

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Pertama, artikel Berjudul Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program TPBIS Oleh Dinas Arsip dan Perpustakaan Kota Semarang di Kelurahan Lamper Tengah oleh Gayatrie Jasmine Nur Hidayah (2024) mengemukakan bahwa Dinarpus Kota Semarang melakukan pendekatan persuasif kepada masyarakat untuk mengetahui kebutuhan dan potensi yang dimiliki Kelurahan Lamper Tengah. Hal tersebut bertujuan agar tim program TPBIS dapat merancang strategi guna memberikan kegiatan yang dapat menjawab kebutuhan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara semi terstruktur serta analisis dokumen. Proses analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan tematik.

Dapat disimpulkan Berdasarkan hasil analisis penelitian, pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Dinarpus dan Perpustakaan Kota Semarang melalui program TPBIS dilaksanakan secara inklusi sehingga masyarakat Kelurahan Lamper Tengah mendapatkan kesetaraan dalam mengakses informasi dan dapat meningkatkan kesejahteraan hidup. Hal ini sesuai dengan tujuan program TPBIS untuk menciptakan lingkungan perpustakaan yang terbuka, ramah dan melayani lapisan masyarakat secara merata. Pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh Dinarpus dan Perpustakaan Kota Semarang melalui program TPBIS dilakukan dengan mempersiapkan pustakawan untuk melaksanakan kegiatan pembinaan, melakukan pendekatan kepada masyarakat untuk membangun komunikasi yang baik sehingga mengetahui kebutuhan dan potensi yang dimiliki masyarakat, mengidentifikasi kebutuhan masyarakat agar kegiatan yang diberikan tepat sasaran, melaksanakan kegiatan dengan tujuan meningkatkan keterampilan dan pengetahuan masyarakat, melakukan monitoring secara berkala untuk memantau efektivitas program.

Kedua, artikel yang ditulis oleh Lailathul Indra Sari (2024) berjudul Tata Kelola Kolaborasi Pembangunan Literasi Masyarakat Melalui Transformasi

Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) di Kabupaten Magelang. Dalam artikel yang dipublikasikan pada Jurnal Sosial Humaniora (JSH) edisi 1(1), 94-111. Sari mengemukakan bahwa proses kolaborasi dalam pelaksanaan Program TPBIS bertujuan meningkatkan Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Kabupaten Magelang. Program yang diatur dalam Peraturan Perpustakaan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 ini dirancang untuk menjadikan perpustakaan sebagai pusat pembelajaran sepanjang hayat dan mengoptimalkan fungsi perpustakaan dalam masyarakat. Melalui kegiatan produktif dan pelatihan yang melibatkan partisipasi masyarakat, TPBIS diharapkan dapat mendorong peningkatan kunjungan ke perpustakaan, memperkuat literasi, serta memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan analisis data yang mengacu pada teori collaborative governance dari Ansell dan Gash untuk mengetahui bagaimana tata kelola kolaboratif dijalankan dalam program ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antara Dinas Perpustakaan dan para pemangku kepentingan terbangun atas dasar komitmen bersama yang diwujudkan melalui dukungan anggaran, fasilitas, dan penyediaan narasumber pelatihan. Meskipun terdapat kendala dalam hal pendanaan, pelaksanaan program tetap dapat dilakukan setiap tahun berkat dukungan kebijakan serta upaya aktif dari pihak perpustakaan dan stakeholder terkait.

