

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**STUDI EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM  
PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK  
DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**



**TAPM** Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Ilmu Administrasi Publik

Disusun Oleh :

**H A S M I A R T I**  
**NIM. 016082621**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2012**

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul STUDI EVALUASI KERJAKAN PROGRAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK PROVINSI KEPULAUAN RIAU adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, Juni 2012

Yang menyatakan,

METERAI  
TEMPEL

PALAK MENKALANGIN BANGSA  
TGL. 20  
F7D96ABF196096769

ENAM RIBU RUPIAH

6000



*Handwritten signature of Hasmiarti*

HASMIARTI

NIM.016082621

## LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Studi Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan  
Perempuan di Provinsi Kepulauan Riau

Penyusun TAPM : Hasmiarti

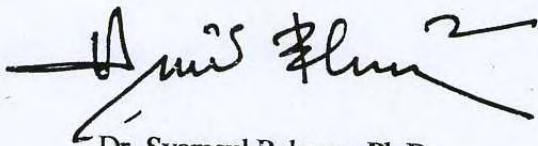
NIM : 0161082621

Program Studi : Administrasi Publik

Hari/ Tanggal :

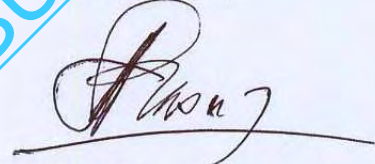
Menyetujui :

Pembimbing I,



Dr. Syamsul Bahrum, Ph.D  
NIP. 19620508 198702 1 004

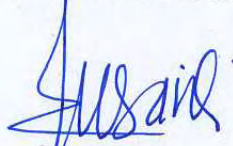
Pembimbing II,



Prof. Dr. IGAK Wardhani, M.Sc.Ed  
NIP.19401231 196108 2 001


Mengetahui,

Kabid Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik/Program Magister  
Administrasi Publik



Dra. Susanti, M.Si  
NIP. 19671214 199303 2 002

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Terbuka

Suciati, M.Sc, Ph.D  
NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA**  
**PROGRAM PASCA SARJANA**  
**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Hasmiarti  
NIM : 016082621  
Program Studi : Administrasi Publik  
Judul TAPM : Studi Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau

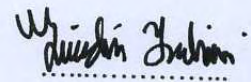
Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka, pada :

Hari/Tanggal : Minggu, 16 Desember 2012  
Waktu : 07.15 s.d 09.15 WIB

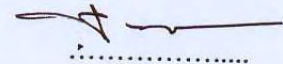
Dan telah dinyatakan **LULUS**

PANITIA PENGUJI TAPM :

Ketua Komisi Penguji : Aminudin Zuhairi, Ph.D



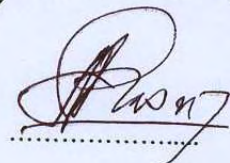
Penguji Ahli : Dr. Hardi Warsono, M.Si



Pembimbing I : Dr. Syamsul Bahrum, Ph.D



Pembimbing II : Prof. Dr. IGAK Wardhani, M.Sc.Ed



## KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa saya panjatkan kehadirat Allah Subhanahuwata'alla, karena atas berkat, rakmat serta karunia-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan TAPM (Tesis) ini, yang berjudul "*Studi Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan di Provinsi Kepulauan Riau*". Penulisan Tugas Akhir ini dimaksud untuk memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Program Pascasarjana Universitas Terbuka. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari mulai perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan Tugas Akhir Program Magister ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan Tugas Akhir Program Magister ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
2. Kepala UPBJJ-UT Batam selaku penyelenggara Program Pascasarjana;
3. Pembimbing I Dr.Syamsul Bahrum, Ph.D dan Pembimbing II Prof.Dr.IGAK Wardhani, M.Sc.Ed yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan Tugas Akhir Program Magister ini;
4. Kabid Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/Program Magister Administrasi Publik selaku penanggung jawab program Magister Ilmu Administrasi Publik;
5. Dra. Pudji Astuti, MT selaku Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau beserta jajarannya dan staf, yang telah mendukung penulis untuk melanjutkan pendidikan, dan banyak membantu dalam memberikan keterangan dan informasi serta data-data yang dibutuhkan penulis

dalam melakukan penelitian untuk melengkapi penulisan Tugas Akhir ini sehingga selesai;

