10). Anggaran yang digunakan sebesar Rp.363.000.000 untuk 24 desa, sehingga 1 desanya membutuhkan Rp.15.125.000. Saat ini Kabupaten Malang hanya memiliki 227 unit perpustakaan desa dari 390 Desa/Kelurahan yang berada di Kabupaten Malang (Nana, 2017). Berarti terdapat 163 desa/kelurahan yang tidak memiliki perpustakaan.

Jadi anggaran yang dibutuhkan untuk membangun 163 desa yakni sebesar Rp.2.465.375.000. Program prioritas ini dapat disempurnakan dengan program prioritas kedua yakni program peningkatan kualitas perpustakaan daerah (*include online service*) sebesar Rp.1.837.340.000. Jadi total anggaran yang dibutuhkan yakni Rp.4.302.715.000.

Dari dua analisis sensitivitas yang dilakukan peneliti tersebut merupakan rekomendasi alternative kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang. Pada analisis pertama, jika disesuaikan dengan rasio ideal perpustakaan, maka anggaran yang dibutuhkan dalam pembangunan sangat tinggi dibandingkan kedua sebesar Rp.44.096.160.000, namun sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sedangkan pada analisis sensitivitas kedua, peneliti menggunakan pendekatan program prioritas dimana program perpustakaan desa/kelurahan dan Perpustakaan Daerah. Total anggaran yang digunakan sebanyak Rp.4.302.715.000. Dengan program prioritas tersebut dan program *existing* (sudah ada), dapat memudahkan masyarakat di perkotaan dan perdesaan dalam mengakses perpustakaan. Hasil tersebut dapat terlihat efisiensi dan manfaat dari pengeluaran (*cost*).

IV. KESIMPULAN

Peningkatan kualitas dan kuantitas (jumlah) dari Perpustakaan Desa/Kelurahan dan peningkatan kualitas dari perpustakaan daerah merupakan alternatif kebijakan yang dapat digunakan Pemerintah Kabupaten Malang. Program tersebut untuk memfasilitasi masyarakat dalam mengakses perpustakaan. Selain itu, dapat terlihat dari anggaran yang digunakan sebesar Rp.4.302.715.000 dengan *output* yang didapatkan kemudahan

akses masyarakat desa dan meningkatkan desa mandiri. Parameter jumlah masyarakat yang mengakses perpustakaan merupakan *benefit* yang dapat diukur dalam keberhasilan penelitian ini. Disisi lain, pembangunan Perpustakaan desa bukan hanya bertujuan untuk meningkatkan minat baca masyarakat. Namun, untuk mencapai 'desa mandiri'. Selain alternatif kegiatan Perpustakaan Desa dan Perpustakaan Daerah, terdapat kegiatan Perpustakaan keliling menjadi opsi lainnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kepada dosen Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya yang telah membantu penelitian ini. Serta, Pemerintah Kabupaten Malang, Kota Batu, dan Kabupaten Manggarai dalam menyediakan dokumen yang dapat diakses.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Addis, M. E., Mansfield, A. K., & Syzdek, M. R. (2010). Is "Masculinity" a Problem?: Framing the Effects of Gendered Social Learning in Men. *Journal of Psychology of Men & Masculinity*, 11(2), 77–90. <https://doi.apa.org/doi/10.1037/a0018602>
- Akpabie, C. (2009). The 2007 International Library Survey In Latin America And The Caribbean. In M. Heaney (Ed.), *Library Statistics for the Twenty-First Century World (Proceedings of the conference held in Montreal on 18-19 August 2008 reporting on the Global Statistics Project)* (pp. 31–42). IFLA Publications.
- Alam, S. (2015). *Membangun Perpustakaan Desa Menjadi Peletak Dasar Lahirnya Budaya Baca Masyarakat Di Pedesaan. Jupiter*, 14(2), 78–82.
- Anwar, H. (2014). Proses Pengambilan Keputusan untuk Mengembangkan Mutu Madrasah. *Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 8, Nomor 1. <https://doi.org/10.21580/nw.2014.8.1.569>
- Asdam, B. (2015). *Minat baca dan promosi perpustakaan sebagai sarana mendekatkan masyarakat pada perpustakaan. XIV*(1), 32–37.
- Asri, T. M., & Septiana, V. (2017). Strategi kerjasama perpustakaan melalui kegiatan pemberdayaan perpustakaan desa oleh badan perpustakaan arsip dan dokumentasi kabupaten malang. *Jurnal VokasiIndo*, 36–57.
- Azrin, K. (2017). Pengaruh Ketersediaan Koleksi Perpustakaan Terhadap Minat Baca Siswa. *LIBRI-NET*, 6(2), 63–64.
- Bakar, S. A. (2014). *Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Minat Baca Masyarakat Di Taman Baca Masyarakat. Universitas Bengkulu*.
- Basuki, S. (1991). *Pengantar Ilmu Perpustakaan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Browne, J., Coffey, B., Cook, K., Meiklejohn, S., & Palermo, C. (2018). *A guide to policy analysis*

