



DINAMIKA GOVERNANCE JURNAL ILMU ADMINISTRASI NEGARA

<http://ejournal.upnjatim.ac.id/index.php/jdg/index>

KEBIJAKAN LITERASI INKLUSIF SEBAGAI PILAR PENDIDIKAN NON-FORMAL

Berliana Mustika Rani

UPN “Veteran” Jawa Timur

*Email Corresponding: berliana.rani.fisip@upnjatim.ac.id

ARTICLE INFORMATION

ABSTRACT

Article history:

Received date: 5 Juni 2024

Revised date: 15 Juli 2024

Accepted date: 30 Juli 2024

The Social Inclusion-Based Library Transformation (TPBIS) is a national initiative aimed at transforming libraries into community empowerment centers. This study aims to analyze the inclusive literacy policy within the TPBIS program implemented by the East Java Provincial Library and Archives Service. This research employs a qualitative approach using a case study method. Data were collected through in-depth interviews, observation, and documentation, and analyzed using the interactive model of Miles and Huberman. The findings indicate that the implementation of inclusive literacy policy in East Java demonstrates the active involvement of government actors, communities, and volunteers in developing adaptive literacy services for vulnerable groups. The study also identified challenges related to inter-agency coordination, staff training consistency, and the availability of disability-friendly facilities. The study concludes that the success of inclusive literacy depends on the synergy between formal policies and the creativity of local actors. It recommends the need for sustainable policy support and the replication of best practices in other regions.

Keywords: inclusive literacy, library, social inclusion, TPBIS, community empowerment

ABSTRAKSI

Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) merupakan inisiatif nasional untuk mendorong peran perpustakaan sebagai pusat pemberdayaan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan literasi inklusif dalam program TPBIS yang dijalankan oleh Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi, serta dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan literasi inklusif di Jawa Timur mencerminkan keterlibatan aktif aktor pemerintah, komunitas, dan relawan dalam mengembangkan layanan literasi yang adaptif terhadap kebutuhan kelompok rentan. Penelitian ini menemukan bahwa masih terdapat tantangan dalam hal koordinasi antarlembaga, konsistensi pelatihan SDM, dan kelengkapan fasilitas ramah disabilitas. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberhasilan literasi inklusif dipengaruhi oleh sinergi antara kebijakan formal dan kreativitas aktor lokal. Studi ini merekomendasikan perlunya kebijakan keberlanjutan dan replikasi praktik baik ke wilayah lain.

Kata kunci: literasi inklusif, perpustakaan, inklusi sosial, TPBIS, pemberdayaan masyarakat

INTRODUCTION

Pendidikan inklusif sebagai bagian dari hak pendidikan dan keadilan sosial telah menjadi perhatian penting dalam pembangunan sistem pendidikan nasional, sebagaimana diamatkan dalam perkembangan kebijakan sejak UU No.20 Tahun 2003 dan Permendiknas No. 70 Tahun 2009. Pada pelaksanaannya kebijakan inklusi masih menghadapi berbagai hambatan seperti keterbatasan fasilitas, kurangnya pelatihan guru, dan pemahaman konsep inklusi yang belum menyeluruh (Pujiaty, 2024). Pada literasi inklusif yakni akses informasi dan penggunaan perpustakaan oleh kelompok rentan masih kurang diperhatikan sebagai bagian integral dari sistem pendidikan non-formal. Oleh karena itu penelitian ini mendesak untuk menjembatani gap antara kebijakan inklusi formal dan praktik literasi inklusif non-formal sebagai bagian dari sistem pendidikan formal dan informal.

Lokus penelitian diambil pada Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, karena telah menerapkan Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) sebagai wadah literasi aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dan kelompok rentan menurut PermenPAN-RB No. 11 Tahun 2024. Inovasi layanan seperti guiding block, aplikasi Hear Me, dan pustaka keliling, Disperpusip Jatim menjadi ruang implementasi literasi inklusif yang unik dan relevan. Kondisi ini sangat mewakili dimensi kebijakan publik lokal yang menyentuh pendidikan non-formal, literasi masyarakat, dan pemerataan akses informasi di tingkat provinsi.

Tabel. 1

Pengguna Layanan di Disperpusip Jatim

Kelompok Rentan	Deskripsi/Penjelasan
Penyandang disabilitas	Pengguna dengan kebutuhan khusus fisik atau sensorik yang dilayani dengan fasilitas antara lain guiding block, komputer NVDA, aplikasi Hear Me, pelatihan bahasa isyarat bagi petugas (Indriani & Manggalou, 2025).
Lansia	Pengguna usia lanjut yang membutuhkan akses informasi nyaman; diperhatikan melalui penyediaan ruang baca khusus dan layanan yang ramah lansia radarjatim.id , 2023.
Ibu hamil dan menyusui	Kelompok ini mendapat perhatian khusus melalui layanan aksesibilitas dan prioritas seperti ruang nyaman dan perpustakaan ramah ibu hamil bengkulutoday.com , 2024
Anak-anak	Layanan seperti program dongeng, ruang baca anak, dan perpustakaan keliling dirancang untuk menjangkau anak-anak sebagai pengguna rentan. (disperpusip.jatimprov.go.id , 2023, radarjatim.id , 2023)
Korban bencana alam/sosial	Melalui layanan Talipena, Disperpusip Jatim melaksanakan biblioterapi, restorasi arsip, dan literasi tanggap bencana kepada korban bencana yang terdampak. (disperpusip.jatimprov.go.id , 2024)