6. Rekan-rekan mahasiswa Magister Administrasi Publik yang telah memberikan dukungan dan masukan baik langsung maupun tidak langsung selama penulis mengikuti pendidikan;
7. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu selama mengikuti pendidikan;
8. Kepada suamiku Drs.M. Nasir dan ananda tercinta Dina Maryaty, terima kasih atas pengertian, dorongan dan do'anya selama ini, sehingga pendidikan ini dapat diselesaikan, kepada merekalah sesungguhnya karya ilmiah ini saya persembahkan. Kepada kedua orang tuaku yang tercinta Almarhumah Nafiah binti H. Zerani dan Ayahnda Almarhum Arzie bin Said, do'a ku selalu menyertaimu, amin...

Akhir kata, saya berharap kepada Allah Subhanahuwata'alla berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Dengan segala kerendahan hati saya membuka diri terhadap kritik dan saran dari semua pembaca atas segala kekurangan dan kelemahan yang sangat mungkin terjadi dalam penulisan tugas akhir ini. Oleh karena itu, kritik dan saran untuk perbaikan sangat diharapkan. Semoga Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini ada manfaatnya.

Tanjungpinang, Juni 2012

Penulis

## Daftar Isi

	<b>Halaman</b>
LEMBAR JUDUL .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv
ABSTRAK .....	v
DAFTAR TABEL .....	vi
DAFTAR GAMBAR .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	7
C. Pembatasan Masalah .....	9
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI .....	11
A. Konsep Evaluasi Kebijakan .....	11
B. Evaluasi Kebijakan Publik .....	30
C. Studi Kebijakan pemerintah .....	46
D. Konsep Implementasi Kebijakan .....	49
E. Pemberdayaan Perempuan .....	60
F. Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau .....	61
G. Kerangka Berpikir .....	62
H. Definisi Operasional dan Variabel Penelitian .....	65
BAB III METODE PENELITIAN .....	67
A. Desain penelitian .....	67
B. Lokasi Penelitian .....	67
C. Subyek Penelitian .....	68
D. Teknik dan Instrumen Data .....	70
E. Prosedur Penelitian .....	72
F. Analisa Data Penelitian.....	76
BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN .....	78
A. Gambaran Umum Provinsi Kepulauan Riau .....	78
B. Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau .....	80
C. Evaluasi Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau .....	100

D. Kendala-kendala dalam Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau.....	106
E. Alternatif Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau .....	107
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>110</b>
A. Kesimpulan .....	110
B. Saran .....	112

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

**UNIVERSITAS TERBUKA**



## ABSTRACT

Policy Evaluation Study of Women's Empowerment Program  
and Child Protection Riau Islands Province

Hasmiarti  
Universitas Terbuka  
hasmiartitpi@yahoo.com

Keywords: Evaluation Policy for Women Empowerment Program, Policy Evaluation Indicators Program, Women Empowerment and Child Protection Riau Islands Province, Policy Recommendations.

The research was carried out to promote the benefits of a policy, so that the public, especially the target group and the recipient can know the benefits of a more measured policy. This study uses the method of evaluation and research conducted to: (1) Describe the implemented programs of Women Empowerment and Child Protection and the Riau Islands Province; (2) Evaluate constraints and obstacles in the implementation of women's empowerment program that is run of Women Empowerment and Child Protection Riau Islands Province .

The study subjects were Apparatus of Women Empowerment and Child Protection Riau Islands Province, Employee Engku Puteri Shelter Homes, representatives of NGOs and Community Members Home Industry. Data were collected through observation and interviews for primary data and secondary data for document review.