Ketiga, skripsi yang berjudul Strategi Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kabupaten Pidie Dalam Pengelolaan Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial yang ditulis oleh Juliani Humaira (2024). Skripsi ini membahas strategi dan hambatan yang dihadapi Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Pidie dalam pengelolaan perpustakaan berbasis inklusi sosial. Dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, data dikumpulkan melalui wawancara dengan kepala perpustakaan dan tiga pustakawan fungsional, serta dokumentasi pendukung. Analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi yang diterapkan meliputi peningkatan layanan informasi, pelibatan masyarakat, dan advokasi, yang dilaksanakan melalui tahapan analisis lingkungan internal dan eksternal, perumusan

strategi, implementasi, serta evaluasi dan pengendalian. Namun, pelaksanaan strategi tersebut menghadapi berbagai kendala seperti keterbatasan dana untuk koleksi dan fasilitas, minimnya dukungan anggaran untuk kegiatan literasi, kurangnya kenyamanan fasilitas, rendahnya partisipasi masyarakat dan orang tua, persepsi negatif terhadap manfaat perpustakaan, serta advokasi literasi yang belum berjalan secara optimal. Temuan ini menekankan pentingnya kolaborasi lintas sektor untuk memperkuat peran perpustakaan sebagai ruang inklusi yang mampu memberdayakan masyarakat dan meningkatkan budaya literasi.

Keempat, Istyarini, Rohmah (2024) dalam penelitian yang berjudul Implementasi Program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial Di Perpustakaan Kelurahan Cipayung, Jakarta Timur diterbitkan dalam jurnal *Abiwarra : Jurnal Vokasi Administrasi Bisnis* Vol 6, No. 1, September 2024, pp. 18-22. Penelitian ini menyoroti pelaksanaan Program TPBIS di Perpustakaan Kelurahan Cipayung, Jakarta Timur, dengan fokus pada identifikasi hambatan yang dihadapi serta upaya yang dilakukan untuk mengatasinya. Melalui pendekatan deskriptif kualitatif, data dikumpulkan menggunakan teknik wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi yang efektif antara pelaksana kebijakan dan pemangku kepentingan berhasil menciptakan pemahaman program yang jelas dan konsisten. Meski demikian, terdapat sejumlah tantangan dalam pelaksanaan program, antara lain keterbatasan sumber daya manusia, kewenangan anggaran, serta kebutuhan fasilitas yang belum terpenuhi. Untuk mengatasi kendala tersebut, dilakukan berbagai langkah seperti pendampingan oleh konsultan, penunjukan penanggung jawab program (PIC), pelaksanaan kebijakan, dan strategi advokasi.

Berdasarkan temuan ini, disimpulkan bahwa meskipun TPBIS menunjukkan implementasi yang cukup baik, keberlanjutan program masih memerlukan penguatan, khususnya melalui pengembangan strategi penganggaran perpustakaan di tingkat kelurahan dan kecamatan guna mendukung eksistensi perpustakaan inklusi secara jangka panjang.

Kelima, Maisarah dan Yusran (2025) berjudul “Exploring the Key Factors in the Implementation of the GERMAS Policy: A Public Management Perspective

Using the Mazmanian and Sabatier Framework” menganalisis implementasi Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) di Kabupaten Pangkalan Koto Baru. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan wawancara, observasi, dan telaah dokumen kebijakan daerah. Melalui teori Mazmanian dan Sabatier, penelitian ini menilai tiga faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu kejelasan kebijakan, kapasitas dan komitmen pelaksana, serta dukungan sosial masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi GERMAS di tingkat lokal menghadapi hambatan berupa kurangnya peraturan turunan di daerah, keterbatasan dana, dan rendahnya partisipasi publik akibat strategi komunikasi kesehatan yang belum efektif. Namun, keberhasilan program dapat ditingkatkan melalui penguatan kapasitas birokrasi, peningkatan kolaborasi antaraktor, dan strategi komunikasi partisipatif yang melibatkan masyarakat secara aktif. Maisarah dan Yusran menegaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh kemampuan lembaga pelaksana untuk menyelaraskan desain kelembagaan, kapasitas birokrasi, dan kesiapan sosial masyarakat.

