



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN PENAJAM PASER UTARA**

TENTANG

PENYELENGGARAAN PERPUSTAKAAN

**BADAN PERENCANAAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
2022**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa dengan selesainya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Penyelenggaraan Perpustakaan ini.

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan pada hakikatnya disusun dalam rangka menunjang program Pembangunan Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara di bidang penyelenggaraan perpustakaan di daerah. Tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk mempersiapkan penyusunan dan pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan. Secara yuridis formal, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah Kabupaten untuk menyusun perda guna melaksanakan urusan pemerintahan di bidang perpustakaan.

Disadari bahwa penyusunan Naskah Akademik ini masih banyak kekurangan, untuk itu kritik dan saran membangun sangat dibutuhkan dalam rangka penyempurnaannya. Naskah Akademik ini dapat menjadi pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Penyelenggaraan Perpustakaan.

Demikianlah, atas perhatian dan kerja sama yang baik kami mengucapkan terima kasih.

Penajam, November 2022
Ketua Tim Penyusun

Dra. Hj. Kamariah Noor, MM
NIP. 19650722 199303 2 007

DAFTAR ISI

Halaman Pengesahan i
Kata Pengantar ii
Daftar Isi iii

BAB I. Pendahuluan

A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi Masalah..... 8
C. Tujuan dan Kegunaan 10
D. Metode Penelitian.....10

BAB II. Kajian Teoretis dan Praktis Empiris

A. Kajian Teoretis..... 12
B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.....24
C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....37
D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara42

BAB III. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait44

BAB IV. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

A. Landasan Filosofis79
B. Landasan Sosiologis.....83
C. Landasan Yuridis86

BAB V. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

A. Jangkauan Pengaturan.....89
B. Arah Pengaturan.....89
C. Ruang Lingkup Materi Muatan.....90

BAB VI. Penutup

A. Simpulan.....95
B. Saran.....97

Daftar Pustaka
Lampiran Raperda
Lampiran Laporan RIA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Secara filosofis kandungan Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan nilai-nilai luhur serta amanah dan cita-cita pendiri negara (*The Founding Leader*) yaitu mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Dalam perspektif ilmu ketatanegaraan komitmen mewujudkan serta memajukan kesejahteraan umum mengandung makna bahwa Indonesia adalah negara yang menganut paham negara hukum materil atau negara hukum kesejahteraan atau "*welfare state*".

Negara hukum kesejahteraan berorientasi memberikan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi berbagai aspek kehidupan seperti politik, sosial, budaya dan ekonomi yang bersifat sangat kompleks.¹ Negara memiliki kewenangan yang besar dan strategis dalam merekayasa kehidupan sesuai tujuan

¹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Hukum Pemerintahan yang Baik*, (Surabaya: Penerbit Erlangga, 2010), hlm. 37

negara guna mewujudkan tatanan kehidupan yang bermartabat.² Fungsi negara dalam paham negara kesejahteraan, menurut Wolfgang Friedmann meliputi: fungsi negara sebagai penjamin (*provider*) kesejahteraan masyarakat, fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), fungsi negara sebagai pengusaha (*enterprenur*), dan fungsi negara sebagai wasit (*umpire*).³

Kesejahteraan masyarakat akan dapat diwujudkan melalui berbagai program pembangunan nasional yang merupakan pencerminan kehendak seluruh rakyat untuk terus-menerus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan secara adil dan merata dalam segala aspek kehidupan yang dilakukan secara terpadu, terarah, dan berkelanjutan dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur baik material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, salah satunya adalah pembangunan bidang pendidikan yang bermutu dan berkualitas. Dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang baik dan bermutu memerlukan dukungan sumber pembelajaran yaitu berupa perpustakaan dan buku sebagai literatur.

Perpustakaan merupakan sumber informasi yang sangat luas dan lengkap, dimana perpustakaan merupakan suatu institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak dan/ atau karya rekam secara profesional dengan sistem baku guna memenuhi

² Majdi El Muhtaj, ***Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya***, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009), hlm. 57

³ Fungsi negara meliputi: (1) *provider of social services*; (2) *regulator of private economic activity, through the licensing of investment, the management of exchange controls, and the like*; (3) *entrepreneur of a nationalized public sector*; and (4) *umpire, seeking to meet the community's standard of justice in resolving conflicts and competing claims to economic resources, privileges and opportunities*. Lihat Wolfgang Friedmann, ***The State and The Rule of Law in A Mixed Economy***, (London: Steven and Sons, 1971), hlm. 3

kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi dan rekreasi para pemustaka. Perpustakaan sebagai sistem pengelolaan rekaman gagasan, pemikiran, pengalaman, dan pengetahuan umat manusia, mempunyai fungsi utama melestarikan hasil budaya umat manusia tersebut, khususnya yang berbentuk dokumen karya cetak dan karya rekam lainnya, serta menyampaikan gagasan, pemikiran, pengalaman, dan pengetahuan umat manusia itu kepada generasi-generasi selanjutnya.

Sasaran dari pelaksanaan fungsi ini adalah terbentuknya masyarakat yang mempunyai budaya membaca dan belajar sepanjang hayat sebagaimana diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan, dan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan. Sedangkan tujuan Pembangunan perpustakaan adalah memberikan layanan kepada pemustaka, meningkatkan kegemaran membaca dan wahana belajar sepanjang hayat. Tujuan lain yang ingin dicapai dalam pembangunan perpustakaan adalah dalam upaya mengembangkan potensi masyarakat agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta bertanggung jawab dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan nasional menuju terwujudnya masyarakat unggul, cerdas, kritis, dan inovatif.

Pemerintah daerah memiliki kewajiban dan tanggung jawab serta kewenangan dalam urusan penyelenggaraan perpustakaan di daerah, baik secara struktural maupun fungsional sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

Pertama, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan urusan penyelenggaraan perpustakaan diatur dalam Pasal 12 ayat 2 huruf q dan Pasal 236.

Merujuk pada Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada huruf W dalam tabel No. 1 dan 2 kolom 2 dan 5 kewenangan tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Perpustakaan menentukan daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan urusan pembinaan perpustakaan dan pelestarian koleksi nasional dan Naskah Kuno serta kewenangan pengelolaan perpustakaan tingkat Daerah Kabupaten/Kota, dan pembudayaan gemar membaca tingkat Daerah Kabupaten/Kota.⁴ Selanjutnya dalam Pasal 17 (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Ketentuan berikutnya, ditegaskan kembali dalam Pasal 236, Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Kedua, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Undang-undang ini merupakan ketentuan yang secara khusus memberikan kewenangan pemerintah daerah dalam

⁴ Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, huruf W tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Perpustakaan

urusan penyelenggaraan perpustakaan. Pada Pasal 10 ditegaskan Pemerintah daerah berwenang:

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

Ketiga, Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam undang-undang ini diamanahkan pemerintah daerah memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk mensukseskan program pembangunan pendidikan nasional yaitu mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Penyelenggaraan perpustakaan terkait erat dengan sistem perbukuan. Buku merupakan jantungnya perpustakaan, buku merupakan sarana utama dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan umum. Tata kelola perbukuan melalui Sistem Perbukuan secara terpadu mutlak diperlukan untuk dapat meningkatkan kualitas kehidupan

masyarakat sebagai jembatan menuju tercapainya kecerdasan bangsa.

Buku sebagai salah satu sarana membangun dan meningkatkan budaya literasi masyarakat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Penajam Paser Utara pada khususnya perlu mendapatkan perhatian serius guna mendorong masyarakat berperan dalam tingkat global. Dalam rangka untuk menjamin tersedianya buku bermutu, murah, dan merata, diperlukan tata kelola perbukuan yang dapat dipertanggungjawabkan melalui pengaturan sistem perbukuan secara sistematis, menyeluruh, dan terpadu.

Keempat, kewenangan pemerintah daerah penyelenggaraan perpustakaan terdapat pada ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berwenang:

- a. menjamin pelaksanaan Sistem Perbukuan di wilayahnya;
- b. menjamin pendistribusian buku teks utama secara adil dan merata; dan
- c. memfasilitasi pengembangan budaya literasi.

Sedangkan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ditentukan dalam Pasal 41, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertanggung jawab:

- a. mewujudkan tersedianya Buku Bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi di wilayahnya;
- b. memfasilitasi tumbuhnya Toko Buku di wilayahnya;
- c. melaksanakan program peningkatan minat membaca dan minat menulis; dan

- d. memastikan tersedianya buku teks bermutu untuk pembelajaran bagi setiap peserta didik pada satuan dan/atau program pendidikan sesuai dengan kewenangannya.

Selain diamanahkan oleh keempat undang-undang di atas, kewenangan, kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perpustakaan juga ditentukan dalam berbagai peraturan Peraturan Pemerintah⁵ yang secara teknis mengatur tentang penyelenggaraan perpustakaan di tingkat daerah.

⁵ **A.** Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1990 Tentang Serah-Simpan Karya Cetak Dan Karya-Rekam; (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3457); **B.** Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Serah Simpan dan Pengelolaan Karya Rekam Film Cerita atau Film Dokumenter (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3820); **C.** Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496); **D.** Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5531)

Berdasarkan uraian di atas maka perlu dilakukan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang penyelenggaraan perpustakaan. Dengan adanya Peraturan Daerah ini diharapkan keberadaan perpustakaan benar-benar menjadi wahana pembelajaran sepanjang hayat dan wahana rekreasi ilmiah. Selain itu, juga menjadi pedoman dalam upaya menumbuhkembangkan perpustakaan dan budaya literasi di Kabupaten Penajam Paser Utara sehingga perpustakaan menjadi bagian hidup keseharian masyarakat Penajam Paser Utara.

Pertimbangan lain perlunya Raperda Penyelenggaraan Perpustakaan karena hingga saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara belum memiliki instrumen hukum yang mengatur mengenai perpustakaan sehingga penyelenggaraan perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara belum optimal sesuai dengan standar perpustakaan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini maka dapat dikatakan bahwa keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara ini dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum (*vacuum of norms*) dalam Penyelenggaraan Perpustakaan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat diketahui permasalahan yang ada di Kabupaten Penajam Paser Utara berkaitan dengan urgensi penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan adalah berkaitan dengan solusi hukum dalam pengelolaan, pengaturan, pengawasan, pembinaan dan penegakan hukum. Oleh karena itu, dibutuhkan Perda

tentang Penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara. Berdasarkan identifikasi permasalahan tersebut, persoalan yang akan diuraikan lebih lanjut dalam penyusunan naskah akademik ini adalah:

1. Permasalahan yang dihadapi adalah sebagai berikut:
 - a. Penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara belum sesuai dengan Standar Nasional Perpustakaan.
 - b. Dukungan fasilitas belum memadai.
 - c. Penyelenggaraan Perpustakaan belum menjadi prioritas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Penajam Paser Utara.

Adapun solusi dari permasalahan diatas pemerintah daerah harus menjadikan kegiatan perpustakaan sebagai salah satu prioritas dalam penyelenggaran pelaksanaan pemerintahan daerah.

2. Mengapa perlu rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara?

Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi terkait Penyelenggaraan Perpustakaan serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam Penyelenggaraan Perpustakaan.
3. Merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Penyelenggaraan Perpustakaan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*dogmatic legal research*) yang dilakukan dengan studi pustaka yang menelaah (terutama) bahan hukum primer yang berupa Peraturan Perundang-undangan di bidang perpustakaan,

hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Selain itu kajian ini akan dilengkapi dengan *focus group discussion* bersama *stakeholders* dan *shareholders* terkait dalam pembahasan internal bersama pemerintah daerah sebelum draft diajukan untuk dibahas bersama di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoritis Tentang Perpustakaan

A.1. Pengertian Perpustakaan

Pengertian perpustakaan menurut Ibrahim adalah, "suatu unit kerja dari suatu badan atau lembaga tertentu yang mengelola bahan-bahan pustaka, baik berupa buku-buku maupun bukan merupakan buku (*nonbook material*) yang diatur secara sistematis menurut aturan tertentu sehingga dapat digunakan sebagai sumber informasi".⁶ Sementara itu Menurut Sulistyio dan Basuki," perpustakaan adalah sebuah ruangan, bagian atau subbagian dari sebuah gedung ataupun gedung itu sendiri yang digunakan untuk menyimpan buku, biasanya disimpan menurut tata susunan tertentu serta digunakan untuk anggota perpustakaan".⁷

Secara formal pengertian perpustakaan adalah institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka.⁸

Dari berbagai pengertian diatas dapat disimpulkan pengertian perpustakaan adalah suatu ruangan yang digunakan

⁶ Ibrahim, Bafadal. 2001. *Pengelolaan Perpustakaan Sekolah*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 3

⁷ Sulistyio dan Basuki. 2001. *Periodesasi Perpustakaan Indonesia*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hlm. 103-107

⁸ Pasal 1angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan.

untuk menyimpan koleksi bahan-bahan pustaka, baik berupa buku-buku maupun non-buku yang disusun secara sistematis sebagai penunjang setiap program pendidikan, pengajaran dan penelitian pada setiap lembaga pendidikan dan ilmu pengetahuan dan sudah dilengkapi dengan fasilitas guna mempermudah pencapaian tujuan.