Results showed that women's empowerment program carried out during this match Auth Women Empowerment and Child Protection Riau Islands Province has previously held intensive discussions with various parties.

In conclusion, the study proves that the policies implemented Empowerment Program Women Empowerment and Child Protection Riau Islands province can be successful if there is cooperation among the stakeholders together to provide input to increase the participation of women to respond to existing conditions related to gender among men and women in achieving self-empowerment of women. The findings of this study suggest the need for cooperation among stakeholders in order to empower women program can provide direct benefits to the community.

## ABSTRAKSI

Studi Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan  
dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau

Hasmiarti  
Universitas Terbuka  
hasmiartitpi@yahoo.com

Kata Kunci: Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan, Indikator Evaluasi Kebijakan Program, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Rekomendasi Kebijakan.

Penelitian ini dilakukan untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan, sehingga masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur. Penelitian ini menggunakan metode penelitian evaluasi dan dilakukan untuk (1) Mendeskripsikan program-program yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau dan (2) Mengevaluasi kendala dan hambatan dalam proses pelaksanaan program pemberdayaan perempuan yang dijalankan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.

Subyek Penelitian adalah Aparatur Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Karyawan Rumah Singgah Engku Puteri, Perwakilan LSM dan Masyarakat Anggota Industri Rumah Tangga. Data dikumpulkan melalui observasi dan wawancara untuk data primer, serta telaah dokumen untuk data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan selama ini sesuai dengan Tupoksi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau yang telah sebelumnya diadakan pembahasan intensif dengan berbagai pihak

Sebagai kesimpulan, penelitian membuktikan bahwa Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau dapat berhasil apabila ada kerjasama diantara para stakeholder yang secara bersama-sama memberikan input guna peningkatan peran serta perempuan untuk merespon kondisi yang ada terkait dalam gender diantara laki-laki dan perempuan dalam pencapaian tujuan pemberdayaan perempuan yang mandiri. Temuan penelitian ini menunjukkan perlunya kerjasama diantara para pemangku kepentingan (stakeholder) agar program pemberdayaan perempuan dapat memberikan manfaat langsung kepada masyarakat.

**Daftar Tabel**

	Halaman
Tabel 3.1. Subyek Penelitian .....	69
Tabel 4.1. Tingkat Pendidikan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011...	81
Tabel 4.2. Angka Harapan Hidup .....	82
Tabel 4.3. Indeks Pembangunan Gender Provinsi Kepulauan Riau ...	82
Tabel 4.4. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Kepulauan Riau ...	83
Tabel 4.5. Indeks Pemberdayaan Gender Provinsi Kepulauan Riau ....	83

UNIVERSITAS TERBUKA

**Daftar Gambar**

	Halaman
Bagan 2.1. Kerangka Berpikir .....	64
Bagan 4.1. Struktur Organisasi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau .....	99

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan dari pembangunan nasional adalah pembangunan sumberdaya manusia, baik laki-laki maupun perempuan. Banyak kemajuan yang sudah dicapai, namun dengan dinamika perubahan global, kualitas manusia Indonesia masih harus mengejar ketertinggalannya dari banyak negara di kawasan regional maupun internasional.

Ukuran kualitas sumber daya manusia antara lain adalah Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) atau HDI yang merupakan komposit indeks dengan komponen pendidikan, kesehatan dan ekonomi didalamnya. *Human Development Index* (HDI) Indonesia pada tahun 2011 berada pada posisi 124 dari 187 negara, umur harapan hidup: 69,4 tahun, *income* perkapita: US\$3716, jumlah penduduk yang dihitung: 242.3 juta orang. (Daftar *Human Development Index* yang dikeluarkan UNDP, 2 Nopember 2011).

Komitmen Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender telah dinyatakan secara tegas dalam berbagai macam regulasi, meski demikian berbagai permasalahan gender masih terjadi. Indikator makro pembangunan gender Indonesia berupa *Gender-related Development Index* tahun 2008 sebesar 66,38 dan *Gender Empowerment Measures* (GEM) sebesar 62,27.