Sumber: Data Diolah Peneliti, 2024

State of the art dalam bidang literasi inklusif dan perpustakaan inklusif menunjukkan bahwa penelitian mutakhir masih sedikit mengkaji sistematis keterkaitan antara kebijakan literasi inklusif dengan pendidikan non-formal. Pada penelitian (Firnanda & Hertati, 2024) mengkaji layanan inklusif untuk penyandang disabilitas di Disperpusip Jatim berdasarkan lima aspek pelayanan publik ramah kelompok rentan, namun belum mengeksplorasi implikasi literasi sebagai pilar pendidikan non-formal. Studi Serupa di Sibolga (Fansuri & Batubara, 2024) menunjukkan transformasi perpustakaan berbasis inklusi sosial dapat meningkatkan kesejahteraan komunitas, namun konteksnya tidak dikaitkan langsung dengan literasi pendidikan non-formal. Lain halnya dengan kajian (Setyawan, 2024) yang membahas perpustakaan sebagai pusat pendidikan literasi informasi inklusif menyeluruh, tetapi belum menitikberatkan pada kebijakan daerah dan pelaksanaan di lembaga publik pemerintahan daerah. Selanjutnya, penelitian oleh (Handayani & Mutiara, 2025) di UPT Perpustakaan Proklamator Bung Karno menunjukkan transformasi perpustakaan berbasis inklusi sosial mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui layanan informasi terbuka untuk berbagai latar belakang sosial. Pada kajian ini lebih fokus pada dampak sosial-ekonomi daripada dimensi literasi inklusif sebagai strategi pendidikan non-formal. Di tingkat kabupaten studi oleh (Salsabilla & Prasetyawan, 2022) di Kabupaten Purbalingga menggali pengalaman pustakawan dalam menjalankan program transformasi inklusi sosial. Temuan menunjukkan pengalaman informasi pustakawan memiliki pengaruh signifikan terhadap desain dan pelaksanaan layanan inklusif, tetapi belum dikaitkan secara eksplisit pada literasi inklusif sebagai pilar pendidikan non-formal.

Penelitian ini menawarkan kebaruan (*novelty*) dalam dua aspek penting: pertama, secara empiris memetakan literasi inklusif sebagai strategi kebijakan yang menyokong pendidikan non-formal, bukan hanya sebagai layanan akses. Kedua, menggunakan studi kasus pada instansi provinsi (Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Jatim) yang telah melakukan transformasi layanan berbasis inklusi sosial, namun belum dikaji secara mendalam melalui perspektif literasi inklusif. Pendekatan ini akan mengisi celah penelitian dengan menyoroti bagaimana kebijakan daerah menerjemahkan inklusi ke dalam literasi sebagai aspek pendidikan warga.

Pada penelitian ini secara teoritis menggunakan kerangka implementasi kebijakan publik dan literasi inklusif. Model implementasi

kebijakan (Mazmanian & Sabatier) digunakan untuk mengidentifikasi faktor kepemimpinan, regulasi, dan sumber daya yang mempengaruhi efektivitas TPBIS sebagai kebijakan literasi inklusif. Teori literasi informasi publik menekankan peran perpustakaan sebagai agen pemberdayaan masyarakat, terutama bagi penyandang disabilitas maupun kelompok rentan.

Pada kebijakan literasi inklusif sebagai bagian dari pendidikan non-formal, teori implementasi yang paling tepat dan kontekstual adalah model Top-Down dari Mazmanian & Sabatier, yang sering dikombinasikan dengan pendekatan Bottom-Up serta perspektif struktur jaringan (*networked governance*). Mazmanian & Sabatier telah mengembangkan model Top-Down klasik dengan menekankan bahwa implementasi kebijakan sangat bergantung pada tiga kelompok variabel utama: *tractability* (kesulitan masalah), kemampuan regulasi untuk membentuk implementasi, dan variabel eksternal non-statutory seperti kondisi sosial-politik serta sumber daya (Imperial, 2021). Model ini cocok untuk menganalisis kebijakan resmi seperti Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) karena memfokuskan pada kejelasan tujuan, sumber daya, struktur birokrasi, dan dukungan elite organisasi. Institusi perpustakaan daerah melibatkan interaksi lokal dan fleksibilitas pelaksana di lapangan sehingga perspektif Bottom-Up perlu menjadi pelengkap. Menurut Hugok & Porter, Berman, Lipsky, Bottom-Up menekankan peran *street-level bureaucrats* dan konteks lokal dalam membentuk implementasi kebijakan (Nurdin et al., 2023). Diskresi petugas dalam realitas layanan kepada pengguna rentan menjadikan pendekatan ini relevan dalam penelitian Anda.