- as a research method. Health Promotion International. <https://doi.org/10.1093/heapro/day052>
- Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Manggarai. (2016). *Rencana Strategis Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Manggarai*. Kabupaten Manggarai.
- Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu. (2018). *Rencana Strategis Dinas Perpustakaan dan Kearsipan*.
- Dunn, N. W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction, Fourth edition*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Dunn, N. W. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach, sixth edition*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Fuguitt, D., & Wilcox, S. J. (1999). *Cost-benefit analysis for public sector decision make*. USA: An imprint of Greenwood Publishing Group.
- Gill, P. (2001). *The Public Library Service IFLA / UNESCO Guidelines for Development*. München: IFLA Publications.
- Gittinger, J. P. (1986). *Analisa ekonomi proyek-proyek Pertamina*. Jakarta: UI Press.
- Hapsari, T. (2017). Minat Baca Warga Malang Rendah. Retrieved from JawaPos.com website: <https://www.jawapos.com/jpg-today/10/12/2017/minat-baca-warga-malang-rendah/>
- Heuvel, L. N. Vanden, Lorenzo, D. K., Jackson, L. O., Hanson, W. E., Rooney, J. J., & Walker, D. A. (2014). *Root Cause Analysis Handbook: A Guide to Efficient and Effective Incident Investigation*. Houston: Rothstein Publishing.
- Kartadinata, S. (2009). *Membangun Keutuhan Bangsa Melalui Pendidikan Dalam Bingkai Utuh Sistem Pendidikan Nasional*. *Universitas Pendidikan Indonesia*, 0–22.
- Kasiun, S. (2015). Upaya Meningkatkan Minat Baca Sebagai Sarana Untuk Mencerdaskan Bangsa. *Jurnal Pena Indonesia (JPI)*, 1(1). <http://dx.doi.org/10.26740/jpi.v1n1.p79-95>
- Kholifah, S. (2017). *Hubungan jarak tempat tinggal dan tingkat pendidikan terhadap tingkat kunjungan masyarakat ke puskesmas gadingrejo*. Universitas Negeri Lampung.
- Kiswara, B. Y. (2017). Minat Baca di Kabupaten Malang Masih Rendah. Retrieved January 3, 2020, from Beritajatim.com website: http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/314049/minat_baca_di_kabupaten_malang_masih_rendah.html
- Kominfo Jatim. (2017). Sebanyak 63 % Desa di Jatim Belum Miliki Perpustakaan. Retrieved January 2, 2020, from <http://kominfo.jatimprov.go.id/read/umum/sebanyak-63-desa-di-jatim-belum-miliki-perpustakaan>
- Kurniasih, N. (2018). *Analisis Pengaruh Pelayanan Perpustakaan Terhadap Kepuasan Pengguna Perpustakaan Di Institut Agama Islam Imam Ghozali*. *Jurnal Tawadhu*, 2(1), 447–468.
- Latino, M. A., Latino, R. J., & Latino, K. C. (2019). *Root Cause Analysis: Improving Performance for Bottom-line results* (Fifth edit). Boca Raton: CRC Press.
- Lucidchart. (2020). The 5 Steps of the Strategic Planning Process. Retrieved January 4, 2020, from <https://www.lucidchart.com/blog/5-steps-of-the-strategic-planning-process>
- MacMillan, J.H. and Schumacher, S. (2001) *Research in Education. A Conceptual Introduction, 5th Edition*. Boston: Allyn & Bacon.
- Meinita, H. (2018). Sosialisasi PP tentang Perpustakaan: Perpustakaan di Daerah Didorong Kembangkan Layanan Digital. Retrieved January 5, 2020, from <https://www.perpusnas.go.id/news-detail.php?lang=id&id=180507080325Nm2C74wUKD>
- Miller, G. J., & Robbins, D. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods: Cost-benefit analysis*. USA: CRC Press.
- Miriyagalla, D. (2020). *Methods Of Policy Analysis*. Carnegie Mellon University. Retrieved October 20, 2020, from <https://www.australia.cmu.edu/courses/methods-of-policy-analysis-90-730>
- Mulyatiningsih, E. (2011). *Metode Penelitian Evaluasi Kebijakan Pendidikan*. Universitas Negeri Yogyakarta. Retrieved October 20, 2020, from <http://staffnew.uny.ac.id/upload/131808329/pengabdian/4cmetode-penelitian-evaluasi-kebijakan-pendidikan.pdf>
- Nafisah, A. (2014). Arti penting perpustakaan bagi upaya peningkatan minat baca masyarakat. *Jurnal Perpustakaan Libraria*, 2(2), 69–81. <http://dx.doi.org/10.21043/libraria.v2i2.1248>
- Nana. (2017). Baru 25 Persen Desa Punya Perpustakaan, Pemkab Malang Terus Dorong Budaya Literasi di 387 Desa. Retrieved January 2, 2020.
- Ode, A. M. (2017). 30 Persen Desa di Indonesia Baru Memiliki Perpustakaan Sepanjang 2017. Retrieved from <https://sultrakini.com/berita/30-persen-desa-di-indonesia-baru-memiliki-perpustakaan-sepanjang-2017>
- OECD, C. for E. R. abd I. (2013). *Literacy and non-formal education: At a Glance*.
- Parsons, W. (2001). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. New York: Edward Edgar Publishing, Ltd.
- Pemerintah Kabupaten Malang (2016). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Malang Tahun 2016- 2021*.
- Pemerintah Kabupaten Manggarai (2016). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten*