Bila dibandingkan dengan negara-negara lain dari 155 negara, GDI dan GEM Indonesia masih lebih rendah dan berada di peringkat ke-90. Kesenjangan

antara nilai HDI dan GDI ini menunjukkan keberhasilan pembangunan sumber daya manusia secara keseluruhan belum sepenuhnya di ikuti dengan keberhasilan dalam pembangunan gender.

Ukuran lain yang dapat menunjukkan tingkat keberhasilan pembangunan pemberdayaan perempuan adalah "Gender Empowerment Measurement" atau GEM, yang menitikberatkan pada partisipasi perempuan dibidang ekonomi, politik dan pengambilan keputusan. HDI (*Human Development Index*) merupakan ukuran kualitas sumber daya manusia, kualitas hidup perempuan juga ditentukan ada tidaknya masalah lain yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi HDI antara lain :

1. Tindak kekerasan terhadap perempuan masih tinggi, walaupun belum ada angka-angka yang tepat tentang hal ini. Laporan dari beberapa lembaga yang menangani korban tindak kekerasan menunjukkan adanya kenaikan jumlah kasus, yang juga menunjukkan semakin terungkapnya tindak kekerasan di masyarakat.
2. Diskriminasi terhadap perempuan masih terjadi, seperti yang ada dalam perbedaan upah para pekerja dengan tingkat pendidikan yang sama dan perbedaan pemberian jaminan sosial atau tunjangan.
3. Maraknya perdagangan perempuan dan anak serta masalah eksploitasi termasuk pornografi dan pornoaksi.
4. Masalah perempuan di daerah konflik dan bencana, penduduk perempuan usia lanjut dan penyandang cacat serta remaja juga memerlukan perhatian, dan hak-hak azasi mereka harus dilindungi.

Pada awal bulan April 2007 sampai Agustus 2012 telah terjadi 772 kasus Trafficking, Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak di Provinsi Kepulauan. (Data: Rumah Singgah Engku Puteri,

September 2012). Permasalahan rendahnya kualitas hidup perempuan menyebabkan perempuan dan laki-laki memiliki pengalaman kemiskinan yang berbeda.

Dampak yang diakibatkan oleh kemiskinan terhadap kehidupan laki-laki juga berbeda dari perempuan. Angka yang menjadi basis bagi pengambilan keputusan, penyusunan program dan pembuatan kebijakan, tidak mampu mengungkap dinamika kehidupan perempuan dan laki-laki sehingga kebijakan, program dan lembaga yang dirancang menjadi netral gender, dan menimbulkan kesenjangan gender di berbagai bidang kehidupan.

Pemahaman akan konsep kesetaraan dan keadilan gender masih sangat terbatas disemua kalangan. Demikian pula pemahaman akan pentingnya anak sebagai generasi penerus bangsa masih harus ditingkatkan. Keterbatasan pemahaman itu juga terjadi diantara para perencana dan pelaksana pembangunan yang memperlambat upaya-upaya mengintegrasikan konsep tersebut kedalam berbagai kebijakan, program dan kegiatan pembangunan.

Program Pemberdayaan Perempuan dan peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak tidak dapat berjalan dengan baik, jika kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender dan anak masih lemah. Di era Otonomi Daerah, timbul masalah kelembagaan dan jaringan di daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), terutama yang menangani masalah-masalah pemberdayaan perempuan dan anak.

Program pembangunan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak merupakan program lintas bidang, maka diperlukan koordinasi ditingkat Nasional dan Daerah, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, termasuk dalam pemenuhan komitmen Internasional, seperti "*Convention on the*

*Elimination of All Forms of Discriminations Against Women, Beijing Platform for Action, Convention on the Rights of the Children, dan World Fit for Children".*

Komitmen Internasional tersebut pada dasarnya mendorong semua negara agar mengintegrasikan persamaan hak dan penghapusan diskriminasi pada semua peraturan, kebijakan, perundang-undangan, program dan kegiatan serta melaksanakan penegakan hukum terhadap pelanggarannya. Diharapkan banyak perempuan terlibat dan berpartisipasi aktif dalam kegiatan publik.