A.2. Pengelompokan Perpustakaan

Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan, terdapat lima jenis perpustakaan, yaitu: Perpustakaan Nasional, Perpustakaan Umum, Perpustakaan Sekolah/Madrasah, Perpustakaan Perguruan Tinggi, dan Perpustakaan Khusus.

A. Perpustakaan Nasional

Perpustakaan Nasional merupakan lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam bidang perpustakaan yang berfungsi sebagai perpustakaan pembina, perpustakaan rujukan, perpustakaan deposit, perpustakaan penelitian, perpustakaan pelestarian, dan pusat jejaring perpustakaan, serta berkedudukan di ibukota negara.

Adapun tugas perpustakaan nasional yaitu sebagai berikut:

- a. Menetapkan kebijakan nasional, kebijakan umum, dan kebijakan teknis pengelolaan perpustakaan;
- b. Melaksanakan pembinaan, pengembangan, evaluasi, dan koordinasi terhadap pengelolaan perpustakaan;

- c. membina kerja sama dalam pengelolaan berbagai jenis perpustakaan; dan
- d. mengembangkan standar nasional perpustakaan.⁹

Sedangkan tanggung jawab perpustakaan nasional, yaitu sebagai berikut:

- a. mengembangkan koleksi nasional yang memfasilitasi terwujudnya masyarakat pembelajar sepanjang hayat;
- b. mengembangkan koleksi nasional untuk melestarikan hasil budaya bangsa;
- c. melakukan promosi perpustakaan dan gemar membaca dalam rangka mewujudkan masyarakat pembelajar sepanjang hayat; dan
- d. mengidentifikasi dan mengupayakan pengembalian naskah kuno yang berada di luar negeri.¹⁰

B. Perpustakaan Umum;

Perpustakaan umum adalah perpustakaan yang diperuntukkan bagi masyarakat luas sebagai sarana pembelajaran sepanjang hayat tanpa membedakan umur, jenis kelamin, suku, ras, agama, dan status sosial-ekonomi. Perpustakaan umum diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, dan desa, serta dapat diselenggarakan oleh masyarakat.

C. Perpustakaan Sekolah/Madrasah;

Perpustakaan sekolah adalah perpustakaan yang diselenggarakan satuan pendidikan yang layanannya

⁹ Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan

¹⁰ Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan

diperuntukkan bagi peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang bersangkutan. Penyelenggaraan perpustakaan sekolah wajib memenuhi standar nasional perpustakaan dengan memperhatikan Standar Nasional Pendidikan. Perpustakaan sekolah/madrasah wajib memiliki koleksi buku teks pelajaran yang ditetapkan sebagai buku teks wajib pada satuan pendidikan yang bersangkutan dalam jumlah yang mencukupi untuk melayani semua peserta didik dan pendidik.

Perpustakaan sekolah/madrasah mengembangkan koleksi lain yang mendukung pelaksanaan kurikulum pendidikan. Perpustakaan sekolah/madrasah melayani peserta didik pendidikan kesetaraan yang dilaksanakan di lingkungan satuan pendidikan yang bersangkutan. Perpustakaan sekolah/madrasah mengembangkan layanan perpustakaan berbasis teknologi informasi dan komunikasi. Setiap Sekolah/madrasah memiliki kewajiban mengalokasikan dana paling sedikit 5% dari anggaran belanja operasional sekolah/madrasah atau belanja barang di luar belanja pegawai dan belanja modal untuk pengembangan perpustakaan.¹¹

D. Perpustakaan Perguruan Tinggi

Perpustakaan Perguruan Tinggi adalah Perpustakaan yang diselenggarakan perguruan tinggi yang layanannya diperuntukkan bagi mahasiswa, pendidik dan tenaga kependidikan pada perguruan tinggi yang bersangkutan.

¹⁵ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan

Setiap perguruan tinggi menyelenggarakan perpustakaan yang memenuhi standar nasional perpustakaan dengan memperhatikan Standar Nasional Pendidikan. Perpustakaan perguruan tinggi wajib memiliki koleksi, baik jumlah judul maupun jumlah eksemplarnya, yang mencukupi untuk mendukung pelaksanaan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Perpustakaan perguruan tinggi mengembangkan layanan perpustakaan berbasis teknologi informasi dan komunikasi. Setiap perguruan tinggi mengalokasikan dana untuk pengembangan perpustakaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan guna memenuhi standar nasional pendidikan dan standar nasional perpustakaan.¹²

E. Perpustakaan Khusus.

Perpustakaan khusus adalah perpustakaan yang diperuntukkan secara terbatas bagi pemustaka di lingkungan lembaga pemerintah, lembaga masyarakat, lembaga pendidikan keagamaan, rumah ibadah, atau organisasi lain. Perpustakaan khusus menyediakan bahan perpustakaan sesuai dengan kebutuhan pemustaka di lingkungannya. Perpustakaan khusus memberikan layanan kepada pemustaka di lingkungannya dan secara terbatas memberikan layanan kepada pemustaka di luar lingkungannya. Perpustakaan khusus diselenggarakan sesuai dengan standar nasional perpustakaan.

¹² Pasal 23 Undang-Undang Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan

A.3. Aspek Kemanfaatan Perpustakaan

Peranan perpustakaan di dalam pendidikan memiliki nilai penting, yaitu untuk membantu terselenggaranya pendidikan dengan baik. Sasaran dan tujuan operasional dari perpustakaan sekolah adalah untuk memperkaya, mendukung, memberikan kekuatan dan mengupayakan penerapan program pendidikan yang memenuhi setiap kebutuhan siswa, disamping itu mendorong dan memungkinkan tiap siswa mengoptimalkan potensi mereka sebagai pelajar. Penyelenggaraan perpustakaan sekolah bukan hanya untuk menyimpan bahan-bahan pustaka, tetapi dengan adanya penyelenggaraan perpustakaan sekolah diharapkan dapat membantu murid-murid dan guru menyelesaikan tugas-tugas dalam proses belajar mengajar. Oleh sebab itu segala bahan pustaka yang dimiliki perpustakaan sekolah harus dapat menunjang proses belajar mengajar, maka dalam pengadaan bahan pustaka hendaknya mempertimbangkan kurikulum sekolah, serta selera para pembaca yang dalam hal ini adalah murid-murid.¹³ Menurut Bafadal Ibrahim manfaat perpustakaan sebagai sarana tempat belajar siswa adalah sebagai berikut:

1. Perpustakaan dapat menimbulkan kecintaan siswa terhadap membaca.
2. Perpustakaan dapat memperkaya pengalaman belajar siswa.
3. Dapat menanamkan kebiasaan belajar mandiri yang akhirnya siswa mampu belajar secara mandiri.

¹³ http://pusbangkol.pnri.go.id/forum_pengolahan/topik-1141-tujuan-dan-manfaat-perpustakaan.html

4. Perpustakaan dapat mempercepat proses penguasaan teknik membaca.
5. Membantu perkembangan kecakapan berbahasa.
6. Melatih mahasiswa kearah tanggung jawab.
7. Dapat memperlancar siswa dalam menyelesaikan tugas-tugasnya.
8. Membantu siswa dan guru menemukan sumber pengajaran.
9. Dapat mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.¹⁴

A.4. Aspek Kelengkapan Fasilitas Perpustakaan

Dalam konteks pemberian layanan oleh perpustakaan terhadap pengguna perpustakaan kelengkapan sarana dan prasarana memiliki nilai yang penting dan menentukan kualitas dan mutu layanan. Hal ini terkait dengan fungsi utama perpustakaan yaitu sebagai lembaga yang salah satu kegiatannya adalah memberikan layanan peminjaman koleksi bahan pustaka baik untuk dibaca ditempat maupun untuk dibawa pulang.

Penyediaan sarana dan prasarana di perpustakaan merupakan hal yang penting karena dapat menunjang kelancaran kegiatan perpustakaan secara optimal sehingga tugas dan fungsi perpustakaan perguruan tinggi dapat terlaksana. Sarana dan prasarana dapat dibedakan menjadi dua yaitu sarana dan prasarana fisik dan sarana dan prasarana non fisik. Menurut

¹⁴ Ibrahim, Bafadal, 2001, *Pengelolaan Perpustakaan Sekolah*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 5-6

Sutarno kelengkapan fasilitas perpustakaan adalah sebagai berikut:

1. Kelengkapan koleksi bahan pustaka.
2. Pelayanan perpustakaan.
3. Keadaan ruangan yang memadai.
4. Perabot dan perlengkapn perpustakaan.¹⁵

Beberapa kelengkapan diatas dapat di jelaskan sebagai berikut :

1. Kelengkapan koleksi bahan pustaka

Kelengkapan koleksi bahan pustaka sangat menunjang semangat belajar siswa. koleksi tersebut dapat meliputi, buku-buku fiksi atau nonfiksi, jurnal, sumber informasi lainnya yang dapat digunakan untuk mencari sumber informasi yang digunakan untuk sumber belajar, literatur untuk kegiatan penelitian, penunjang dalam menyelesaikan tugas sekolah dan sebagainya.

2. Pelayanan perpustakaan

Layanan perpustakaan adalah semua kegiatan yang berhubungan langsung/tidak langsung dengan pemakai perpustakaan. Pelayanan perpustakaan diantaranya adalah layanan sirkulasi, layanan peminjaman dan pengembalian. Layanan anggota, layanan penelusuran literatur, dan sebagainya.

¹⁵ Sutarno, **Perpustakaan dan Masyarakat**, (Jakarta: CV. Sagung Seto: 2006),hlm. 103-107.

3. Keadaan ruangan yang memadai

Keadaan gedung dan ruangan yang memadai ditinjau dari segi keamanan, keteraturan, ketertiban, kenyamanan, kemanfaatan, keterpakaian, keefektifan dan keefisienan, baik bagi pengelola maupun mahasiswa yang memakai perpustakaan dalam menunjang proses belajarnya.

4. Perabot dan perlengkapan perpustakaan

Perabot dan perlengkapan perpustakaan harus disesuaikan dengan kebutuhan, luas, keadaan ruangan, koleksi bahan pustaka, mahasiswa pengunjung / pembaca, sistem dan jenis layanan.¹⁶

A.5. Konsep Literasi

Secara sederhana, literasi dapat diartikan, "sebagai sebuah kemampuan membaca dan menulis. Kita mengenalnya dengan melek aksara atau keberaksaraan. Namun sekarang ini literasi memiliki arti luas, sehingga keberaksaraan bukan lagi bermakna tunggal melainkan mengandung beragam arti (*multi literacies*).

Ada bermacam-macam keberaksaraan atau literasi , misalnya literasi komputer (*computer literacy*), literasi media (*media literacy*), literasi teknologi (*technology literacy*), literasi ekonomi (*economy literacy*), literasi informasi (*information literacy*), bahkan ada literasi moral (*moral literacy*). Dengan demikian, keberaksaraan atau literasi dapat diartikan melek teknologi, melek informasi, berpikir kritis, peka terhadap lingkungan, bahkan juga

¹⁶ Ibid

peka terhadap politik. Seorang dikatakan literat jika ia sudah bisa memahami sesuatu karena membaca informasi yang tepat dan melakukan sesuatu berdasarkan pemahamannya terhadap isi bacaan tersebut”.¹⁷

Literasi atau membaca menurut *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)* 2006 didefinisikan sebagai “ *the ability to understand and use those written language forms required by society and/or valued by the individual. Young reader can construct meaning from a variety of texts. They read to learn, to participate in communities of readers in school and everyday life, and for enjoyment*”.¹⁸ Bagi PIRLS, literasi membaca digambarkan sebagai kemampuan untuk memahami dan menggunakan bahasa tulis yang diperlukan oleh masyarakat dan/atau yang berharga individu. Pembaca dapat membangun makna dari berbagai teks. Mereka membaca untuk belajar, untuk mengambil bagian dalam masyarakat pembaca di sekolah dan dalam kehidupan sehari-hari, dan untuk kesenangan.