Kajian kontemporer dalam artikel (Imperial, 2021) menjelaskan pentingnya struktur jaringan dalam implementasi kebijakan yang melibatkan multi-aktor baik pemerintah pusat, daerah, lembaga non-profit, komunitas penyandang disabilitas, dan operator perpustakaan publik. Pendekatan ini memungkinkan analisis bagaimana aktor horizontal dan vertikal berkolaborasi dalam melaksanakan literasi inklusif. Sehingga kerangka teoretis yang direkomendasikan adalah model Implementasi kebijakan Top-Down dari Mazmanian & Sabatier, diperkaya dengan pendekatan Bottom-Up, khususnya teori birokrat tingkat jalan (*street-level bureaucrats*), serta perspektif *network governance* yang menangkap interaksi lintas aktor. Kombinasi ini secara teoritis mampu menjelaskan bagaimana kebijakan literasi inklusif dirancang, dilaksanakan, dan diadaptasi di tingkat operasional dalam institusi seperti Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur. Pendekatan kualitatif dengan

wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumen kebijakan memungkinkan kajian ini menggali proses, persepsi, dan makna terhadap literasi inklusif sebagai bagian dari pendidikan non-formal.

Adapun alasan memilih judul “Kebijakan Literasi Inklusif sebagai Pilar Pendidikan Non-Formal” adalah karena judul ini merepresentasikan fokus bahwa literasi inklusif bukan sekadar aksesibilitas semata, melainkan pilar strategis dalam memperkuat pendidikan non-formal melalui perpustakaan publik. Judul singkat namun mencakup dimensi kebijakan, literasi, inklusi, serta pendidikan non-formal. Dengan pendekatan studi kasus pada Disperpusip Jatim, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi baru baik secara empiris maupun konseptual mengenai bagaimana lembaga non-pendidikan formal menerjemahkan kebijakan inklusi ke dalam praktik literasi yang berkelanjutan.

Penelitian ini dilandasi oleh pentingnya peran perpustakaan publik sebagai institusi non-formal yang mendukung literasi dan pendidikan inklusif bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok rentan seperti penyandang disabilitas, lansia, dan masyarakat marginal lainnya. Kebijakan literasi inklusif yang diimplementasikan melalui program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) telah menjadi salah satu upaya strategis pemerintah daerah untuk memperluas akses informasi dan pendidikan secara adil. Namun demikian, sejauh mana kebijakan tersebut diimplementasikan secara efektif, dan bagaimana praktik literasi inklusif dapat diartikulasikan sebagai pilar pendidikan non-formal, masih menjadi pertanyaan yang memerlukan kajian mendalam.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dirumuskan ke dalam pertanyaan utama sebagai berikut:

Bagaimana implementasi kebijakan literasi inklusif sebagai bagian dari pendidikan non-formal di Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur?

RESEARCH METHODS

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk menggali secara mendalam proses implementasi kebijakan literasi inklusif dan memahami dinamika yang terjadi dalam konteks pendidikan non-formal. Studi kasus digunakan untuk menelusuri secara rinci praktik kebijakan pada satu unit analisis, yakni Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, yang menjadi pionir dalam mengembangkan layanan perpustakaan berbasis inklusi sosial.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui beberapa metode, yaitu: Wawancara mendalam dengan informan kunci, seperti pejabat struktural dinas, pustakawan, fasilitator literasi, serta perwakilan dari kelompok rentan (penyandang disabilitas, lansia, perempuan marginal, dan anak putus sekolah); Observasi partisipatif di lokasi penyelenggaraan layanan inklusif, seperti ruang baca difabel, kegiatan literasi lansia, serta pelatihan keterampilan berbasis komunitas; Dokumentasi, yang mencakup regulasi, laporan kegiatan, dan media publikasi institusi.

Teknik pemilihan informan dilakukan secara purposive, dengan kriteria: (1) memiliki pengetahuan dan pengalaman langsung dalam perumusan atau pelaksanaan kebijakan literasi inklusif; (2) mewakili kelompok penerima manfaat layanan perpustakaan inklusif; dan (3) mampu memberikan informasi secara reflektif (Asrulla et al., 2023). Peneliti juga mempertimbangkan prinsip keberagaman informan untuk memperoleh data yang kaya dan beragam.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik Miles dan Huberman yang meliputi tiga tahap utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi (Fadillah, 2019). Reduksi data dilakukan dengan menyortir dan mengelompokkan informasi sesuai tema-tema analitis. Penyajian data diwujudkan dalam bentuk narasi deskriptif dan matriks kategorisasi. Selanjutnya, kesimpulan ditarik berdasarkan pola-pola tematik dan hubungan antarkomponen yang ditemukan dalam data.