Penelitian ini relevan dengan kajian transformasi perpustakaan berbasis inklusi sosial karena keduanya menyoroti pentingnya kolaborasi antar instansi dan dukungan masyarakat sebagai kunci keberhasilan program berbasis perubahan perilaku sosial. Dalam konteks TPBIS, temuan Maisarah dan Yusran memperkuat gagasan bahwa implementasi kebijakan yang efektif membutuhkan peran aktif lembaga pelaksana seperti Dinas Arsip dan Perpustakaan dalam memastikan keterlibatan masyarakat dan keberlanjutan program di tingkat akar rumput.

Kelima artikel yang menjadi tinjauan pustaka sama-sama membahas implementasi kebijakan publik di tingkat daerah sebagai upaya pemberdayaan masyarakat melalui pendekatan literasi dan inklusi sosial. Empat penelitian pertama berfokus pada pelaksanaan Program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) di berbagai daerah, yang secara umum menunjukkan bahwa perpustakaan dapat berperan sebagai pusat pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat. Namun, keempat penelitian tersebut masih meninjau implementasi program di tingkat perpustakaan kelurahan atau desa tanpa mengevaluasi secara

spesifik peran kelembagaan Dinas Arsip dan Perpustakaan sebagai pelaksana utama kebijakan di tingkat kota atau kabupaten.

Penelitian tambahan oleh Maisarah dan Yusran (2025) memberikan dimensi baru dalam kajian implementasi kebijakan publik melalui penerapan teori Mazmanian dan Sabatier pada konteks kebijakan kesehatan masyarakat (GERMAS). Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan tujuan, kapasitas pelaksana, serta dukungan sosial masyarakat. Meskipun berbeda konteks, penelitian ini memperkuat relevansi teori Mazmanian dan Sabatier sebagai pisau analisis yang komprehensif untuk menilai efektivitas pelaksanaan kebijakan publik berbasis partisipasi dan perubahan perilaku sosial.

Oleh karena itu, pembeda utama dalam penelitian ini terletak pada penggunaan teori implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier untuk mengevaluasi peran kelembagaan Dinas Arsip dan Perpustakaan (Dinarpus) Kota Semarang dalam menjalankan program TPBIS. Teori ini tidak hanya menawarkan kerangka evaluasi yang terukur terhadap performa kelembagaan, tetapi juga menyediakan indikator sistematis yang meliputi kejelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, kapasitas pelaksana, serta dukungan lingkungan sosial dan politik. Dengan demikian, teori Mazmanian dan Sabatier menjadi sangat relevan untuk digunakan dalam menilai sejauh mana Dinarpus mampu menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam praktik lokal yang efektif, adaptif, dan berkelanjutan.

Penelitian-penelitian sebelumnya telah memberikan kontribusi penting dalam memahami keberhasilan pelaksanaan TPBIS di tingkat komunitas, tetapi penelitian ini menghadirkan perspektif yang lebih mendalam dengan menilai peran strategis Dinarpus Kota Semarang sebagai aktor kelembagaan utama dalam implementasi kebijakan. Pendekatan ini diharapkan dapat memperkaya kajian akademik di bidang kebijakan literasi dan memberikan rekomendasi empiris bagi penguatan tata kelola program perpustakaan berbasis inklusi sosial di tingkat daerah.

## 2.2 Landasan Teori

### 2.2.1. Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier (1983) mengembangkan teori implementasi kebijakan yang berfokus pada hubungan antara perumusan kebijakan dan pelaksanaannya di lapangan. Menurut mereka, implementasi kebijakan merupakan proses yang kompleks dan dipengaruhi oleh sejumlah variabel, baik dari dalam kebijakan itu sendiri maupun dari lingkungan eksternal. Tujuan utama teori ini adalah untuk menjelaskan mengapa suatu kebijakan publik dapat berhasil atau gagal di tingkat pelaksanaan.

Mazmanian dan Sabatier mengidentifikasi tiga kelompok variabel utama yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan publik, yaitu:

**Karakteristik masalah yang dihadapi (tractability of the problem)**, yaitu sejauh mana masalah yang hendak dipecahkan dapat didefinisikan dan diukur secara jelas.