Definisi ini didasarkan atas berbagai pertimbangan teoretis yang menganggap literasi membaca sebagai proses interaktif dan konstruktif (Anderson & Pearson, 1984; Chall, 1983; Ruddell & Unrau, 2004; Walter, 1994). Pembaca secara aktif membangun makna, menerapkan strategi membaca yang efektif, serta

¹⁷ Kalarensi Naibaho, *Menciptakan Generasi Literat Melalui Perpustakaan*, http://eprints.rclis.org/12549/1/Menciptakan_Generasi_Literat_Melalui_Perpustakaan.pdf, diakses tanggal 8 Agustus 2018

¹⁸ *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)* adalah studi internasional tentang literasi membaca untuk siswa sekolah dasar. Studi ini dikoordinasikan oleh IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) yang berkedudukan di Amsterdam, Belanda. PIRLS merupakan studi yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali, yaitu pada tahun 2001, 2006, 2011, dan seterusnya. Indonesia mulai berpartisipasi pada PIRLS 2006. Pada tahun itu sebanyak 45 negara/negara bagian berpartisipasi sebagai peserta.

melakukan refleksi selama proses membacanya (Clay, 1991; Langer, 1995; Thorndike, 1973). Pada umumnya, pembaca mempunyai sikap yang positif dalam kegiatan membacanya dan menganggapnya sebagai kegiatan rekreasi. Pembaca dapat belajar dari sejumlah besar jenis teks, memperoleh pengetahuan yang luas tentang dunia, dan mengetahui lebih jauh tentang diri mereka sendiri. Mereka dapat menikmati dan memperoleh informasi dari berbagai bentuk teks yang digunakan dalam masyarakat modern (Greaney & Neuman, 1990; Organization for Economic Cooperation and Development, 1999; Wagner, 1991). Berbagai jenis dan bentuk teks ini meliputi buku, majalah, berbagai jenis dokumen, dan surat kabar, termasuk jenis teks elektronik, seperti halaman-halaman internet, email, dan teks sebagai bagian dari video, film, tayangan televisi, iklan, dan label harga.¹⁹

Literasi dipahami sebagai “seperangkat kemampuan mengolah informasi, jauh di atas kemampuan, mengurai dan memahami bahan bacaan sekolah”.²⁰ Istilah literasi pada umumnya mengacu pada keterampilan membaca dan menulis artinya seorang literat adalah orang yang telah menguasai keterampilan membaca dan menulis dalam suatu bahasa, namun demikian pada umumnya penguasaan keterampilan membaca seseorang itu lebih baik dari pada kemampuan menulisnya, bahkan kemampuan atau keterampilan berbahasa lainnya yang mendahului kedua keterampilan tersebut dari sudut kemudahannya

¹⁹Suhendra Yusuf, <http://forumliterasi.com/2008/10/literasi-membaca-dalam-pirls-2006.html>

²⁰ Arini Pakistianingsih, *Surabaya Sebagai Kota Literasi* (Surabaya, Pelita Hati,) hal 14-16.

dan penguasaanya dalah kemampuan menyimak dan berbicara.²¹ Secara formal pengertian literasi adalah “kemampuan untuk memaknai informasi secara kritis sehingga setiap orang dapat mengakses ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas hidupnya”.²²

Kemampuan berliterasi peserta didik berkaitan erat dengan tuntutan keterampilan membaca yang berujung pada kemampuan memahami informasi secara analitis, kritis, dan reflektif. Akan tetapi, pembelajaran di sekolah saat ini belum mampu mewujudkan hal tersebut. Pada tingkat sekolah menengah (usia 15 tahun) pemahaman membaca peserta didik Indonesia (selain matematika dan sains) diuji oleh Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (*Organization for Economic Cooperation and Development*) dalam *Programme for International Student Assessment* (PISA). PISA 2009 menunjukkan peserta didik Indonesia berada pada peringkat ke-57 dengan skor 396 (skor rata-rata OECD 493), sedangkan PISA 2012 menunjukkan peserta didik Indonesia berada pada peringkat ke-64 dengan skor 396 (skor rata-rata OECD 496) (OECD, 2013). Sebanyak 65 negara berpartisipasi dalam PISA 2009 dan 2012. Dari kedua hasil ini dapat dikatakan bahwa praktik pendidikan yang dilaksanakan di sekolah belum memperlihatkan fungsi sekolah sebagai organisasi pembelajaran yang berupaya

²¹ Lizamudin Ma'mur, **Membangun Budaya Literasi**, (Jakarta : Diadit Media, 2010) hal 111.

²² Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

menjadikan semua warganya menjadi terampil membaca untuk mendukung mereka sebagai pembelajar sepanjang hayat.²³

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma

Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa yang diharapkan oleh masyarakat dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Gustav Radbrouch mengemukakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.²⁴ Sementara itu, Menurut Rudolf Stammler, "cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum seperti Stammler dari aliran Neo-Kantian menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan

²³<http://repositori.perpustakaan.kemdikbud.go.id/40/1/Panduan-Gerakan-Literasi-Sekolah-di-SD.pdf>

²⁴ Bagir Manan. **Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia**, (Jakarta: IN-HILL-Co, 1992), hlm. 17.

konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya”.²⁵

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat. Salah satu bentuk pengejawantahan cita hukum adalah melalui asas-asas hukum yang lebih lanjut akan menjadi batu uji bagi peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Asas yang dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah “*beginzel*” sedangkan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah “*principe*” yang berarti dasar atau prinsip. Istilah asas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai, “ (1) dasar hukum, (2) dasar; dan (3) cita-cita”.²⁶ Adapun prinsip dalam kamus Bahasa Indonesia kontemporer diartikan sebagai dasar yang berupa kebenaran yang menjadi pokok berpikir atau

²⁵ Esmi Warasih, **Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis**, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011), hlm. 39

²⁶ Tim Penyusun, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002), hlm. 52.

bertindak,²⁷ merupakan adaptasi istilah asing *principle* (Bahasa Inggris) dan oleh Hornby sebagaimana dikutip Rusli Effendi dkk didefinisikan sebagai *basic truth* atau *general law of cause and effect*.²⁸

Black's Law Dictionary mengartikan *principle* sebagai, "a *fundamental truth or doctrinal, as of law: a comprehensive rule of doctrine which furnishes a basic or origin for other; a settled rule of action, procedure, or determination*".²⁹

Apabila dikaitkan dengan hukum maka asas hukum menurut Scholten adalah "pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individu dapat dipandang sebagai penjabarannya".³⁰ Satjipto Raharjo berpandangan bahwa asas hukum itu lebih abstrak dari aturan atau peraturan hukum; merupakan jantungnya huku, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai etis.³¹ Asas tersebut menurut Logemann sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh adalah sebagai bangunan hukum yang bersumber dari perasaan manusia, yang merupakan unsur idiil dari aturan.³² Karenanya ia bersifat dinamis berubah sesuai dengan kondisi-kondisi yang

²⁷ Peter Salim dan Yenny Salim, **Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer**, (Jakarta :Modern English Press, 1991), hlm. 97.

²⁸ Rusli Effendi, dkk, **Teori Hukum**, (Makasar: Hasanuddin University Press, 1991), hlm. 28.

²⁹ Henry Campbell **Black's, Black's Law Dictionary : Definition of the term and phrases of American and English Jurisfrudence, American and Modern**, (ST Paul Mina: West Publisting Co, 1979), hlm. 1074.

³⁰ Bruggink, **Refleksi Tentang Hukum**, terjemahan : A. Sidharta, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996), hlm. 119.

³¹ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 85.

³² Abu Daud Busroh dan ABubakar Busroh, **Asas-asas Hukum Tata Negara**, (Bandung: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 12.

mempengaruhinya, sehingga tidak langgeng tergantung pada kondisi lingkungannya, yang ditentukan secara langsung atau disimpulkan baik secara langsung atau tidak langsung dari peraturan hukum yang berlaku pada saat itu, yang hakikinya telah mengandung unsur-unsur (*kiem=bibit*) dari asas hukum bersangkutan.³³

Asas hukum yang berisikan nilai-nilai etis yang disebut juga sebagai kaidah penilaian dapat berfungsi baik di belakngataupun di dalam kaidah perilaku untuk kemudian mewujudkan kaidah hukum tertinggi dalam system hukum positif, karenanya asas hukum dalam hal ini berfungsi sebagai pondasi (landasan) bagi pembentukan sistem tersebut.³⁴

Rusli Effendi menyebutkan bahwa asas hukum mempunyai fungsi antara lain:

1. Menjaga konsistensi tetap dapat dipertahankan dalam suatu sistem hukum, untuk menjaga agar konflik-konflik yang mungkin timbul dalam suatu system hukum dapat diatasi dan dicarikan Penyelenggaraan Perpustakaan keluar pemecahannya;
2. Menertibkan aturan dan peraturan yang lebih konkret dan khusus serta kasuistis.³⁵

Disamping itu, jika hukum berfungsi sebagai *a tool of social engeenering*, maka asas hukum juga demikian.³⁶ Akan tetapi, jika dipergunakan dalam upaya menemukan dan pembentukan

³³ ML. Tobing, ***Sekitar Pengantar Ilmu Hukum***, (Jakarta: Erlangga, 1983), hlm. 22.

³⁴ Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 132.

³⁵ *Op.Cit.*, hlm. 97.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 100.

hukum baru, maka asas hukum berfungsi sebagai batu uji kritis terhadap hukum positif.³⁷

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida, “secara umum membedakan dua kategori asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material”.³⁸ Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan jelas; Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.
2. Asas lembaga yang tepat; Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.
3. Asas urgensi/perlunya pengaturan; Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.

³⁷ Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 133.

³⁸ I.C. Van der Vlies, **Handboek Wetgeving** (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), (Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, 2007), hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

4. Asas dapat dilaksanakan; Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.
5. Asas konsensus; Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika; Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.
2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.
3. Asas kesamaan hukum; Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.
4. Asas kepastian hukum; Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.
5. Asas penerapan-hukum yang khusus; Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan

memberikan *margin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat.

Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration* sebagai berikut:³⁹

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);

³⁹ Ateng Syafrudin, **Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah**, dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm 38-39.

7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Secara yuridis formal, asas-asas tersebut telah dijabarkan dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 5 mengatur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal

demikian hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai

kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas tersebut secara teoritis disebut sebagai asas formal, sedangkan muatan/isi peraturan perundang-undangan harus juga memuat asas material sebagaimana diatur dalam Pasal 6 materi muatan Perda mengandung asas:⁴⁰

- a. Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
- b. Kemanusiaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
- c. Kebangsaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d. Kekeluargaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
- e. Kenusantaraan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;

⁴⁰ Modul 1, ***Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)***, (Jakarta: Depdagri-LAN, 2007)

- f. Kebhinekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Materi muatan Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Asas-asas tersebut berkaitan dengan asas pembentukan Raperda secara umum, sedangkan asas-asas / prinsip-prinsip yang terkait dengan penyusunan norma yang akan diatur dalam Raperda Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara, mengacu pada Undang- Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan, yang menentukan penyelenggaraan perpustakaan berdasarkan asas pembelajaran sepanjang hayat, demokrasi, keadilan, keprofesionalan, keterbukaan, keterukuran, dan kemitraan. Sedangkan asas penyelenggaraan literasi mengacu pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan, Penyelenggaraan Sistem Perbukuan berasaskan:

- a. Asas kebinekaan adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Asas kebangsaan adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Asas kebersamaan adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pelaku perbukuan.
- d. Asas profesionalisme adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan didukung oleh sumber daya yang profesional di bidang perbukuan.

Asas keterpaduan adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan dilakukan secara sinergis antarseluruh pelaksana tata kelola perbukuan

- e. Asas kenusantaraan adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan menghasilkan karya yang mendorong penguatan keanekaragaman budaya dalam memperkuat jati diri bangsa.
- f. Asas keadilan adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan mewujudkan kesempatan yang sama bagi seluruh lapisan masyarakat dalam mengakses buku yang berrnutu; dan murah.
- g. Asas partisipasi masyarakat adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan memberi ruang kepada masyarakat untuk berperan serta.
- h. Asas kegotongroyongan bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan dilakukan dengan semangat kebersamaan.
- i. Asas kebebasanbiasan adalah bahwa penyelenggaraan Sistem Perbukuan tidak multitafsir.