Sejumlah kasus menunjukkan kondisi sosial ekonomi keluarga menjadi alasan kuat bagi perempuan untuk terjun keranah publik untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Berdasarkan kebijakan-kebijakan terkait pemberdayaan gender pada hakikatnya, perempuan dan laki-laki memiliki akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang sama, setara, dan adil dalam berbagai sektor pembangunan.

Sebagai makhluk sosial, perempuan memiliki potensi diri, harapan-harapan, kebutuhan-kebutuhan, dan minat-minat tertentu dalam menjalani kehidupannya. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam kegiatan pembangunan merupakan kebutuhan aktualisasi diri dalam rangka peningkatan kualitas hidupnya.

Sebagai bagian dari masyarakat, perempuan juga memiliki peran potensi yang cukup besar dalam mengambil keputusan dalam ranah domestik, pendidikan, penyumbang tenaga, maupun pendukung organisasi sosial kemasyarakatan. Oleh karena itu, sasaran pemberdayaan perempuan seyogyanya diarahkan untuk mengembangkan dan mematangkan berbagai potensi diri perempuan untuk memanfaatkan hak dan kesempatan yang sama dengan laki-laki terhadap sumber daya pembangunan dalam rangka menuju kemandirian.



Sejak diterbitkannya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, wacana mengenai gender mulai menemukan ruang lebih terbuka daripada tahun-tahun sebelumnya.

Inpres Nomor 9 Tahun 2000 telah membuka pintu, yang kemudian mempengaruhi pemerintahan sesudahnya untuk lebih memerhatikan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan keadilan dan kesetaraan gender. Salah satu bentuk keberpihakan Pemerintah dalam kebijakan program keadilan dan kesetaraan gender adalah kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pengalokasian anggaran untuk pemberdayaan perempuan (*gender based budgeting system*).

Instruksi Presiden tentang pengarusutamaan gender itu dikeluarkan dengan tujuan untuk mendorong sosialisasi program pemberdayaan perempuan pada seluruh bidang pemerintahan Daerah, termasuk upaya untuk memberi dampak terhadap perumusan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang berkeadilan gender.

Setelah Inpres No.9/2000 tentang pengarusutamaan gender (PUG) dalam pembangunan nasional resmi ditetapkan sebagai kebijakan, tiga tahun berikutnya Pemerintah menerbitkan sebuah keputusan mengenai pedoman umum pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Keputusan tersebut dikenal sebagai Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003.

Salah satu bentuk nyata dari kebijakan tersebut adalah pengalokasian anggaran pada setiap Instansi ditingkat Daerah, dan juga institusionalisasi pemberdayaan perempuan pada seluruh badan pemerintahan. Dari hal itu diharapkan perspektif gender dapat mewarnai keseluruhan sistem badan-badan pemerintahan

untuk lebih sensitif terhadap isu gender. Isu gender yang dihadapi Provinsi Kepulauan Riau salah satunya adalah keterwakilan perempuan dalam parlemen. Sesuai dengan Undang-undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa 30% (tiga puluh persen) daftar calon anggota legislatif didalam partai harus perempuan.

Selain itu sinyalemen bahwa buruh perempuan diperlakukan tidak adil, karena untuk posisi jabatan yang sama, seorang buruh perempuan akan diberi upah atau gaji dibawah buruh laki-laki. Dibidang pendidikan masih cukup banyak diyakini oleh sebahagian penduduk bahwa perempuan tidak perlu mengenyam pendidikan sampai tinggi, karena mereka akan menjadi ibu rumah tangga saja.