**Kemampuan kebijakan untuk mengatur proses implementasi (ability of statute to structure implementation)**, yang meliputi kejelasan tujuan kebijakan, konsistensi antara kebijakan dan pelaksanaannya, serta adanya mekanisme pengawasan yang jelas.

**Variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik (nonstatutory variables affecting implementation)**, termasuk dukungan dari masyarakat, komitmen aktor pelaksana, dan stabilitas situasi politik di tingkat pelaksana.

Teori ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada isi kebijakan, tetapi juga pada interaksi antar aktor dan konteks sosial tempat kebijakan itu diterapkan. Oleh karena itu, efektivitas implementasi sangat bergantung pada sejauh mana lembaga pelaksana mampu menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lokal serta melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Dalam konteks penelitian ini, teori Mazmanian dan Sabatier digunakan sebagai kerangka analisis untuk menilai sejauh mana Dinas Arsip dan Perpustakaan (Dinarpus) Kota Semarang mampu melaksanakan Program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) secara efektif dan adaptif. Melalui

teori ini, pelaksanaan program akan dievaluasi berdasarkan tiga aspek utama, yaitu: (1) kejelasan dan konsistensi tujuan program TPBIS, (2) kapasitas kelembagaan dan koordinasi antar aktor dalam proses pelaksanaan, serta (3) dukungan lingkungan sosial dan politik di tingkat daerah. Penggunaan teori Mazmanian dan Sabatier dianggap relevan karena mampu memberikan kerangka evaluatif yang sistematis terhadap performa kelembagaan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan nasional di tingkat lokal.

### **2.2.2. Konsep Inklusi Sosial**

Konsep inklusi sosial merupakan pendekatan yang menekankan pentingnya keterlibatan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan dan peningkatan kesejahteraan sosial. Menurut Adriyana dan Cahyaningtyas (2022), inklusi sosial dalam konteks perpustakaan berarti menghadirkan layanan dan kegiatan yang mampu menjangkau seluruh kelompok masyarakat, tanpa membedakan latar belakang sosial, ekonomi, usia, maupun pendidikan. Konsep ini mendorong perpustakaan untuk menjadi ruang kolaboratif yang terbuka dan memberdayakan masyarakat melalui kegiatan berbasis literasi dan pengembangan keterampilan.

Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (2018) melalui program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) menegaskan bahwa perpustakaan harus bertransformasi menjadi pusat kegiatan masyarakat yang menyediakan kesempatan bagi siapapun untuk berinovasi, belajar, serta mengembangkan potensi diri. Dengan adanya transformasi tersebut, perpustakaan tidak lagi sekadar menjadi tempat membaca, tetapi juga sebagai sarana untuk mendorong pemberdayaan ekonomi masyarakat, mengembangkan literasi digital, serta memperkuat jejaring sosial antarwarga.

Sebagaimana dijelaskan oleh Adriyana dan Cahyaningtyas (2022), nilai utama dari perpustakaan berbasis inklusi sosial terletak pada kemampuannya untuk beradaptasi terhadap kebutuhan masyarakat dan menghadirkan ruang interaksi sosial yang partisipatif. Inklusi sosial bukan hanya berkaitan dengan pemberian akses yang luas terhadap informasi, tetapi juga menciptakan kesempatan bagi

masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam kegiatan yang dapat meningkatkan taraf hidup. Oleh karena itu, perpustakaan berperan sebagai agen sosial yang tidak hanya memfasilitasi literasi, tetapi juga memperkuat kapasitas masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan.