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan Raperda yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Asas dan materi muatan yang ada di atas disesuaikan dengan materi muatan raperda yang akan disusun, dan sedapat mungkin semua asas yang ada dalam Pasal 2 UU Nomor 43 tahun 2007 tersebut dapat diakomodir secara keseluruhan. Pemberlakuan asas-asas tersebut diatas dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan

Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara akan disesuaikan dengan kondisi masyarakat yang meliputi aspek sosial, budaya, ekonomi dan politik dan kearifan lokal di Kabupaten Penajam Paser Utara.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat

Daerah Penajam Paser Utara secara formal awalnya masuk dalam wilayah Kabupaten Paser, tetapi atas inisiatif dan prakarsa sejumlah masyarakat yang akhirnya mengkristal menjadi sebuah tim yang bernama *Tim Sukses Wilayah Utara Menuju Kabupaten* yang menginginkan agar masyarakat di empat wilayah kecamatan yang ada di wilayah ini dapat hidup lebih aman, makmur dan sejahtera lahir bathin, akhirnya tim ini mendesak pada Pemerintah pusat dan DPR-RI untuk menetapkan daerah ini menjadi sebuah kabupaten baru di Kalimantan Timur dan terpisah dari kabupaten induk.

Akhirnya setelah melalui perjuangan panjang yang dilakukan oleh masyarakat yang bercita-cita untuk dapat hidup lebih sejahtera dapat tercapai. Ini ditandai dengan terbentuknya Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara secara yuridis formal berdasarkan UU No.7 tahun 2002 yang berisi tentang *Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara*. Dengan dikeluarkannya Undang-undang nomor 7 tahun 2002 ini, maka empat kecamatan, yakni Kecamatan Penajam, Waru, Babulu dan Sepaku telah resmi menjadi satu dalam wilayah kabupaten, yakni Kabupaten Penajam Paser Utara yang merupakan Kabupaten ke-13 di Provinsi Kalimantan Timur.

BENUO TAKA, yang artinya *Daerah Kita* atau *Kampung Halaman Kita* adalah kata semboyan pada lambang daerah Kabupaten Penajam Paser Utara. Semboyan ini mengadopsi dari bahasa Suku Paser yang bermakna bahwa Kabupaten Penajam Paser Utara terdiri dari berbagai suku, ras, agama dan budaya namun tetap merupakan satu kesatuan ikatan kekeluargaan.

Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara dibentuk melalui UU No. 7 Tahun 2002 tanggal 10 April 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Kalimantan Timur.

1. Gambaran Umum Kabupaten Penajam Paser Utara

Penajam Paser Utara adalah sebuah kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur, Indonesia. Ibu kotanya terletak di Penajam. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Kutai Kartanegara disebelah Utara, sebelah timur berbatasan dengan Selat Makassar dan sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Paser serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kutai Barat. Jumlah penduduk kabupaten ini pada tahun 2020 berjumlah 181.349 jiwa, dengan kepadatan 54 jiwa/km².

Penajam Paser Utara merupakan kabupaten hasil pemekaran dari Kabupaten Pasir (kini Paser) pada tahun 2002. Sebagian dari daerah kabupaten ini dan Kabupaten Kutai Kartanegara yaitu Kawasan Taman Hutan Raya Bukit Soeharto telah ditunjuk oleh Presiden Joko Widodo untuk dijadikan lokasi Ibukota Negara (IKN) baru dan telah memiliki payung hukum, seperti halnya Jonggol, Bogor yang ditunjuk sebagai kandidat Ibukota Negara (IKN) oleh Presiden Soeharto pada tahun 1994, tetapi kandas bersamaan dengan runtuhnya rezim Orde Baru. Rencananya lokasi pusat pemerintahan

negara akan berdiri di Kecamatan Sepaku yang secara geografis berdekatan dengan Kota Balikpapan.

Gambar wilayah administratif Kabupaten Penajam Paser Utara dapat dilihat pada peta berikut ini.

Gambar 1.
Peta Kabupaten Penajam Paser Utara



Kabupaten Penajam Paser Utara terdiri dari 4 kecamatan, 24 kelurahan, dan 30 desa. Pada tahun 2017, jumlah penduduknya mencapai 166.554 jiwa dengan luas wilayah 3.333,06 km² dan sebaran penduduk 50 jiwa/km².

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik PPU tahun 2018, Kabupaten Penajam Paser Utara mempunyai jumlah penduduk sebesar 159.386 jiwa dengan komposisi 83.281 penduduk laki-laki dan 76.105 penduduk perempuan.^[22]

Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki Sumber Daya Alam yang cukup banyak dan beragam, baik sumber daya hutan berikut hasil ikutannya, perkebunan, pertanian, perikanan, peternakan, pertambangan serta Kehutanan (PT. Fajar Surya Swadaya /Djarum Grup, P.T. Balikpapan Wana Lestari, P.T Belantara Subur (Korindo Grup), P.T ITCI Hutani Manunggal, P.T

ITCI Kartika Utama dan P.T Innedong Hwa yang mulai limbung akhir tahun 2012 gara gara buruh naik dan mem MPK ribuan karyawannya). Potensi ekonomi tersebut merupakan peluang bagi penduduk untuk menambah pendapatan mereka dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Gambaran Umum Perpustakaan Kabupaten Penajam Paser Utara

Dinas Perpustakaan dan Arsip Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki fungsi dan peran yang sangat strategis dalam rangka mengembangkan otonomi daerah, hal ini ditunjang oleh Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Dalam usaha memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antar pusat dan daerah pemerintah telah mengeluarkan dan menyempurnakan produk hukum tentang organisasi perangkat daerah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Reperpustakaan Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Reperpustakaan Indonesia Nomor 41 Tahun 2007, Kabupaten Penajam Paser Utara telah membentuk susunan Organisasi Tata Kelembagaan salah satunya adalah Dinas Perpustakaan dan Arsip

Kabupaten Penajam Paser Utara yang merupakan salah satu lembaga teknis sebagai pembantu Bupati Penajam Paser Utara dalam urusan Kepegawaian dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inspektorat dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara (Lembaga Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2008 Seri D Nomor 3) dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

VISI DAN MISI DINAS PERPUSTAKAAN DAN ARSIP KABUPATEN PENAJAM PASER UTARA

Visi :

“Menjadikan Perpustakaan yang Berkualitas dan Terciptanya Masyarakat yang Cerdas dan Mewujudkan Arsip sebagai Sumber Informasi ”

Misi:

1. Menumbuhkan budaya minat baca masyarakat Penajam Paser Utara;
2. Menjadikan perpustakaan sebagai pusat pembelajaran dan sumber informasi utama;
3. Menumbuhkan kebiasaan membaca sejak dini;
4. Berperan aktif dalam upaya mewujudkan SDM yang berkualitas dengan memanfaatkan bahan Pustaka sebagai sumber informasi;
5. Mewujudkan tata Kelola kearsipan yang baik di setiap instansi pemerintah; dan
6. Mewujudkan masyarakat dan aparatur yang tertib administrasi.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Penerapan peraturan daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan sebagai sistem baru dibidang penyelenggaraan Perpustakaan tentunya akan menimbulkan implikasi terhadap tatanan kehidupan sosial ekonomi masyarakat serta akan berdampak terhadap aspek keuangan daerah sehingga perlu dikaji dampak dan implikasinya.

Secara lengkap implikasi penerapan Peraturan Daerah Tentang Perpustakaan sebagai berikut:

1. Implikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat, dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Perpustakaan akan menjadi payung hukum dalam Perpustakaan yang akan memberikan dampak positif bagi kehidupan masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan sarana pendidikan, penelitian, informasi, kebudayaan dan menumbuhkan budaya dan minat baca (literasi) di Kabupaten Penajam Paser Utara. Selain itu Perda ini akan memberikan kekuatan hukum dan kepastian hukum bagi pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara untuk melakukan pembangunan Perpustakaan sedangkan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai landasan dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggraan perpustakaan daerah.

Selain pengawasan dari legislatif, dengan penerapan peraturan daerah ini maka masyarakat memiliki kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan

eksternal terhadap penyelenggaraan perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara. Ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah dapat dijadikan tolok ukur oleh masyarakat dalam konteks keikutsertaan terhadap pengawasan penyelenggaraan perpustakaan.

2. Implikasi terhadap aspek beban keuangan daerah, pengaturan tentang Perpustakaan tentunya akan berdampak terhadap keuangan daerah yaitu berupa penganggaran dana dalam rangka pembangunan, pembinaan pemeliharaan, pengawasan penyelenggaraan perpustakaan. Pemerintah Daerah harus selalu menganggarkan dana bagi program pembangunan Perpustakaan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Penjelasan lebih detail terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah ini, terhadap aspek kehidupan masyarakat dan Dampaknya. Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah Tertuang dalam laporan RIA (Regulatory Impact Assesment) yang menjadi bagian dalam laporan naskah akademik.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan ini akan menggambarkan sinkronisasi, harmonisasi, relevansi dan keterkaitan peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Kajian terhadap norma hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pengaturan tentang penyelenggaraan perpustakaan di uraikan sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa: “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.” Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, mengatakan Pemerintah Daerah berhak menentukan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai pimpinan daerah

otonom dan perpanjangan Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Pemerintah Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah dan dibantu Wakil Kepala Daerah dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan. Kedudukan Pemerintah Daerah yaitu dengan diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat dalam merencanakan, membahas sampai menyebarluaskan Peraturan Daerah dan aturan pelaksanaannya yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang disebut jenis produk hukum daerah. Dari sini dapat disimpulkan bahwa Maksud dari pasal dan ayat ini adalah Pemerintah daerah mempunyai hak untuk membuat peraturan di daerahnya sendiri dengan tujuan melaksanakan tugas pemerintahan daerah tersebut.

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Propinsi Kalimantan Timur

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Propinsi Kalimantan Timur menyatakan bahwa Kewenangan Kabupaten Penajam Paser Utara mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, sesuai dengan peraturan perundangundangan. Berdasarkan isi dari pasal 8 ini, maka kembali pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.” Dari sini Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai bagian dari Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah.

3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perpustakaan sebagai wahana belajar sepanjang hayat mengembangkan potensi masyarakat agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan nasional.

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang dijadikan rujukan dalam pembentukan Raperda Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan, terdapat dalam beberapa pasal, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 10 Pemerintah dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Pasal 11 ayat (1) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

4. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan

Secara substantif dibentuknya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan adalah untuk melaksanakan amanah konstitusi negara sebagaimana terdapat dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, melestarikan kebudayaan nasional, serta dalam rangka menumbuhkembangkan budaya gemar membaca.

Undang-Undang ini adalah produk hukum yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan perpustakaan oleh karena itu dalam pembentukan Raperda Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Penyelenggaraan Perpustakaan harus mengacu pada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang ini.

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 yang dijadikan rujukan dalam pembentukan Raperda Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan, terdapat dalam beberapa pasal, yaitu sebagai berikut:

a. Ketentuan umum (Pasal 1);

Pada Pasal 1 Ketentuan Umum UU No 43 Tahun 2007 disebutkan bahwa Perpustakaan adalah institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka. Maka berdasarkan pasal ini, ketentuan umum pada Raperda tentang penyelenggaraan

perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara juga mengutip definisi Perpustakaan dari pasal ini.

- b. Asas, Fungsi dan Tujuan Perpustakaan (Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4);

Pasal 2 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan diselenggarakan berdasarkan asas pembelajaran sepanjang hayat, demokrasi, keadilan, keprofesionalan, keterbukaan, keterukuran, dan kemitraan.

Pasal 3 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan berfungsi sebagai wahana pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi untuk meningkatkan kecerdasan dan keberdayaan bangsa.

Pasal 4 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan bertujuan memberikan layanan kepada pemustaka, meningkatkan kegemaran membaca, serta memperluas wawasan dan pengetahuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

- c. Hak dan Kewajiban Masyarakat (Pasal 5 dan Pasal 6);

Pasal 5 (1) UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Masyarakat mempunyai hak yang sama untuk:

- a. memperoleh layanan serta memanfaatkan dan mendayagunakan fasilitas perpustakaan;
- b. mengusulkan keanggotaan Dewan Perpustakaan;
- c. mendirikan dan/atau menyelenggarakan perpustakaan;
- d. berperan serta dalam pengawasan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan perpustakaan.

(2) Masyarakat di daerah terpencil, terisolasi, atau terbelakang sebagai akibat faktor geografis berhak memperoleh layanan perpustakaan secara khusus.

(3) Masyarakat yang memiliki cacat dan/atau kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh layanan perpustakaan yang disesuaikan dengan kemampuan dan keterbatasan masing-masing.