Pemahaman konsep kesetaraan dan keadilan gender masih sangat terbatas disemua kalangan. Demikian pula pemahaman pentingnya anak sebagai generasi penerus bangsa masih harus ditingkatkan. Keterbatasan pemahaman itu juga terjadi di antara para perencana dan pelaksana pembangunan yang memperlambat upaya-upaya mengintegrasikan konsep tersebut kedalam berbagai kebijakan, program dan kegiatan pembangunan.

Dalam pelaksanaan pembangunan nasional khususnya Provinsi Kepulauan Riau selama ini masih terdapat kesenjangan partisipasi antara perempuan dan laki-laki. Permasalahan pemberdayaan perempuan dapat berupa berbagai bentuk, misalnya diskriminasi terhadap perempuan, kesenjangan partisipasi politik, rendahnya kualitas hidup perempuan dan anak maupun kesenjangan pencapaian pembangunan antara perempuan dan laki-laki.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas tentunya diperlukan upaya perbaikan dari kondisi dimaksud. Upaya perbaikan tersebut dikenal dengan nama pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*), yaitu upaya untuk memperhatikan gender dalam berbagai sektor kehidupan yang mempunyai pengaruh terhadap penurunan kesenjangan partisipasi perempuan dan laki-laki.

Upaya perbaikan tersebut memerlukan dukungan kebijakan, program sampai dengan kegiatan yang terintegrasi dengan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki. Proses perbaikan ini dapat dilakukan dalam tataran perencanaan, pelaksanaan, pemantauan maupun evaluasi.

Atas dasar uraian dan penjelasan tersebut sangat perlu dilakukan evaluasi kebijakan dan implementasi program pemberdayaan perempuan. Sehubungan dengan itu, maka penelitian ini diberi judul "Studi Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau."

#### **B. Perumusan Masalah**

Pada hakekatnya sasaran program pemberdayaan perempuan Provinsi Kepulauan Riau diarahkan untuk mengembangkan dan mematangkan berbagai potensi yang ada pada diri perempuan yang memungkinkan dirinya dapat memanfaatkan hak dan kesempatan yang sama dengan laki-laki terhadap sumber daya pembangunan.

Secara operasional partisipasi perempuan dibidang politik dijamin dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Namun demikian hasil Pemilu 2009 tidak sebagaimana diharapkan, dapat mewujudkan keterwakilan perempuan dilembaga

legislatif pusat dan daerah sebanyak 30% sebagaimana bunyi pasal 65 ayat 1 Undang-Undang Pemilu ternyata hanya mencapai 11,09% dari jumlah anggota keseluruhan.

Dalam rangka menghadapi Pemilu selanjutnya, dimana kehidupan berdemokrasi semakin meningkat dan masyarakat yang semakin kritis dalam menyikapi pelaksanaan pembangunan dan pengelolaannya baik di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif maka kaum perempuan harus berani tampil kedepan dan menunjukkan kepada masyarakat bahwa mereka mampu untuk berperan dalam mengelola dan melaksanakan pembangunan sebagaimana kaum lelaki melalui lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Untuk itu kaum perempuan perlu meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan di berbagai bidang.

Rendahnya Indeks Pembangunan Manusia Indonesia antara lain disebabkan masih terbatasnya penentu kebijakan dilembaga publik dari kalangan perempuan sehingga kebijakan dan peraturan yang dihasilkan kurang berpihak pada kepentingan perempuan, untuk itu upaya peningkatan partisipasi perempuan dilembaga pengambil keputusan mutlak harus dilakukan.

Untuk menghadapi tantangan tersebut maka kebijakan dan program yang dikembangkan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau khususnya Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau mendatang harus mengintegrasikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki kedalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pada seluruh kebijakan dan Program Pembangunan Nasional, disamping meningkatkan kualitas hidup perempuan itu sendiri.

Atas dasar uraian diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau khususnya Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau terhadap program pemberdayaan perempuan.
2. Bagaimana efektifitas kebijakan program pemberdayaan perempuan yang dilakukan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.