Peneliti melakukan triangulasi sumber dan metode untuk menjamin validitas data. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen kelembagaan (Sukoco, 2019). Dan proses member-checking dilakukan kepada informan untuk mengkonfirmasi akurasi temuan. Validitas juga dijaga melalui audit trail dan reflektivitas peneliti selama proses penelitian berlangsung.

RESULTS AND DISCUSSION

Results

Hasil Penelitian yang dianalisis menggunakan teori implementasi kebijakan dari Mazmanian dan Sabatier, dengan pembahasan berdasarkan tiga kelompok variabel utama: *tractability*, *regulasi*, dan *kondisi eksternal non-statutory*.

1. *Tractability* (Tingkat Kesulitan Masalah)

Kebijakan literasi inklusif dalam kerangka TPBIS dihadapkan pada kompleksitas persoalan yang tinggi, khususnya dalam menjangkau kelompok rentan dengan kebutuhan yang sangat beragam. Penyandang disabilitas, perempuan marginal, lansia, serta anak putus sekolah memiliki latar belakang

pendidikan, akses teknologi, hingga kondisi sosial ekonomi yang berbeda-beda. Hal ini menimbulkan tantangan dalam merancang satu pendekatan kebijakan yang seragam. Kompleksitas masalah diperparah oleh kurangnya data terpilah mengenai kelompok rentan di Jawa Timur, yang menghambat penentuan prioritas layanan berbasis kebutuhan spesifik.

Kendala lainnya terletak pada karakteristik perilaku kelompok sasaran yang terkadang belum terbiasa atau belum percaya pada layanan perpustakaan sebagai ruang belajar yang inklusif. Dalam banyak kasus, literasi masih dipahami secara sempit sebagai kemampuan membaca dan menulis, bukan sebagai bagian dari pemberdayaan sosial. Akibatnya, intervensi kebijakan membutuhkan proses pengenalan, pendekatan kultural, dan edukasi yang lebih panjang. Kondisi ini memperpanjang waktu adaptasi kebijakan dengan lingkungan sosial tempat sasaran berada.

Variasi dalam kemampuan lembaga mitra lokal juga turut memperumit implementasi. Dalam konteks TPBIS, keberhasilan sangat bergantung pada kolaborasi dengan komunitas, organisasi sosial, hingga sekolah non-formal. Namun, tidak semua mitra memiliki kapasitas yang sama dalam mendukung program. Beberapa daerah memiliki relawan aktif dan fasilitas yang memadai, sementara wilayah lain kekurangan pendamping atau sarana pendukung literasi yang layak. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa kebijakan menghadapi hambatan struktural dan operasional yang tidak dapat diabaikan.

Kebijakan TPBIS menunjukkan fleksibilitas dalam merespons tantangan tersebut. Pendekatan berbasis komunitas dan penyusunan modul kegiatan yang kontekstual telah membantu menurunkan tingkat kesulitan implementasi. Program seperti pelatihan keterampilan untuk disabilitas atau pojok baca lansia menjadi inovasi yang mempersempit kesenjangan partisipasi. Dengan demikian, *tractability* yang semula tinggi dapat dikurangi melalui adaptasi kebijakan di tingkat pelaksana.

2. *Regulasi dan Kejelasan Tujuan Kebijakan*

Kebijakan Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial memiliki kerangka regulasi yang cukup jelas, ditandai dengan dikeluarkannya *Pedoman TPBIS* oleh Perpustakaan Nasional Republik Indonesia. Pedoman ini merinci visi, misi, serta prinsip dasar program, termasuk pengarusutamaan literasi untuk kelompok rentan. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur telah mengadopsi pedoman tersebut ke dalam rencana strategis daerah serta kegiatan operasional tahunan, menunjukkan adanya alih fungsi regulasi ke dalam praktik kelembagaan.

Kejelasan regulasi juga tercermin dalam mekanisme koordinasi dan alokasi anggaran yang mendukung penyelenggaraan program. Misalnya, dinas menyediakan pelatihan pustakawan inklusif dan pelatihan fasilitator dari kalangan masyarakat. Hal ini memperlihatkan adanya penerjemahan kebijakan dari tingkat pusat ke daerah dalam bentuk instrumen kelembagaan yang memadai. Program ini tidak bersifat simbolik semata, melainkan dibarengi oleh aturan teknis, SOP, dan panduan pelaksanaan kegiatan yang konkret.

Konsistensi regulasi antarinstansi yang beririsan dengan urusan pendidikan non-formal masih terdapat tantangan. Seperti tidak adanya integrasi yang kuat antara Dinas Perpustakaan dengan Dinas Sosial atau Dinas Pendidikan menyulitkan harmonisasi program inklusi, khususnya dalam menjangkau warga buta aksara atau kelompok marjinal lain yang tidak tercakup dalam sistem pendidikan formal. Fragmentasi kebijakan antar sektor menjadi tantangan klasik dalam struktur tata kelola pemerintahan daerah.