Pasal 6 (1) UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Masyarakat berkewajiban:

- a. menjaga dan memelihara kelestarian koleksi perpustakaan;
- b. menyimpan, merawat, dan melestarikan naskah kuno yang dimilikinya dan mendaftarkannya ke Perpustakaan Nasional;
- c. menjaga kelestarian dan keselamatan sumber daya perpustakaan di lingkungannya;
- d. mendukung upaya penyediaan fasilitas layanan perpustakaan di lingkungannya;
- e. mematuhi seluruh ketentuan dan peraturan dalam pemanfaatan fasilitas perpustakaan; dan
- f. menjaga ketertiban, keamanan, dan kenyamanan lingkungan perpustakaan.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- d. Kewajiban dan Wewenang pemerintah daerah Kabupaten (Pasal 8, Pasal 10);

Pasal 8 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berkewajiban:

- a. menjamin penyelenggaraan dan pengembangan perpustakaan di daerah;
- b. menjamin ketersediaan layanan perpustakaan secara merata di wilayah masing-masing;
- c. menjamin kelangsungan penyelenggaraan dan pengelolaan perpustakaan sebagai pusat sumber belajar masyarakat;
- d. menggalakkan promosi gemar membaca dengan

memanfaatkan perpustakaan;

- e. memfasilitasi penyelenggaraan perpustakaan di daerah; dan
- f. menyelenggarakan dan mengembangkan perpustakaan umum daerah berdasar kekhasan daerah sebagai pusat penelitian dan rujukan tentang kekayaan budaya daerah di wilayahnya.

Pasal 10 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Pemerintah daerah berwenang:

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

e. Standar, Koleksi, dan Layanan Perpustakaan (Pasal 11, Pasal 12, Pasal 14);

Pasal 11 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa (1) Standar nasional perpustakaan terdiri atas:

- a. standar koleksi perpustakaan;
- b. standar sarana dan prasarana;
- c. standar pelayanan perpustakaan;
- d. standar tenaga perpustakaan;
- e. standar penyelenggaraan; dan

f. standar pengelolaan.

(2) Standar nasional perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai acuan penyelenggaraan, pengelolaan, dan pengembangan perpustakaan.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar nasional perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 12 (1) UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Koleksi perpustakaan diseleksi, diolah, disimpan, dilayankan, dan dikembangkan sesuai dengan kepentingan pemustaka dengan memperhatikan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi.

(2) Pengembangan koleksi perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan standar nasional perpustakaan.

(3) Bahan perpustakaan yang dilarang berdasarkan peraturan perundang-undangan disimpan sebagai koleksi khusus Perpustakaan Nasional.

(4) Koleksi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan secara terbatas.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyimpanan koleksi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan penggunaan secara terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 14 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa:

(1) Layanan perpustakaan dilakukan secara prima dan berorientasi bagi kepentingan pemustaka.

- (2) Setiap perpustakaan menerapkan tata cara layanan perpustakaan berdasarkan standar nasional perpustakaan.
- (3) Setiap perpustakaan mengembangkan layanan perpustakaan sesuai dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi.
- (4) Layanan perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan melalui pemanfaatan sumber daya perpustakaan untuk memenuhi kebutuhan pemustaka.
- (5) Layanan perpustakaan diselenggarakan sesuai dengan standar nasional perpustakaan untuk mengoptimalkan pelayanan kepada pemustaka.
- (6) Layanan perpustakaan terpadu diwujudkan melalui kerja sama antarperpustakaan.
- (7) Layanan perpustakaan secara terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilaksanakan melalui jejaring telematika.

f. Pembentukan, Penyelenggaraan, Pengembangan Perpustakaan (Pasal 15, Pasal 16, Pasal 19);

Pasal 15 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Perpustakaan dibentuk sebagai wujud pelayanan kepada pemustaka dan masyarakat.
- (2) Pembentukan perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.
- (3) Pembentukan perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memenuhi syarat:

- a. memiliki koleksi perpustakaan;
- b. memiliki tenaga perpustakaan;
- c. memiliki sarana dan prasarana perpustakaan;
- d. memiliki sumber pendanaan; dan
- e. memberitahukan keberadaannya ke Perpustakaan Nasional.

Pasal 16 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Penyelenggaraan perpustakaan berdasarkan kepemilikan terdiri atas:

- a. perpustakaan pemerintah;
- b. perpustakaan provinsi;
- c. perpustakaan kabupaten/kota;
- d. perpustakaan kecamatan;
- e. perpustakaan desa;
- f. perpustakaan masyarakat;
- g. perpustakaan keluarga; dan
- h. perpustakaan pribadi.

Pasal 19 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa :

- (1) Pengembangan perpustakaan merupakan upaya peningkatan sumber daya, pelayanan, dan pengelolaan perpustakaan, baik dalam hal kuantitas maupun kualitas.
- (2) Pengembangan perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan karakteristik, fungsi dan tujuan, serta dilakukan sesuai dengan kebutuhan pemustaka dan masyarakat dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.
- (3) Pengembangan perpustakaan sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) dan ayat (2) dilakukan secara berkesinambungan Jenis-Jenis Perpustakaan (Pasal 20, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27);

Pasal 20 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan terdiri atas:

- a. Perpustakaan Nasional;
- b. Perpustakaan Umum;
- c. Perpustakaan Sekolah/Madrasah;
- d. Perpustakaan Perguruan Tinggi; dan
- e. Perpustakaan Khusus.

Pasal 22 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Perpustakaan umum diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, dan desa, serta dapat diselenggarakan oleh masyarakat.
- (2) Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota menyelenggarakan perpustakaan umum daerah yang koleksinya mendukung pelestarian hasil budaya daerah masing-masing dan memfasilitasi terwujudnya masyarakat pembelajar sepanjang hayat.
- (3) Perpustakaan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan mengembangkan sistem layanan perpustakaan berbasis teknologi informasi dan komunikasi.
- (4) Masyarakat dapat menyelenggarakan perpustakaan umum untuk memfasilitasi terwujudnya masyarakat

pembelajar sepanjang hayat.

- (5) Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau kabupaten/kota melaksanakan layanan perpustakaan keliling bagi daerah yang belum terjangkau oleh layanan perpustakaan menetap.

Pasal 23 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Setiap sekolah/madrasah menyelenggarakan perpustakaan yang memenuhi standar nasional perpustakaan dengan memperhatikan Standar Nasional Pendidikan.
- (2) Perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memiliki koleksi buku teks pelajaran yang ditetapkan sebagai buku teks wajib pada satuan pendidikan yang bersangkutan dalam jumlah yang mencukupi untuk melayani semua peserta didik dan pendidik.
- (3) Perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengembangkan koleksi lain yang mendukung pelaksanaan kurikulum pendidikan.
- (4) Perpustakaan sekolah/madrasah melayani peserta didik pendidikan kesetaraan yang dilaksanakan di lingkungan satuan pendidikan yang bersangkutan.
- (5) Perpustakaan sekolah/madrasah mengembangkan layanan perpustakaan berbasis teknologi informasi dan komunikasi.
- (6) Sekolah/madrasah mengalokasikan dana paling sedikit 5% dari anggaran belanja operasional sekolah/madrasah atau belanja barang di luar belanja pegawai dan belanja

modal untuk pengembangan perpustakaan.

Pasal 24 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Setiap perguruan tinggi menyelenggarakan perpustakaan yang memenuhi standar nasional perpustakaan dengan memperhatikan Standar Nasional Pendidikan.
- (2) Perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki koleksi, baik jumlah judul maupun jumlah eksemplarnya, yang mencukupi untuk mendukung pelaksanaan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.
- (3) Perpustakaan perguruan tinggi mengembangkan layanan perpustakaan berbasis teknologi informasi dan komunikasi.
- (4) Setiap perguruan tinggi mengalokasikan dana untuk pengembangan perpustakaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan guna memenuhi standar nasional pendidikan dan standar nasional perpustakaan.

Pasal 25 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan khusus menyediakan bahan perpustakaan sesuai dengan kebutuhan pemustaka di lingkungannya.

Pasal 26 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan khusus memberikan layanan kepada pemustaka di lingkungannya dan secara terbatas memberikan layanan kepada pemustaka di luar lingkungannya.

Pasal 27 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan khusus diselenggarakan sesuai dengan

standar nasional perpustakaan.

- f. Bantuan Perpustakaan oleh Pemerintah Daerah (Pasal 28);
Pasal 28 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan bantuan berupa pembinaan teknis, pengelolaan, dan/atau pengembangan perpustakaan kepada perpustakaan khusus.
- g. Tenaga Perpustakaan, Pendidikan, Dan Organisasi Profesi (Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 37);
Pasal 29 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa :
- (1) Tenaga perpustakaan terdiri atas pustakawan dan tenaga teknis perpustakaan.
 - (2) Pustakawan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi kualifikasi sesuai dengan standar nasional perpustakaan.
 - (3) Tugas tenaga teknis perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dirangkap oleh pustakawan sesuai dengan kondisi perpustakaan yang bersangkutan.
 - (4) Ketentuan mengenai tugas, tanggung jawab, pengangkatan, pembinaan, promosi, pemindahan tugas, dan pemberhentian tenaga perpustakaan yang berstatus pegawai negeri sipil dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - (5) Ketentuan mengenai tugas, tanggung jawab, pengangkatan, pembinaan, promosi, pemindahan tugas, dan pemberhentian tenaga perpustakaan yang berstatus

nonpegawai negeri sipil dilakukan sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh penyelenggara perpustakaan yang bersangkutan.

Pasal 30 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Perpustakaan Nasional, perpustakaan umum Pemerintah, perpustakaan umum provinsi, perpustakaan umum kabupaten/kota, dan perpustakaan perguruan tinggi dipimpin oleh pustakawan atau oleh tenaga ahli dalam bidang perpustakaan.

Pasal 31 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Tenaga perpustakaan berhak atas:

- a. penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial;
- b. pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas; dan
- c. kesempatan untuk menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas perpustakaan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.

Pasal 32 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Tenaga perpustakaan berkewajiban:

- a. memberikan layanan prima terhadap pemustaka;
- b. menciptakan suasana perpustakaan yang kondusif; dan
- c. memberikan keteladanan dan menjaga nama baik lembaga dan kedudukannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.

Pasal 33 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Pendidikan untuk pembinaan dan pengembangan tenaga

perpustakaan merupakan tanggung jawab penyelenggara perpustakaan.

- (2) Pendidikan untuk pembinaan dan pengembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui pendidikan formal dan/atau nonformal.
- (3) Pendidikan untuk pembinaan dan pengembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui kerja sama Perpustakaan Nasional, perpustakaan umum provinsi, dan/atau perpustakaan umum kabupaten/kota dengan organisasi profesi, atau dengan lembaga pendidikan dan pelatihan.

Pasal 34 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Pustakawan membentuk organisasi profesi.
- (2) Organisasi profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi untuk memajukan dan memberi perlindungan profesi kepada pustakawan.
- (3) Setiap pustakawan menjadi anggota organisasi profesi.
- (4) Pembinaan dan pengembangan organisasi profesi pustakawan difasilitasi oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Pasal 35 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

Organisasi profesi pustakawan mempunyai kewenangan:

- a. menetapkan dan melaksanakan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga;
- b. menetapkan dan menegakkan kode etik pustakawan;
- c. memberi perlindungan hukum kepada pustakawan; dan
- d. menjalin kerja sama dengan asosiasi pustakawan pada

tingkat daerah, nasional, dan internasional.

Pasal 36 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Kode etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf b berupa norma atau aturan yang harus dipatuhi oleh setiap pustakawan untuk menjaga kehormatan, martabat, citra, dan profesionalitas.
- (2) Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat secara spesifik sanksi pelanggaran kode etik dan mekanisme penegakan kode etik.

Pasal 37 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Penegakan kode etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2) dilaksanakan oleh Majelis Kehormatan Pustakawan yang dibentuk oleh organisasi profesi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi profesi pustakawan diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.

h. Sarana dan Prasarana perpustakaan (Pasal 38);

Pasal 38 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Setiap penyelenggara perpustakaan menyediakan sarana dan prasarana sesuai dengan standar nasional perpustakaan.
- (2) Sarana dan prasarana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimanfaatkan dan dikembangkan sesuai dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi.

i. Pendanaan Perpustakaan (Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41);

Pasal 39 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Pendanaan perpustakaan menjadi tanggung jawab

penyelenggara perpustakaan.

- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran perpustakaan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Pasal 40 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Pendanaan perpustakaan didasarkan pada prinsip kecukupan dan berkelanjutan.
- (2) Pendanaan perpustakaan bersumber dari:
 - a. anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
 - b. sebagian anggaran pendidikan;
 - c. sumbangan masyarakat yang tidak mengikat; d. kerja sama yang saling menguntungkan;
 - d. bantuan luar negeri yang tidak mengikat;
 - e. hasil usaha jasa perpustakaan; dan/atau
 - f. sumber lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 41 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Pengelolaan dana perpustakaan dilakukan secara efisien, berkeadilan, terbuka, terukur, dan bertanggung jawab.