- Manggarai*.
- Pemerintah Kota Batu. (2017). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Batu Tahun 2018 - 2022. In *Pemerintah Kota Batu*. Kota Batu, Indonesia.
- Radin, B. (2013). *Policy Analysis Reaches Midlife*. *Central European Journal of Public Policy*, (1), 8–27.
- Rakib, R., Londa, N. S., & Warouw, D. M. . (2017). Kajian Pemanfaatan Layanan Perpustakaan Keliling Sebagai Upaya Peningkatan Minat Baca Masyarakat Di Kelurahan Tinoor 1 Kecamatan Tomohon Utara Kota Tomohon. *E-Journal "Acta Diurna," VI(3)*, 1–17.
- Rodiah, S., Budiono, A., & Komariah, N. (2018). Penguatan Peran Perpustakaan Desa Dalam Diseminasi Informasi Kesehatan Lingkungan. *Dharmakarya: Jurnal Aplikasi Ipteks Untuk Masyarakat*, 7(4), 265–268.
- Saepudin, E. (2015). Tingkat Budaya Membaca Masyarakat (Studi Kasus Pada Masyarakat Di Kabupaten Bandung). *Jurnal Kajian Informasi & Perpustakaan*, 3(2), 271–282. <https://doi.org/10.24198/jkip.v3i2.10003>
- Sage, A. P. (1992). *Systems Engineering*. Canada: John Wiley & Sons, Inc.
- Saltelli, A., Aleksankina, K., Becker, W., Fennell, P., Ferretti, F., Holst, N., ... Wu, Q. (2019). Why so many published sensitivity analyses are false: A systematic review of sensitivity analysis practices. *Environmental Modelling and Software*, 114, 29–39. <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2019.01.012>
- Sani, M. A. A., & Suwanto, S. A. (2018). Pembinaan Minat Baca Masyarakat Melalui Pembangunan Taman Bacaan Masyarakat Desa Kemas Klepu, Semarang, Jawa Tengah. *Jurnal ANUVA*, 2(2), 165–176. <https://doi.org/10.14710/anuva.2.2.165-176>
- Schneider, M. (2002). *Do school facilities affect academic outcomes?* Washington, DC.
- Suherman. (2009). *Perpustakaan Sebagai Jantung Sekolah*. Bandung: MQS Publishing.
- Suyitno, I. (2012). *Pengembangan Pendidikan Karakter Dan Budaya Bangsa Berwawasan Kearifan Lokal*. (1), 1–13. <https://doi.org/10.21831/jpk.v0i1.1307>
- Tilbury, D. (2008). *Environmental Education for Sustainability: A Force for Change in Higher Education*. In P. B. Corcoran & A. E. J. Wals (Eds.), *Rethinking Claims of Spiritual Intelligence: A Definition, Model, and Mearuse (Unpublished Master of Science Thesis)* (Vol. 33, pp. 97–112).
- Vining, A. R., & Boardman. (2016). Metachoice in policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(1), 77–87. <https://doi.org/10.1080/13876980500513392>
- Wahyudianto, Heri. (2020). Model Desa di Masa Depan dan Kebijakan Pembinaannya. *Matra Pembaharuan: Jurnal Inovasi Kebijakan*, 4(1), 47-57. <https://doi.org/10.21787/mp.4.1.2020.47-57>
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concept and Practice, 6th edition*.
- Widiastuti, W. (2019). Mengatasi Keterbatasan Sarana Prasarana Pada Pembelajaran Pendidikan Jasmani [Overcoming Facilities Limitations Affecting Physical Education Learning Activities]. *Polyglot: Jurnal Ilmiah*, 15(1), 140. <http://dx.doi.org/10.19166/pji.v15i1.1091>
- Witanto, J. (2018). Minat Baca yang Sangat Rendah. *Universitas Kristen Satya Wacana*.
- Yudhartha, I Putu D. (2017). Alternatif Kebijakan Pertanian dalam Menghadapi Otonomi Desa di Kabupaten Tabanan. *Matra Pembaharuan: Jurnal Inovasi Kebijakan*, 1(2), 63-74. <https://doi.org/10.21787/mp.1.2.2017.65-74>