### **C. Batasan Masalah**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, agar pembahasan dalam penelitian ini mudah untuk dipahami dan tidak meluas karena banyaknya program kebijakan dibidang pemberdayaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau seperti Program Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan, Program Pemberdayaan Masyarakat Perkotaan dan lain-lain, mengingat banyaknya program tersebut, maka dalam penelitian ini masalah yang diteliti dibatasi hanya pada evaluasi kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau.

### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan penelitian ini adalah:
  - a. Untuk mendeskripsikan kebijakan program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.
  - b. Untuk mengevaluasi efektifitas kebijakan program pemberdayaan perempuan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.

2. Manfaat Penelitian adalah :

a. Manfaat praktis,

yaitu dapat memberikan masukan/input yang berarti kepada Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau khususnya Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau terhadap pelaksanaan program pemberdayaan perempuan serta dapat memberikan kontribusi positif untuk dapat mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender sehingga mampu untuk memfasilitasi agar perempuan dapat ikut serta dalam setiap tahapan proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.

b. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan, memperkaya konsep/teori yang menyokong perkembangan ilmu pengetahuan pada Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka Batam, dan dapat dijadikan referensi lanjutan pada penelitian yang akan datang.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

#### A. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik berasal dari terjemahan *public policy*, berikut kami akan jelas apa yang dimaksud *public* dan *policy*. Islamy, M. Irfan (1996:1-7) menerjemahkan kata *public* kedalam bahasa Indonesia sangat susah misalnya diartikan masyarakat, rakyat, umum dan negara.

Namun kebanyakan penulis buku menerjemahkannya sebagai “publik” saja seperti terjemahan *Public Policy* yaitu kebijakan publik. Kata *public* mempunyai dimensi arti yang agak banyak, secara sosiologi kita tidak boleh menyamakannya dengan masyarakat. Perbedaan pengertiannya adalah masyarakat diartikan sebagai sistem antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal bersama-sama. Di dalam masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat dan membatasi kehidupan anggota-anggotanya. Di lain pihak publik diartikan sebagai kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama. Tidak ada norma atau nilai yang mengikat/membatasi perilaku *public* sebagaimana halnya pada masyarakat, karena *public* sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya (identifikasi) secara jelas. Satu yang menonjol adalah mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama (Islamy, M. Irfan. 1996:1-6). Sedangkan Kebijakan yang dimaksud disepadankan dengan kata *policy* yang dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Winarno, B. (2008:16) dan

dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Winarno, B. (2008:16) dan Abdul, W. Solichin (2010:1-2) sepakat bahwa istilah 'kebijakan' ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Bagi para *policy makers* (pembuat kebijakan) dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah tersebut tidak menimbulkan masalah, tetapi bagi orang di luar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan.

Banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*). Setiap definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda pula. Seorang penulis mengatakan, bahwa kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt (1973) yang dikutip Charles O. Jones, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya (*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it*).

Konsep *public policy* dapat dipelajari secara sistematis pertama kali digambarkan oleh John Dewey di dalam bukunya *Logic: The Theory of Inquiry*, Dewey memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari cara mengukur kebijaksanaan (*policy*). Digambarkan pula bagaimana rencana-rencana tindakan harus



dipilih dari alternatif-alternatif dan bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat (Thoha, Miftah. 2008:104).

Mac Rae dan Wilde dalam Islamy, M. Irfan (1996:1.7) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah orang. Pengertian ini mengandung maksud bahwa kebijakan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai, yang merupakan pilihan pemerintah dan kebijakan tersebut mempunyai pengaruh dan dampak terhadap sejumlah besar orang.

Friedrich (Thoha,Miftah.2008:107) menyatakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Pengertian-pengertian *policy* seperti dikutipkan di atas kiranya dapat dipergunakan sebagai dasar pemahaman dari *public policy*.

Menurut Dey (Thoha, Miftah. 2008:107) pemerintah acap kali melakukan hal-hal yang tidak konsisten dan tidak berulang.