- e. Kerjasama dan Peran Serta Masyarakat (Pasal 42, Pasal 43);

Pasal 42 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Perpustakaan melakukan kerja sama dengan berbagai pihak untuk meningkatkan layanan kepada pemustaka.
- (2) Peningkatan layanan kepada pemustaka sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk meningkatkan jumlah pemustaka yang dapat dilayani dan meningkatkan mutu layanan perpustakaan.

- (3) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan peningkatan layanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan memanfaatkan sistem jejaring perpustakaan yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi.

Pasal 43 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Masyarakat berperan serta dalam pembentukan, penyelenggaraan, pengelolaan, pengembangan, dan pengawasan perpustakaan.

- k. Dewan Perpustakaan (Pasal 46);

Pasal 46 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Dewan perpustakaan dapat menjalin kerja sama dengan perpustakaan pada tingkat daerah, nasional, dan internasional untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (6).

- f. Pembudayaan Kegemaran Membaca (Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51).

Pasal 48 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Pembudayaan kegemaran membaca dilakukan melalui keluarga, satuan pendidikan, dan masyarakat.
- (2) Pembudayaan kegemaran membaca pada keluarga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difasilitasi oleh Pemerintah dan pemerintah daerah melalui buku murah dan berkualitas.
- (3) Pembudayaan kegemaran membaca pada satuan

pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mengembangkan dan memanfaatkan perpustakaan sebagai proses pembelajaran.

- (4) Pembudayaan kegemaran membaca pada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penyediaan sarana perpustakaan di tempat-tempat umum yang mudah dijangkau, murah, dan bermutu.

Pasal 49 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat mendorong tumbuhnya taman bacaan masyarakat dan rumah baca untuk menunjang pembudayaan kegemaran membaca.

Pasal 50 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi dan mendorong pembudayaan kegemaran membaca sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (2) sampai dengan ayat (4) dengan menyediakan bahan bacaan bermutu, murah, dan terjangkau serta menyediakan sarana dan prasarana perpustakaan yang mudah diakses.

Pasal 51 UU No 43 Tahun 2007 menyatakan bahwa

- (1) Pembudayaan kegemaran membaca dilakukan melalui gerakan nasional gemar membaca.
- (2) Gerakan nasional gemar membaca sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan seluruh masyarakat.
- (3) Satuan pendidikan membina pembudayaan kegemaran membaca peserta didik dengan memanfaatkan perpustakaan.

- (4) Perpustakaan wajib mendukung dan memasyarakatkan gerakan nasional gemar membaca melalui penyediaan karya tulis, karya cetak, dan karya rekam.
- (5) Untuk mewujudkan pembudayaan kegemaran membaca sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perpustakaan bekerja sama dengan pemangku kepentingan.
- (6) Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan penghargaan kepada masyarakat yang berhasil melakukan gerakan pembudayaan gemar membaca.
- (7) Ketentuan mengenai pemberian penghargaan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Maka Raperda yang dibuat untuk penyelenggaraan perpustakaan ini didasarkan pada peraturan peraturan yang ada di atasnya.

6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimaksudkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Undang-undang ini merupakan pedoman utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, berkenaan dengan pembentukan Raperda tentang Penyelenggaraan Perpustakaan ada beberapa Pasal yang dijadikan rujukan, yaitu sebagai berikut:

a. Pasal 9 ayat (1) dan ayat (3)

1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

2) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan

Daerah kabupaten/kota.

b. Pasal 11

(1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

c. Pasal 12 ayat (2), Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;

- n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- d. Pasal 15 ayat (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini (Lampiran huruf W).

Tabel 3
Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Perpustakaan

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	Pembinaan Perpustakaan	<ul style="list-style-type: none"> a. Penetapan standar dan akreditasi perpustakaan b. Pengelolaan perpustakaan tingkat nasional. c. Pembudayaan gemar membaca tingkat nasional. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan perpustakaan tingkat Daerah provinsi. b. Pembudayaan gemar membaca tingkat Daerah provinsi. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan perpustakaan tingkat Daerah kabupaten/kota. b. Pembudayaan gemar membaca tingkat Daerah kabupaten/kota.
2	Pelestarian Koleksi Nasional dan Naskah Kuno	<ul style="list-style-type: none"> a. Pelestarian karya cetak dan karya rekam koleksi nasional. b. Penerbitan katalog induk nasional dan bibliografi Nasional. c. Pelestarian naskah kuno dan pengembalian naskah kuno dari luar negeri. d. Pengembangan koleksi budaya etnis nusantara yang berasal dari luar negeri dan koleksi budaya etnis nusantara yang ditemukan oleh Pemerintah Pusat. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pelestarian karya cetak dan karya rekam koleksi Daerah di Daerah provinsi. b. Penerbitan katalog induk Daerah dan bibliografi Daerah. c. Pelestarian naskah kuno milik Daerah provinsi. d. Pengembangan koleksi budaya etnis nusantara yang ditemukan oleh Pemerintah Daerah provinsi 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pelestarian naskah kuno milik Daerah kabupaten/kota. b. Pengembangan koleksi budaya etnis nusantara yang ditemukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
3	Sertifikasi Pustakawan Dan Akreditasi Pendidikan Dan Pelatihan Perpustakaan	<p>penyelenggaraan sertifikasi pustakawan dan akreditasi pendidikan dan pelatihan perpustakaan.</p>		

e. Pasal 17

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

7. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan

Buku memiliki nilai kegunaan yang penting dan strategis dalam upaya membangun dan meningkatkan budaya literasi, berkenaan dengan itu perlu dilakukan upaya untuk menjamin tersedianya buku bermutu, murah, dan merata, diperlukan tata kelola perbukuan yang dapat dipertanggungjawabkan. Kehadiran Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan, dimaksudkan untuk pengaturan sistem perbukuan yang komprehensif dan terintegrasi. Undang-undang ini secara substansi memiliki keterkaitan yang erat dengan Raperda Penyelenggaraan Perpustakaan. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 yang

dijadikan rujukan dalam pembentukan Raperda Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan, terdapat dalam beberapa pasal, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 4, Literasi adalah kemampuan untuk memaknai informasi secara kritis sehingga setiap orang dapat mengakses ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas hidupnya.
- b. Pasal 8 Masyarakat berhak:
 - a. memperoleh kesempatan untuk berperan serta dalam Sistem Perbukuan; dan
 - b. mendapatkan kemudahan akses terhadap Buku Bermutu dan informasi perbukuan.
- c. Pasal 9
Masyarakat penyandang disabilitas berhak memperoleh kemudahan membaca Buku sesuai dengan kebutuhannya.
- d. Pasal 10
Masyarakat di daerah terdepan, terluar, tertinggal, komunitas adat terpencil, serta yang mengalami bencana berhak memperoleh layanan akses Buku.
- e. pada ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berwenang:
 1. menjamin pelaksanaan Sistem Perbukuan di wilayahnya;
 2. menjamin pendistribusian buku teks utama secara adil dan merata; dan
 3. memfasilitasi pengembangan budaya literasi.

f. Sedangkan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ditentukan dalam Pasal 41, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertanggung jawab:

1. mewujudkan tersedianya Buku Bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi di wilayahnya;
2. memfasilitasi tumbuhnya Toko Buku di wilayahnya;
3. melaksanakan program peningkatan minat membaca dan minat menulis; dan
4. memastikan tersedianya buku teks bermutu untuk pembelajaran bagi setiap peserta didik pada satuan dan/ atau program pendidikan sesuai dengan kewenangannya.

g. Pasal 61

(1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mendistribusikan buku teks utama kepada satuan dan/ atau program pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

(2) Pendistribusian buku teks utama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan anggaran pendapatan belanja negara atau anggaran pendapatan belanja daerah.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 ayat (2), Pasal 11 ayat (3), Pasal 12 ayat (5), Pasal 47, Pasal 51 ayat (7), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-

Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Secara teknis PP ini mengatur perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan penyelenggaraan perpustakaan guna meningkatkan mutu dan kualitas perpustakaan yang memenuhi Standar Nasional Perpustakaan, selain itu PP ini juga mengatur tentang peningkatan budaya gemar membaca atau literasi. Beberapa ketentuan yang terkait dengan penyusunan Raperda Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan terdapat dalam beberapa pasal yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 2 berkenaan dengan kewajiban masyarakat yang memiliki Naskah Kuno untuk mendaftarkannya kepada Perpustakaan Nasional melalui perpustakaan kabupaten/kota
- b. Pasal 17 yaitu Perpustakaan provinsi dan perpustakaan kabupaten/kota melakukan pelestarian koleksi yang memuat budaya daerah.
- c. Pasal 40 (1) Kepala Perpustakaan kabupaten/kota adalah pustakawan atau tenaga ahli dalam bidang perpustakaan yang memiliki kriteria sebagai berikut:
 - a. memiliki kualifikasi akademik paling rendah magister (S-2) atau magister terapan untuk Perpustakaan Nasional dan perpustakaan perguruan tinggi dan paling rendah sarjana (S-1) atau diploma empat (D-IV)/sarjana terapan untuk perpustakaan kabupaten/kota;
 - b. memiliki pengalaman bekerja untuk perpustakaan kabupaten/kota paling singkat 5 (lima) tahun;

- c. mampu berbahasa Inggris baik lisan maupun tulis;
dan
- d. memahami teknologi informasi.

9. Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah merupakan dasar Pembentukan Dinas Perpustakaan dan Arsip. Pasal 3 huruf d angka 19 Dinas Perpustakaan dan Arsip dengan Tipe B, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kearsipan dan urusan pemerintahan bidang perpustakaan;

Ketentuan lebih lanjut tentang Dinas Perpustakaan dan Arsip diatur oleh Peraturan Bupati No 47 tahun 2017. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa :

- (1) Dinas Perpustakaan dan Arsip dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.
- Kepala Dinas mempunyai tugas pokok memimpin, merumuskan, mengatur, membina, mengendalikan, mengkoordinasikan, mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan urusan pemerintah daerah di Bidang Pengembangan Perpustakaan dan

Pembudayaan Kegemaran Membaca dan bidang kearsipan.

(3) Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Dinas menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan dan penetapan Rencana Strategis Organisasi Perangkat Daerah Dinas Perpustakaan dan Arsip dan Desa berdasarkan RPJMD Pemerintah Daerah, tugas, permasalahan dan kebijaksanaan yang ada;
- b. perumusan Upaya Peningkatan dan pengembangan Kebijaksanaan pada Dinas Perpustakaan dan Arsip;
- c. perumusan pedoman kerja Dinas Perpustakaan dan Arsip sebagai acuan dalam pelaksanaan tugas;
- d. pendistribusian tugas kepada Sekretaris, Kepala Bidang Pengolahan, Layanan dan Pelestarian Bahan Perpustakaan, Kepala Bidang Pengembangan Perpustakaan dan Pembudayaan Kegemaran Membaca dan Kepala Bidang Kearsipan berdasarkan Peraturan Bupati tentang Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Perangkat Daerah sebagai pedoman;
- e. penyelenggaraan koordinasi pelaksanaan program dengan Organisasi Perangkat Daerah lain untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian kerja;
- f. pengendalian pelaksanaan tugas administratif dan teknis operasional Dinas Perpustakaan dan Arsip dengan membimbing, mengarahkan dan mengawasi untuk optimalisasi tugas yang berhubungan dengan fungsi teknis urusan Perpustakaan dan Kearsipan;
- g. pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan pada Dinas

Perpustakaan dan Arsip dengan Organisasi Perangkat Daerah lain;

- h. penandatanganan Naskah Dinas berdasarkan kewenangannya sebagai Kepala Dinas Perpustakaan dan Arsip untuk keabsahan naskah dinas;
- i. penjalinan Kerja Sama dengan instansi lain atau mitra kerja untuk keberhasilan program kerja Dinas Perpustakaan dan Arsip;
- j. memberikan petunjuk, penilai, dan pembina Sekretaris, Kepala Bidang Pengolahan, Layanan dan Pelestarian Bahan Perpustakaan, Kepala Bidang Pengembangan Perpustakaan dan Pembudayaan Kegemaran Membaca dan Kepala Bidang Kearsipan dan bawahan lain pada Dinas Perpustakaan dan Arsip sesuai peraturan dan pedoman yang ada;
- k. pengevaluasian pelaksanaan program Sekretaris, Kepala Bidang Pengolahan, Layanan dan Pelestarian Bahan Perpustakaan, Kepala Bidang Pengembangan Perpustakaan dan Pembudayaan Kegemaran Membaca dan Kepala Bidang Kearsipan berdasarkan rencana dan realisasinya untuk mengetahui tingkat pencapaian program dan permasalahan yang dihadapi, serta pemecahan masalahnya;
- l. pelaporan hasil pelaksanaan tugas kepada Bupati secara lisan maupun tertulis untuk bahan pertimbangan pengambilan keputusan; dan
- m. Pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diperintahkan pimpinan secara tertulis.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Peraturan perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif dalam tata kehidupan masyarakat harus memenuhi tiga daya laku, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Di samping itu juga harus memperhatikan efektivitas atau daya lakunya secara ekonomis dan politis.