Meskipun regulasi formal telah tersedia, aspek implementasi sangat ditentukan oleh inisiatif lokal. Hal ini menjadikan keberhasilan program sangat bergantung pada kepemimpinan organisasi dan kemampuan lokal dalam menafsirkan regulasi secara adaptif. Kejelasan regulasi tidak otomatis menjamin keberhasilan jika tidak disertai oleh kapasitas eksekusi yang kuat. Selain kejelasan arah kebijakan, dukungan regulasi perlu dilengkapi dengan sistem evaluasi berbasis dampak dan keberlanjutan.

3. Eksternal Non-Statutory: Kondisi Sosial-Politik dan Dukungan Sumber Daya

Kondisi sosial-politik di Jawa Timur relatif mendukung pelaksanaan kebijakan literasi inklusif. Isu inklusi sosial telah menjadi perhatian dalam berbagai agenda pembangunan daerah, termasuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Komitmen Pemerintah Provinsi dalam mendorong pemberdayaan kelompok rentan memberi ruang bagi inovasi kelembagaan, termasuk di sektor perpustakaan. Dukungan legislatif daerah dalam bentuk pengesahan anggaran dan program kemitraan menunjukkan bahwa kebijakan TPBIS tidak berjalan sendiri, tetapi didukung oleh legitimasi politik yang cukup kuat.

Dukungan elite organisasi menjadi faktor penting dalam implementasi. Kepala dinas dan para pemimpin unit kerja menunjukkan komitmen tinggi terhadap pendekatan literasi yang inklusif. Hal ini terlihat dari pengembangan ruang khusus difabel, pelatihan pustakawan inklusif, serta pembentukan jejaring dengan komunitas relawan dan LSM. Kepemimpinan transformasional di tingkat birokrasi menjadi kunci dalam membangun budaya kerja yang

inklusif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Ketersediaan sumber daya masih menjadi kendala struktural. Beberapa fasilitas perpustakaan belum sepenuhnya ramah difabel, baik dari segi fisik (akses kursi roda, alat bantu baca), maupun non-fisik (materi braille, teknologi audio). Selain itu, tenaga pendukung, seperti pendamping komunitas dan relawan, jumlahnya belum seimbang dengan luas cakupan layanan. Hal ini menyebabkan tidak semua kelompok rentan dapat dijangkau secara optimal, khususnya di wilayah-wilayah pinggiran.

Adanya kolaborasi lintas sektor seperti dengan universitas, organisasi masyarakat sipil, dan swasta telah membantu mengisi kekosongan sumber daya tersebut. Beberapa kegiatan didanai melalui dana CSR atau kemitraan berbasis proyek. Strategi ini menunjukkan bahwa fleksibilitas dalam mengakses sumber daya non-pemerintah menjadi solusi yang efektif. Dengan kata lain, keberhasilan kebijakan literasi inklusif juga sangat ditentukan oleh kapasitas eksternal untuk mendukung dan melengkapi sumber daya institusional yang tersedia.

Pendekatan *Bottom-Up*, khususnya teori birokrat tingkat jalan (*street-level bureaucrats*), serta perspektif *network governance* yang menangkap interaksi lintas aktor. hasil penelitian berdasarkan 2 kelompok indikator:

1. Teori Birokrat Tingkat Jalan (*Street-Level Bureaucrats*)

Pelaksanaan kebijakan literasi inklusif dalam konteks TPBIS sangat dipengaruhi oleh peran birokrat tingkat jalan seperti petugas perpustakaan, fasilitator komunitas, dan relawan literasi yang berinteraksi langsung dengan masyarakat. Mereka tidak hanya menjalankan kebijakan secara normatif, tetapi juga menyesuaikan pelaksanaannya dengan kebutuhan kelompok rentan seperti penyandang disabilitas, lansia, dan masyarakat miskin kota. Dalam situasi yang tidak tercakup regulasi, diskresi menjadi kunci agar kebijakan tetap relevan dan efektif di lapangan.

Keterbatasan sumber daya mendorong para pelaksana lapangan mengembangkan inovasi mikro dalam layanan literasi. Misalnya, pustakawan menciptakan metode interaksi baru bagi difabel, seperti pembacaan buku secara verbal-audio atau pelatihan keterampilan praktis. Kreativitas ini, meski tidak selalu sesuai petunjuk teknis, lebih responsif terhadap kebutuhan pengguna dan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sangat bergantung pada kemampuan adaptasi birokrat terhadap kondisi lokal.

Nilai personal, empati, dan komitmen individu birokrat tingkat jalan turut menentukan efektivitas kebijakan literasi inklusif. Mereka bukan sekadar

pelaksana kebijakan, melainkan agen aktif yang membentuk hasil akhir kebijakan di masyarakat. Dinamika kerja mereka memperlihatkan bahwa keberhasilan TPBIS bergantung pada kapasitas adaptif, reflektif, serta tanggung jawab moral para pelaksana di lapangan, sebagaimana ditegaskan oleh Lipsky dalam konsep *street-level bureaucracy*.