Dalam penelitian ini, konsep inklusi sosial dilakukan sebagai upaya menjadikan perpustakaan sebagai ruang pemberdayaan masyarakat umum melalui kegiatan literasi, pelatihan keterampilan, dan pengembangan wirausaha berbasis komunitas. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi, pelaksanaan TPBIS di Kota Semarang telah aktif dalam mengembangkan kegiatan literasi digital dan pelatihan ekonomi masyarakat, namun belum secara berkelanjutan mencakup layanan bagi penyandang disabilitas atau kelompok rentan lainnya. Oleh karena itu, penelitian ini membatasi fokus pada implementasi inklusi sosial yang berorientasi pada peningkatan kapasitas masyarakat umum melalui kegiatan produktif dan literatif yang diselenggarakan oleh Dinas Arsip dan Perpustakaan (Dinarpus) Kota Semarang bersama perpustakaan kelurahan mitra.

Pendekatan ini tetap sejalan dengan semangat dasar inklusi sosial yang menekankan kesetaraan akses, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat, dengan menyesuaikan implementasinya terhadap kondisi sosial dan budaya masyarakat di tingkat lokal. Dengan demikian, konsep inklusi sosial dalam penelitian ini bersifat kontekstual namun tetap berakar pada nilai-nilai universal keterbukaan dan kolaborasi sebagaimana ditegaskan dalam panduan TPBIS oleh Perpustakaan Nasional.

### **2.3 Sejarah dan Konsep Program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS)**

Program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) merupakan program nasional yang digagas oleh Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (Perpusnas) sejak tahun 2018. Program ini berawal dari kebutuhan untuk memperluas fungsi perpustakaan agar tidak hanya berperan sebagai penyedia bahan bacaan, tetapi juga sebagai ruang sosial bagi masyarakat untuk belajar, berinteraksi, dan berdaya. Gagasan ini muncul sejalan dengan perubahan paradigma perpustakaan modern yang menempatkan literasi sebagai fondasi pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat.

Pada tahap awal, TPBIS dikembangkan melalui kerja sama antara Perpusnas, pemerintah daerah, serta lembaga mitra internasional seperti CIFOR Foundation dan didukung oleh Bill & Melinda Gates Foundation melalui program Library for All. Dukungan ini mendorong peningkatan kapasitas pustakawan, penyediaan sarana teknologi informasi, serta pengembangan kegiatan literasi yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.

Mulai tahun 2018 hingga 2021, program ini dijalankan di berbagai provinsi di Indonesia dengan fokus pada tiga bidang utama, yaitu peningkatan literasi informasi, penguatan kapasitas sosial dan ekonomi masyarakat, serta pemanfaatan teknologi informasi di perpustakaan. Setelah masa pendampingan selesai, Perpusnas mendorong pemerintah daerah untuk melanjutkan program ini secara mandiri melalui dukungan APBD, termasuk dalam penganggaran kegiatan literasi berbasis komunitas.

Di Kota Semarang, TPBIS mulai diimplementasikan secara aktif sejak tahun 2022 melalui Dinas Arsip dan Perpustakaan (Dinarpus) Kota Semarang. Program ini dilaksanakan bersama perpustakaan kelurahan mitra seperti Miroto, Bandarharjo, Lempongsari, dan Pudakpayung. Dinarpus berperan sebagai koordinator, fasilitator, sekaligus pendamping pelaksanaan program, sedangkan kelurahan menjadi pelaksana kegiatan di tingkat masyarakat. Seiring perkembangannya, TPBIS di Semarang difokuskan pada penguatan literasi digital,

pemberdayaan ekonomi masyarakat, serta pelibatan komunitas lokal sebagai upaya untuk mewujudkan inklusi sosial berbasis literasi.

Dengan demikian, TPBIS tidak hanya menjadi program nasional di bidang perpustakaan, tetapi juga merupakan model kebijakan publik berbasis pemberdayaan yang melibatkan kolaborasi antara pemerintah, pustakawan, dan masyarakat. Program ini menjadi dasar penting bagi penelitian ini untuk menilai bagaimana peran Dinarpus Kota Semarang dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut di tingkat lokal.