Masing-masing unsur atau dasar daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat yang juga mengandung berbagai asas-asas;
- b. Landasan yuridis berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada.
- c. Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan;

Berkenaan dengan penyusunan Peraturan Daerah, setidaknya terdapat 3 (tiga) teori yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Perda yang baik, yaitu:⁴² Teori materiil (*materiele theory*), yaitu penyusunan perda dilihat dari segi muatan yang akan diatur; Teori formil (*formele theory*), yaitu

penyusunan perda dilihat dari segi bentuk/formatnya; Teori filsafat (*philosophische theory*), yaitu penyusunan perda dilihat dari landasan filsafatnya (*philosophische grondslag*).

Perda yang baik menurut teori materiil adalah perda yang muatan isinya sedapat mungkin digali dari hukum masyarakat (*Common law*). Materi perda berisi kesadaran hukum masyarakat, terlebih di era otonomi daerah yang seluas-luasnya. Teori ini mengandaikan bahwa kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*) ekuivalen dengan keadilan sosial (*social justice*).

Teori formil hukum mengajukan 3 (tiga) syarat peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik, yaitu: [1] tuntas mengatur permasalahannya; [2] sedikit mungkin memuat ketentuan tentang delegasi peraturan perundang-undangan

⁴¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 87

⁴² W. Riawan Tjandra, Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting : Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 2009 : 86-87)

(*delagatie van wetgeving*); [3] hindari memuat ketentuan yang bersifat elastis. Perda yang tidak tuntas mengatur permasalahan sering kali menimbulkan “inflasi” peraturan. Pemberian kewenangan delegasi dari legislatif (DPRD) kepada eksekutif (Kepala Daerah) harus dibatasi oleh kewenangan normatif yang memang dimiliki oleh eksekutif. Teori formil dalam pembentukan perda juga menginginkan agar dihindari pasal-pasal yang bersifat “karet”, misalnya tentang pengecualian “demi kepentingan umum”, karena pengertian stipulatif tentang “kepentingan umum” (*publieke belang*) masih belum baku di Indonesia. Oleh karena itu, dalam teori formil, semua pengertian harus dirinci secara limitatif agar tidak menimbulkan interpretasi yang bias, melebar, dan tarik-ulur kewenangan.

Teori filsafat mengedepankan bahwa Perda yang dibentuk harus mencerminkan filsafat hidup masyarakat, dengan demikian perda yang dibentuk harus memuat kearifan lokal masyarakat yang akan diatur. Jangan sampai perda yang akan dibentuk justru “menciderai” rasa keadilan di masyarakat karena sifatnya yang *top-down*, sedapat mungkin perda yang dibentuk telah melalui mekanisme peran serta masyarakat sehingga bersifat *bottom-up*.

Perda yang dibentuk harus mencerminkan kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*), sehingga masyarakat yang diatur akan “sukarela” untuk patuh. Perda juga harus berlaku secara yuridis. Hukum itu ibarat tombak bermata dua: mata tombak yang satu bernama adil, sedang yang satu bernama benar. Jadi, hukum itu harus adil dan benar. Istilah keadilan multiinterpretatif, misalnya, Aristoteles mengemukakan yang dinamakan adil adalah

adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Benar adalah kesesuaian antara perbuatan dengan peraturan. Adil dan benar mewujudkan perdamaian, karena hukum mengandung filosofi pengayoman dan perdamaian. Hal ini harus tercermin dalam Perda/produk hukum daerah.

Penyusunan perda harus dibuat berdasarkan bahasa hukum yang benar, tidak multitafsir dan multiinterpretatif. Secara yuridis, Perda yang akan dibentuk tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta memenuhi prosedural sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, agar tidak terjadi cacat prosedural. Sesuai dengan konsep landasan pembentukan aturan diatas, dalam pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini juga dilandaskan pada aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam pembentukan perda merupakan suatu keniscayaan ketika pembentuk perda dihadapkan pada sebuah pertanyaan: “Apakah hukum itu? Dan apa pula keadilan itu?” Suatu produk peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas. Politik hukum yang dijadikan dasar pijakan juga harus mapan, sehingga dapat dijadikan pegangan. Sudah menjadi tugas para pembentuk peraturan hukum untuk dapat menjelaskan esensi hukum atau keadilan yang dilandasi oleh pengetahuan hukum. Tugas filsafat dalam hal ini adalah menguji secara kritis dan mendalam (radikal) terhadap suatu peraturan daerah yang akan dibentuk. Murphy dan Colleman

berpendapat: Tujuan filsafat adalah mengartikulasi dan mempertahankan standar kritik rasional serta menyibak kegelapan yang menyelubungi praktek (hukum) ketika praktek itu mulali dipersoalkan, tidak dalam kaitannya dengan alasan yang bersifat publik dan objektif, melainkan dalam kaitan dengan perasaan, dogma, kepercayaan, dan konvensi yang tak teruji.⁴³

Hal ini mengindikasikan bahwa analisis filsafat terhadap hukum dimaksudkan untuk memberi pertanggungjawaban rasional atas konsep yang digunakan dalam praktek hukum. Sekali lagi, fungsi filsafat sebagai sebuah landasan peraturan hukum (dalam hal ini Perda) bukan untuk melaporkan implementasinya, tetapi melalui refleksi kritis merekonstruksi dan mengoreksi penggunaan umum atas konsep tersebut. Refleksi kritis ini menjadi penting karena dua hal, yaitu [1] masyarakat berkepentingan atas tegaknya kepentingan umum berupa tertib sosial yang merupakan prakondisi bagi pelaksanaan hak dan perwujudan kepentingan warga negara; [2] mengontrol potensi kesewenang-wenangan penguasa.

Dalam ilmu hukum sendiri, masih terdapat perdebatan keterkaitan antara moralitas dan hukum. Penganut mazhab positivis cenderung memisahkan keduanya, hukum sebagai sistem harus adil tanpa harus mengingkari kenyataan bahwa hukum produk partikular dapat saja tidak adil.

Dalam produk hukum daerah berupa Perda, analisis kritis harus dimulai dari pembentukan perda itu sendiri, oleh karena itu

⁴³ Murphy, G. Jeffrie & L. Jules Coleman, *Philosophy of Law*, (San Francisco & London : Westview Press Boulder, 1990), hlm. 2

dalam konsiderans menimbang suatu Perda selalu dicantumkan secara eksplisit tentang landasan filosofis pembentukannya. Ada latar belakang yang menjadi landasan pembentukan Perda. Dengan demikian, Perda bukan dibentuk hanya atas dasar “intuisi sesaat” dari pemerintah daerah, tetapi lahir dari kebutuhan untuk melindungi kepentingan umum. Dalam peraturan perundang-undangan, landasan filosofis ini diletakkan dalam konsiderans menimbang yang didahului kata “bahwa”.

Penyelenggaraan pemerintahan yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sidharta yang dikutip oleh Anthon F. Susanto,⁴⁴ bahwa Pancasila menjadi bintang pemandu atau *leitstern*, yang lapisan-lapisan materinya berisi substansi hukum dan tiang kerangkanya adalah budaya hukum. Dardji Darmodihardjo menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Ini berarti menjadikan Pancasila sebagai ukuran dalam menilai hukum kita. Aturan-aturan hukum yang diterapkan dalam masyarakat harus mencerminkan kesadaran dan rasa keadilan sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada

⁴⁴ Anthon F. Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm 294-295.

gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B.Arief Sidharta⁴⁵ menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan negara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilisafatan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam penyelenggaraan perpustakaan.

Landasan filosofis pembentukan Perda tentang Penyelenggaraan Perpustakaan pada dasarnya adalah untuk mewujudkan kecerdasan bangsa yang merupakan perwujudan dari meningkatkan kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan beberapa Pasal 28 I Tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 31 Tentang Hak atas Pendidikan, dan Pasal 32 berkenaan dengan Kebudayaan.

⁴⁵ B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010), hlm. 85.

Apabila dirumuskan maka landasan filosofis Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Penyelenggaraan Perpustakaan, yaitu:

” bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya masyarakat Penajam Paser Utara, perpustakaan merupakan wahana belajar sepanjang hayat untuk mengembangkan potensi masyarakat agar menjadi manusia yang berkualitas, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan nasional”.

B. Landasan Sosiologis

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah Penyelenggaraan Perpustakaan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya

banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu model hukum responsif yaitu hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil; hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.

Dari sudut pandang teori legitimasi, Habermas memusatkan diri pada hal-hal yang berhubungan dengan klaim kesahihan normatif. Klaim tentang kesahihan normatif dari norma-norma hukum ini berpijak pada teori proseduralistis, yaitu bahwa dasar legitimasi hukum itu mengikuti pola yang diatur oleh hukum itu sendiri.⁴⁶Kalau hukum harus dipatuhi, hukum itu juga harus diterima secara inter-subjektif oleh para targetnya. Kesahihan atau legitimitas yang berasal dari penerimaan intersubjektif tersebut memberinya daya ikat.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial”

⁴⁶ F. Budi Hardiman, *Menuju Masyarakat Komunikatif : Ilmu, Masyarakat, Politik, & Postmodernisme Menurut Jürgen Habermas*, (Yogyakarta : Kanisius, 2009), hlm. 65

dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan perundang-undangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri. Menurut Syaukani dan Thohari⁴⁷, bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat.

L.A. Hart⁴⁸ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle⁴⁹ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan merupakan jawaban atas kebutuhan masyarakat

⁴⁷ Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25.

⁴⁸ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 311.

⁴⁹ John Gilissen dan Fritz Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht, atau Sejarah Hukum*, Terj. Freddy Tengker, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm 23.

akan sarana pendidikan, penelitian, pengembangan Ilmu pengetahuan, teknologi, budaya membaca dan Informasi.

Landasan sosiologis pembentukan Perda Penyelenggaraan Perpustakaan adalah bahwa perpustakaan yang merupakan sarana utama dalam menunjang pendidikan dan ilmu pengetahuan yang baik dan bermutu. Perpustakaan mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pengembangan pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, dan budaya membaca.

Apabila dirumuskan maka landasan sosiologis Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan, yaitu:

“bahwa sebagai salah satu upaya untuk memajukan kebudayaan daerah, perpustakaan merupakan wahana pelestarian kekayaan budaya Penajam Paser Utara sekaligus untuk menumbuhkembangkan budaya gemar membaca melalui pengembangan dan pendayagunaan perpustakaan sebagai sumber informasi yang berupa karya tulis, karya cetak dan/atau karya rekam”

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pembentukan Perda Penyelenggaraan Perpustakaan pada dasarnya adalah merupakan amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Daerah Kabupaten diberikan kewenangan membentuk Peraturan Daerah untuk mengatur penyelenggaraan pembangunan yang menjadi urusan daerah termasuk penyelenggaraan Perpustakaan

Daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 17 serta Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, selain itu kewenangan pemerintah daerah Kabupaten yang berkaitan dengan penyelenggaraan perpustakaan secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan.

Landasan yuridis pembentukan Perda Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Propinsi Kalimantan Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4182);
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
4. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir

dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Indoneia Nomor 6573);

6. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan (Lembaran Negara Republik Indonesi Tahun 2017 Nomor 102, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6053);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Repulik Indonesia Nomor 5531);
8. Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan penyelenggaraan perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara. Arah jangkauannya adalah berupa aspek pengaturan kelembagaan, aspek pembinaan, aspek penyelenggaraan perpustakaan, dan aspek pengawasan.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Raperda ini disesuaikan dengan ketentuan yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan perpustakaan, seperti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan; dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.

Berdasarkan ketentuan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan perpustakaan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki kewenangan dan kewajiban serta bertanggung jawab dalam penyelenggaraan perpustakaan.