2. Perspektif Network Governance: Interaksi Lintas Aktor

Pelaksanaan TPBIS interaksi lintas aktor menjadi elemen sentral yang menunjukkan praktik *network governance*. Pemerintah daerah, komunitas literasi, organisasi disabilitas, lembaga swadaya masyarakat, hingga perguruan tinggi dilibatkan dalam jejaring kerja kolaboratif. Tidak ada satu aktor dominan yang sepenuhnya mengontrol jalannya program; sebaliknya, keberhasilan pelaksanaan sangat tergantung pada koordinasi dan kolaborasi antar pihak. Ini menunjukkan pergeseran dari tata kelola birokratis tradisional menuju bentuk tata kelola yang lebih horizontal dan partisipatif.

Peran Dinas Perpustakaan dan Kearsipan sebagai koordinator utama ditunjukkan melalui fasilitasi forum komunikasi, pelatihan bersama, serta integrasi program literasi dengan program inklusi sosial lainnya. Meski berada dalam posisi institusi formal, dinas ini membuka ruang partisipasi bagi organisasi masyarakat sipil dan tokoh masyarakat. Kolaborasi ini menghasilkan kebijakan operasional yang lebih kontekstual dan dapat dijalankan dengan fleksibilitas yang lebih tinggi. Selain itu, adanya *co-production* antara pemerintah dan masyarakat menambah legitimasi dan keberlanjutan program.

Dinamika jaringan juga menghadirkan tantangan tersendiri, seperti ketimpangan sumber daya dan kapasitas antar aktor. Beberapa komunitas literasi lokal memiliki keterbatasan dalam akses dana, sementara lembaga pemerintah menghadapi kendala birokratis dalam menyalurkan bantuan. Ketegangan ini mengharuskan terjadinya negosiasi, kompromi, dan pembelajaran bersama untuk menyelaraskan peran masing-masing aktor. Mekanisme koordinasi yang efektif, seperti pertemuan rutin, pelaporan kolaboratif, dan evaluasi bersama, menjadi alat penting dalam menjaga kohesi jaringan.

Pada kerangka *network governance*, keberhasilan implementasi kebijakan literasi inklusif tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan dari atas, tetapi juga oleh kapasitas dan kemauan dari seluruh aktor jaringan untuk bekerja sama secara sinergis. Dalam hal ini, TPBIS memperlihatkan bahwa implementasi yang bersifat inklusif memerlukan pola hubungan yang setara, komunikasi yang terbuka, serta struktur partisipatif yang dapat mengakomodasi keragaman kebutuhan masyarakat. Temuan ini menguatkan relevansi pendekatan jaringan dalam memahami

dinamika kebijakan pendidikan non-formal berbasis inklusi.

Discussion

Pelaksanaan literasi inklusif melalui TPBIS di Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Jawa Timur memperlihatkan adanya penguatan aspek aksesibilitas dan layanan inklusif yang sejalan dengan hasil penelitian (Firnanda & Hertati, 2024) mengenai layanan inklusif Disperpusip Jatim, terutama dalam aspek kebijakan, akses fisik, informasi-komunikasi, sumber daya manusia, dan akomodasi yang layak. Pada komitmen regulatif dan penyediaan fasilitas bagi kelompok rentan—mengonfirmasi konsistensi antara kebijakan daerah dan implementasi TPBIS. Namun, Anda juga mengidentifikasi hambatan seperti ketidaklengkapan fasilitas dan inkonsistensi SOP, yang menunjukkan bahwa regulasi formal belum sepenuhnya terealisasi di lapangan.

Penelitian (Muthia & Fauziah, 2024) di Perpustakaan Kota Bogor menunjukkan pentingnya keterlibatan komunitas penyandang disabilitas dalam menyediakan layanan inklusif, meliputi koleksi Braille, pelatihan, dan kerja sama dengan organisasi terkait. Pada TPBIS pustakawan dan relawan sering mempraktikkan inisiatif yang adaptif seperti pelatihan khusus dan metode layanan audio tanpa selalu mengikuti panduan baku. Dinamika ini mempertegas pentingnya diskresi birokrat tingkat lapangan sebagai sumber kreativitas operasional dalam kebijakan inklusif.

Penelitian di Grhatama Pustaka oleh (Yumna et al., 2023) juga menekankan tiga aspek strategis dalam layanan inklusif: fungsi sebagai penyedia informasi, fasilitas fisik yang ramah disabilitas, dan penguatan SDM melalui pelatihan inklusi budaya. TPBIS menerapkan ketiga aspek tersebut, namun pelatihan SDM masih belum menyeluruh, dan desain ruang belum sepenuhnya memenuhi standar internasional. Hal ini menunjukkan bahwa kelembagaan dan organisasi lokal harus meningkatkan program pembinaan internal agar layanan inklusi berjalan konsisten dan efektif.