Penyelenggaraan perpustakaan memiliki tujuan dan

kegunaan dalam rangka mencerdaskan masyarakat Penajam Paser Utara. Secara garis besar pengaturan penyelenggaraan perpustakaan dalam Perda ini akan mengarah dan ditujukan untuk kemajuan daerah Kabupaten Penajam Paser Utara.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara maka materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan adalah sebagai berikut:

Tabel 4
Materi Muatan Raperda
Kabupaten Penajam Paser
Utara Tentang
Penyelenggaraan Perpustakaan

No	Materi Muatan	Sumber Pengaturan	Penjabaran/Gambaran
-1	-2	-3	-4
1	KETENTUAN UMUM	1. Pasal 1 UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Memuat terkait pengertian/definisi dari perpustakaan dan hal hal lain yang terkait dengan perpustakaan yang akan diatur dalam perda
		2. PP 24 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Muatan isinya sama dengan yang tercantum pada UU No 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan
		3. UU No 7 Tahun 2002 tentang pembentukan kabupaten Penajam paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur	Isi dari Raperda adalah pernyataan tentang Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara yang berdiri berdasarkan UU ini

2	ASAS, MAKSUD DAN TUJUAN	1. Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Isi dari Raperda pada pasal 2,3 dan 4 didasarkan dari isi sumber pengaturan berdasarkan pembagian fungsi Perpustakaan yang diatur
3	RUANG LINGKUP	1 Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, dan pasal 10 UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Isi dari Raperda memuat tentang Hak, Kewajiban, dan Kewenangan Masyarakat dan Pemerintah Kabupaten terhadap Perpustakaan yang diambil dengan dasar dari sumber pengaturan UU 43 tahun 2007
		2 Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 40, Pasal 41 UU No 3 tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan	UU No 3 tahun 2017 memungkinkan untuk menambahkan poin baru pada raperda berupa kewajiban Pemerintah kabupaten dalam penyediaan koleksi
		3 Pasal 80 PP NO 24 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	PP No 24 menguatkan muatan isi raperda yang diambil dari dua sumber pengaturan di atas
4	PEMBENTUKAN, PENYELENGGARAAN, DAN JENIS PERPUSTAKAAN	1. Pasal 15, Pasal 16, Pasal 20 UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Isi Raperda memuat tentang Pembentukan, Penyelenggaraan dan Jenis Perpustakaan yang didasarkan dari Sumber Pengaturan dengan mengacu pada standar Nasional Perpustakaan yang diatur dalam sumber pengaturan juga
		2. Pasal 41, Pasal 42 dan pasal 43 PP NO 24 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 43 tahun 2007 tentang perpustakaan	Pasal terkait standar nasional perpustakaan pada sumber pengaturan di samping tidak termuat pada sumber pengaturan di atas

5	STANDAR NASIONAL PERPUSTAKAAN	1. BAB VI UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Isi raperda memuat tentang standar nasional perpustakaan yang berisi terkait pengaturan koleksi, sarana, pelayanan, tenaga dll yang didasarkan pada sumber pengaturan
		2. BAB IV PP No 24 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU tentang Perpustakaan	PP No 24 lebih detail mengatur terkait standar nasional perpustakaan dan akan dijadikan patokan dasar menyusun peraturan bupati yang nantinya akan menjadi turunan dari Peraturan daerah yang disusun ini
6	TENAGA PERPUSTAKAAN	1 BAB VIII UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Mengatur tentang hak dan kewajiban tenaga perpustakaan, isi raperda ini juga menegaskan bahwa tenaga perpustakaan berhak memperoleh uang lembur dan makan pada kelebihan jam kerja di waktu buka perpustakaan pada hari libur
		2 Bagian Kelima PP No 24 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan	Mengatur tentang standar tenaga perpustakaan
7	KERJA SAMA DAN PERAN SERTA MASYARAKAT	1. BAB XI UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Mengatur tentang diperbolehkannya Perpustakaan bekerja sama dan melibatkan peran serta masyarakat dalam pengembangan Perpustakaan

8	PEMBIAYAAN	1. BAB X UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Mengatur tentang anggaran yang digunakan untuk melaksanakan penyelenggaraan perpustakaan
		2. Bagian Keenam PP No 24 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan	Mengatur lebih detail tentang keuangan dewan perpustakaan
9	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN	1 BAB XII UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Mengatur tentang Pembinaan dan Pengawasan yang dapat dilakukan oleh Bupati
10	LARANGAN	1 BAB XIV UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Membahas tentang larangan atau hal hal yang tidak diperbolehkan dalam penyelenggaraan perpustakaan
		2 Pasal 86, Pasal 87, dan Pasal 88 PP No 24 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU tentang Perpustakaan	Membahas tentang larangan atau hal hal yang tidak diperbolehkan dalam penyelenggaraan perpustakaan
11	PENGHARGAAN	1 Bab XIII tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Membahas tentang penghargaan yang diberikan pada kegiatan kebudayaan kegemaraan membaca dan bagi masyarakat yang melindungi naskah kuno
		2 Bab III, Bab VII PP No 24 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan	Membahas tentang penghargaan yang diberikan pada kegiatan kebudayaan kegemaraan membaca
12	SANKSI ADMINISTRATIF	1 BAB XIV UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Membahas tentang pemberian sanksi kepada pelanggar ketentuan pelaksanaan perpustakaan

		2 Pasal 86, Pasal 87, dan Pasal 88 PP No 24 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU tentang Perpustakaan	Membahas tentang pemberian sanksi kepada pelanggar ketentuan pelaksanaan perpustakaan
13	PENUTUP	1. Bab XV UU Nomor 43 tahun 2007 Tentang Perpustakaan	Bahasan ketentuan akhir terkait peraturan

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, maka akan dikemukakan beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh Perpustakaan Umum Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam proses penyelenggaraan Perpustakaan adalah Penyelenggaraan Perpustakaan belum berjalan maksimal karena banyak hal yang berhubungan dengan masalah dukungan penyelenggaraan perpustakaan belum diatur dalam peraturan daerah. Antara lain:

- Kurangnya fasilitas sarana dan prasarana;
- Kurangnya Sumber Daya Manusia Tenaga Pengelola Perpustakaan;
- Belum terbentuknya Organisasi Profesi yang menunjang karir tenaga pengelola perpustakaan;
- Minimnya Kerja Sama antara SKPD, Pihak Swasta dan peran serta masyarakat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 11 dan pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa perpustakaan merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, maka dari itu penyelenggaraan perpustakaan menjadi salah satu prioritas dalam penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan daerah.

2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan diperlukan di Kabupaten Penajam Paser Utara untuk melegitimasi Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam melaksanakan penyelenggaraan Perpustakaan. Dengan adanya Perda ini diharapkan penyelenggaraan Perpustakaan yang meliputi:

- Pengaturan;
- Pembinaan;
- Pembangunan;
- Pengawasan.

Sehingga Penyelenggaraan Perpustakaan menjadi lebih baik, terarah dan terprogram dengan baik sehingga memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, memberikan daya dukung terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, informasi dan budaya gemar membaca masyarakat sesuai dengan pengertian perpustakaan menurut UU no 43 Tahun 2007 yaitu Perpustakaan adalah institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak dan/atau karya rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi dan rekreasi para pemustaka.

3. Pertimbangan filosofis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan adalah bahwa Penyelenggaraan Perpustakaan sebagai salah satu media dalam mendukung pendidikan nasional guna mencerdaskan kehidupan bangsa. Pertimbangan sosiologis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan adalah bahwa Penyelenggaraan

Perpustakaan sebagai bagian sistem pendidikan nasional dan pemajuan budaya bangsa mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung bidang pendidikan, ilmu pengetahuan, penelitian ilmiah, kehidupan sosial dan budaya. Pertimbangan yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan adalah untuk memberikan kepastian hukum, kemanfaatan hukum, perlindungan hukum dalam penyelenggaraan Perpustakaan. Serta melaksanakan amanah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan, dan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan, yang memberikan kewenangan penyelenggaraan Penyelenggaraan Perpustakaan kepada pemerintah daerah Kabupaten.

4. Sasaran yang akan diwujudkan dalam Raperda tentang Penyelenggaraan Perpustakaan adalah mewujudkan penyelenggaraan perpustakaan yang sesuai dengan Standar Nasional perpustakaan, Ruang lingkup pengaturan meliputi masyarakat, pemerintah daerah, dan Stake Holder yang terkait. Adapun jangkauan dan arah pengaturan yang diatur dalam peraturan daerah ini adalah seluruh pihak yang terlibat dalam proses penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari permasalahan yang telah disampaikan sebelumnya, maka saran yang disampaikan dalam naskah akademik ini adalah :

1. Perlunya dibentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan

Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara baik di tingkat Perpustakaan umum Kabupaten, Perpustakaan perguruan tinggi, perpustakaan sekolah, perpustakaan khusus, di lingkungan Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara. Dan untuk teknis pelaksanaan peraturan daerah ini akan dijabarkan dalam Peraturan Bupati. Agar Pemerintah Daerah setelah ditetapkan Perda tentang Penyelenggaraan Perpustakaan dapat menerapkan Perda tersebut dengan sebaik baiknya demi tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan amanah UU no 43 Tahun 2007.

Agar Masyarakat memanfaatkan perpustakaan dengan sebaik baiknya sesuai dengan hak yang diperoleh oleh masyarakat yang telah diatur dalam Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perpustakaan di Kabupaten Penajam Paser Utara.

2. Agar setiap Instansi/Unit Kerja penyelenggara Perpustakaan memperhatikan dan menyelenggarakan kegiatan perpustakaan yang mendukung dan berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan hak masyarakat yang diatur dalam Peraturan Daerah.
3. Agar setiap pihak yang terkait dengan proses penyelenggaraan perpustakaan dapat bersinergi dan bekerja sama dalam menjamin terwujudnya Penyelenggaraan Perpustakaan yang sesuai dengan amanat UU Nomor 43 tahun 2007.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh dan ABubakar Busroh, **Asas-asas Hukum Tata Negara**, Bandung: Ghalia Indonesia, 1985.
- Anthon F. Susanto, **Ilmu Hukum Non Sistematisa Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia**, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Arini Pakistianingsih, **Surabaya Sebagai Kota Literasi**, Surabaya, Pelita Hati.
- Ateng Syafrudin, **Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah**, dalam Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B), penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- B. Arief Sidharta, **Ilmu Hukum Indonesia**, Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.
- Bagir Manan, **Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia**, Jakarta: IN-HILL-Co, 1992.
- Bruggink, **Refleksi Tentang Hukum**, terjemahan : A. Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996.
- Esmi Warasih, **Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis**, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011.
- F. Budi Hardiman, **Menuju Masyarakat Komunikatif : Ilmu, Masyarakat, Politik, & Postmodernisme Menurut Jurgen Habermas**, Yogyakarta : Kanisius, 2009.
- Wolfgang Friedmann, **The State and The Rule of Law in A Mixed Economy**, London: Steven and Sons, 1971.
- H.L.A. Hart, **Konsep Hukum (The Concept Of Law)**, Bandung: Nusamedia, 2009.
- Henry Campbell Black's, **Black's Law Dictionary : Definition of the term and pharses of American and English Jurisfrudence**, American and Modern, ST Paul Mina: West Publising Co, 1979.
- Hotma P. Sibuea, **Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Hukum Pemerintahan yang Baik**, Surabaya: Penerbit Erlangga, 2010.

- I.C. Van der Vlies, **Handboek Wetgeving** (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), (Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, 2007), hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Ibrahim, Bafadal, **Pengelolaan Perpustakaan Sekolah**, Jakarta: Bumi Aksara, 2001
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, **Dasar-Dasar Politik Hukum**, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- John Gilissen dan Fritz Gorle, **Historische Inleiding Tot Het Recht, atau Sejarah Hukum**, Terj. Freddy Tengker, Bandung: PT Refika Aditama, 2007.
- Lizamudin Ma'mur, **Membangun Budaya Literasi**, Jakarta : Diadit Media, 2010.
- Majdi El Muhtaj, **Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya**, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009.
- ML. Tobing, **Sekitar Pengantar Ilmu Hukum**, (Jakarta: Erlangga, 1983.
- Modul 1, **Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)**, Jakarta: Depdagri-LAN, 2007.
- Murphy, G. Jeffrie & L. Jules Coleman, **Philosophy of Law**, San Francisco & London : Westview Press Boulder, 1990.
- Peter Salim dan Yenny Salim, **Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer**, Jakarta :Modern English Press, 1991.
- Rusli Effendi, dkk, **Teori Hukum**, Makasar: Hasanuddin University Press, 1991.
- Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Bandung: Alumni, 1982.
- Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum: Suatu Pengantar**, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- Sulistyo dan Basuki, **Periodisasi Perpustakaan Indonesia**, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2001.
- Sutarno, **Perpustakaan dan Masyarakat**, Jakarta: CV. Sagung Seto: 2006.

Tim Penyusun, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002.

W. Riawan Tjandra, Kresno Budi Darsono, **Legislative Drafting : Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah**, Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 43 tahun 2007 tentang Perpustakaan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, huruf W tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Perpustakaan

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.