Penelitian (Prasetyo & Utami, 2020) menyoroti bahwa transformasi perpustakaan berbasis inklusi sosial memberikan dampak luas pada kualitas hidup masyarakat melalui kolaborasi dengan pemerintah desa dan pemangku kepentingan lokal. Pada kerangka *network governance*, TPBIS juga melibatkan aktor eksternal seperti LSM, komunitas disabilitas, universitas, dan sektor swasta. Meskipun jejaring tersebut memperluas jangkauan kebijakan, belum ada mekanisme formal yang menjaga kesinambungan kolaborasi. Temuan ini mengisyaratkan perlunya regulasi lebih kuat

terhadap partisipasi aktor eksternal untuk menghindari fragmentasi dan mengoptimalkan kohesi kelembagaan.

Pada penelitian ini memperkaya pengetahuan tentang literasi inklusif dengan menekankan peran ganda antara regulasi formal dan agen lokal di lapangan. Hasil penelitian melengkapi studi-studi sebelumnya dengan menunjukkan bahwa efektivitas TPBIS tidak hanya bergantung pada regulasi dan kebijakan formal, tetapi juga kapasitas dan kreativitas petugas lapangan serta kemampuan menjalin jejaring kolaboratif yang adaptif. Implikasi penting bagi pembuat kebijakan adalah perlunya memperkuat kolaborasi kelembagaan, pelatihan berkelanjutan bagi staf layanan publik, serta pendokumentasian praktik terbaik pelibatan komunitas dalam prioritas literasi inklusif.

CONCLUSION

1. Penelitian ini menunjukkan bahwa dari sisi *tractability*, permasalahan literasi inklusif tergolong kompleks karena berkaitan erat dengan keberagaman karakteristik kelompok rentan, seperti penyandang disabilitas, lansia, masyarakat marginal, dan perempuan prasejahtera. Kompleksitas ini diperparah oleh disparitas sosial dan rendahnya literasi digital di kalangan masyarakat tertinggal. Meskipun demikian, upaya mitigasi terhadap tingkat kesulitan telah dilakukan melalui program pelibatan masyarakat dan pelatihan inklusif yang berbasis kebutuhan nyata (*need-based intervention*), meskipun implementasinya belum sepenuhnya merata.
2. Aspek regulasi dan kejelasan tujuan kebijakan, kebijakan Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial (TPBIS) telah memiliki kerangka normatif yang cukup kuat dan eksplisit dalam menysasar kelompok rentan. Tujuan kebijakan telah dirumuskan secara jelas, yaitu untuk menjadikan perpustakaan sebagai ruang publik pembelajaran yang terbuka dan partisipatif. Namun demikian, masih terdapat kesenjangan dalam pemahaman teknis oleh pelaksana kebijakan di tingkat operasional. Koordinasi internal serta SOP pelaksanaan yang belum sepenuhnya terdokumentasi menjadi tantangan tersendiri dalam pelaksanaan program.
3. Pada faktor eksternal *non-statutory*, dukungan politik dari aktor elite birokrasi, seperti kepala dinas dan gubernur Jawa Timur, sangat menentukan keberlanjutan program. Sumber daya

yang tersedia baik sumber daya manusia maupun finansial masih terbatas, meski terdapat kolaborasi strategis dengan lembaga non-pemerintah dan komunitas literasi. Selain itu, dinamika sosial-politik lokal, seperti adanya gerakan inklusif berbasis masyarakat, turut menjadi faktor pendukung penting dalam meningkatkan legitimasi dan penerimaan kebijakan di tingkat akar rumput.

4. Melalui pendekatan birokrat tingkat jalan (*street-level bureaucrats*), terlihat bahwa peran pustakawan dan petugas lapangan sangat krusial sebagai pelaksana langsung kebijakan inklusif. Mereka memiliki ruang diskresi dalam menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal dan kebutuhan spesifik pengguna layanan. Namun, keterbatasan pelatihan dan pembekalan membuat kualitas layanan masih belum seragam di seluruh wilayah cakupan. Adanya resistensi atau kelelahan birokratis (*bureaucratic fatigue*) juga menjadi tantangan bagi pelaksana lapangan, terutama ketika harus melayani kelompok rentan yang membutuhkan pendekatan berbeda.
5. Terakhir, dari perspektif *network governance*, interaksi lintas aktor menjadi elemen penting dalam keberhasilan implementasi. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Jawa Timur tidak bekerja secara eksklusif, melainkan melibatkan LSM, komunitas disabilitas, pegiat literasi, serta perguruan tinggi dalam membangun ekosistem kolaboratif. Kolaborasi ini memperkuat daya jangkau program dan mempercepat proses transformasi layanan. Namun demikian, pola hubungan antar-aktor masih bersifat situasional dan belum sepenuhnya dilembagakan dalam struktur kebijakan. Diperlukan mekanisme tata kelola kolaboratif yang lebih formal dan berkelanjutan agar proses interaksi ini tidak bergantung pada inisiatif individu semata.

REFERENCES

Book and Journal article:

- Asrulla, R., Jailani, M. S., & Jeka, F. (2023). Populasi dan sampling (kuantitatif), serta pemilihan informan kunci (kualitatif) dalam pendekatan praktis. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 7(3), 26320–26332.
- Fadillah, A. (2019). Analisis kemampuan penalaran deduktif matematis siswa. *JTAM (Jurnal Teori Dan Aplikasi Matematika)*, 3(1), 15–21.

- Fansuri, M. R., & Batubara, A. K. (2024). Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Dinas Perpustakaan Kota Sibolga. *Reslaj: Religion Education Social Laa Roiba Journal*, 6(6), 3459–3469. <https://journal2.um.ac.id/index.php/bibliotika/article/view/51158?utm>
- Firnanda, A. T. Z., & Hertati, D. (2024). LAYANAN PERPUSTAKAAN INKLUSIF BAGI DISABILITAS PADA DINAS PERPUSTAKAAN DAN KEARSIPAN PROVINSI JAWA TIMUR. *Paradigma POLISTAAT: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 7(2), 68–82.
- Handayani, S., & Mutiara, N. (2025). Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial UPT Perpustakaan Proklamator Bung Karno Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. *Otonomi*, 25(1), 22–30. <https://ejournal.uniska-kediri.ac.id/index.php/otonomi/article/view/6932>
- Imperial, M. T. (2021). Implementation structures: The use of top-down and bottom-up approaches to policy implementation. In *Oxford research encyclopedia of politics*. <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1750>
- Indriani, S. S., & Manggalou, S. (2025). Implementasi Layanan Publik Ramah Kelompok Rentan di Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur. *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced*, 3(1), 408–416.
- Muthia, N., & Fauziah, K. (2024). Layanan Berbasis Inklusi Sosial untuk Penyandang Disabilitas di Perpustakaan Kota Bogor. *BACA: Jurnal Dokumentasi Dan Informasi*, 45(2), 143–157.
- Nurdin, N., Ricky, S. E., Wahdi, S. O. G., Then Suyanti, M. M., & Santoso, S. H. (2023). *Implementasi Teori & Kebijakan Publik Terapan*. MEGA PRESS NUSANTARA.
- Prasetyo, W. D., & Utami, D. (2020). Transformasi Perpustakaan Dalam Rangka Mewujudkan Layanan Perpustakaan Yang Inklusif: Studi Kasus Di Perpustakaan Umum Daerah Kabupaten Pulang Pisau. *VISI PUSTAKA: Buletin Jaringan Informasi Antar Perpustakaan*, 22(1), 35–46.
- Pujiaty, E. (2024). Strategi pengelolaan pendidikan inklusif untuk meningkatkan aksesibilitas di sekolah dasar. *Jurnal Tahsinia*, 5(2), 241–252. <https://jurnal.rakeyansantang.ac.id/index.php/tahsinia/article/view/584>
- Salsabilla, S., & Prasetyawan, Y. Y. (2022). Pengalaman informasi pustakawan dalam program transformasi perpustakaan berbasis inklusi sosial. *Anuva: Jurnal Kajian Budaya, Perpustakaan, Dan Informasi*, 6(3), 371–384. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/anuva/article/view/15366>
- Setyawan, W. B. (2024). Melek Literasi: Pendidikan Berbasis Perpustakaan untuk Semua. *Buletin Perpustakaan*, 7(1), 55–64. <https://journal.uui.ac.id/Buletin-Perpustakaan/article/view/33737>
- Sukoco, J. B. (2019). Kapasitas Kelembagaan Dalam Pembinaan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Di Kota Surakarta. *Jurnal Administrasi Bisnis*, 8(1), 15–22.
- Yumna, A. N. A., Masruri, A., & Sholihah, H. A. (2023). Aksesibilitas di Grhatama Pustaka berdasarkan perspektif inklusi penyandang disabilitas (Sebuah kajian perpustakaan inklusif). *LIBRARIA: Jurnal Ilmu Perpustakaan Dan Informasi*, 12(2), 99–114.
- Website:**
- Disperpusip Jatim. (2024). Monitoring dan Evaluasi TPBIS Jawa Timur Tahun 2024. April 8, 2024, retrieved from: <https://disperpusip.jatimprov.go.id/2024/06/25/monitoring-dan-evaluasi-tpbis-jawa-timur-tahun-2024/?utm>.
- STO. (2023). Kembangkan Literasi Inklusif, Disperpusip Gresik Sediakan Ruang Baca Anak, Lansia, dan Difabel. April 8, 2024, retrieved from: <https://radarjatim.id/kembangkan-literasi-inklusif-disperpusip-gresik-sediakan-ruang-baca-anak-lansia-dan-difabel/?utm>.
- Disperpusip Jatim. (2024). Jenis-jenis Layanan Perpustakaan. April 8, 2024, retrieved from: <https://disperpusip.jatimprov.go.id/jenis-jenis-layanan-perpustakaan/?utm>.
- ADV. (2024). Akses Baca Buku Gratis Bagi Disabilitas, Lansia dan Ibu Hamil/Menyusui Disediakan oleh Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Bengkulu. April 8, 2024, retrieved from: <https://www.bengkulutoday.com/index.php/akses-baca-buku-gratis-bagi-disabilitas-lansia-dan-ibu-hamilmenyusui-disediakan-oleh-dinas?utm>