*“Now certainly it would be a wonderful theng if government avtivities were characterized by “consistency and repetitiveness”, but it is doubtful that we would ever find “public policy” in government if we insist on these criteria. Much of what government does is inconsistent and nonrepetitive”.*

Adapun public policy menurut David Easton dalam Thoha, Miftah (2008:107) sebagai berikut:

*“the authoritative allocation of value for the whole society-but it turns out that only the government can authoritatively act on the ‘whole’ society, and everything the government choose to do or not to do results in the allocation of values”.*

Menurut Thomas R. Dye bahwa *public policy* adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari *public policy* tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah (Thoha, Miftah. 2008:107).

Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Jadi, definisi ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*)-pemilihan salah satu di antara berbagai alternatif kebijakan yang tersedia.

Winarno, B. (2008:16) mengingatkan bahwa berkenaan dengan definisi kebijakan ini, dalam mendefinisikan kebijakan haruslah melihat apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang diusulkan mengenai suatu persoalan. Alasannya adalah karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula

tahap implementasi dan evaluasi, sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai.

Winarno,B. menganggap definisi dari Anderson yang mirip dengan definisi Friedrich sebagai yang lebih tepat. Jadi, definisi ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*), pemilihan salah satu di antara berbagai alternatif kebijakan yang tersedia.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyeston sebagaimana yang dikutip oleh Winarno,B. (2008:17). Eyeston mengatakan bahwa 'secara luas' kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai "hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya". Definisi yang sama juga dikemukakan oleh Jones. Definisi Jones tentang kebijakan publik tersebut oleh Abdul W. Solichin (2010:4) digunakan untuk memberikan definisi kebijaksanaan negara. Konsep yang ditawarkan ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Abdul W. Solichin (2010:4) mengajukan definisi dari W.I Jenkis yang merumuskan kebijaksanaan publik sebagai :

*"a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve"*

(serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan

tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Pendapat yang lain dikemukakan Chief J.O Udoji dalam Abdul W. Solichin (2010:5). Udoji mendefinisikan kebijakan publik "*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*" (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar masyarakat).

Definisi kebijakan yang oleh Abdul W. Solichin (2010:5) dan Winarno, B. (2008:20) dianggap lebih tepat dibanding definisi lainnya adalah yang dikemukakan James Anderson yang diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan ini, aktor-aktor bukan pemerintah (swasta) tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

Berdasarkan pembahasan di atas, kami ingin merumuskan definisi kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik, melalui kekuasaan pemerintah terhadap masalah-masalah masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah keputusan *pemerintah* guna memecahkan masalah *publik*. Keputusan itu bisa berimplikasi pada tindakan maupun bukan-tindakan. Kata 'publik' dapat berarti masyarakat dan perusahaan, bisa juga berarti negara-sistem politik serta administrasi. Sementara 'pemerintah' adalah orang atau sekelompok orang yang diberi amanat oleh seluruh anggota suatu sistem politik untuk melakukan pengaturan terhadap keseluruhan

system bisa RT, RW, desa, kabupaten, provinsi, negara hingga supra negara (ASEAN, EU) dan dunia (WTO, PBB).

Para ilmuwan politik yang pada masa lampau umumnya berminat terhadap proses-proses politik seperti proses legislatif, proses pemilu dan unsur-unsur sistem politik seperti kelompok kepentingan atau pendapat umum, dewasa ini telah semakin meningkatkan perhatian mereka terhadap studi kebijakan publik. Studi kebijakan publik merupakan suatu studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Kecenderungan para ilmuwan politik semakin menaruh minat yang besar terhadap studi kebijakan publik telah dinyatakan Thomas Dye (1978) sebagaimana dikutip Abdul W. Solichin (2010:11-12) sebagai berikut:

“Studi ini mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Fenomena kecenderungan meningkatnya minat ilmuwan politik terhadap kebijakan publik dapat kita lihat dari semakin banyaknya studi mengenai kebijakan publik dalam bentuk penelitian-penelitian berkala maupun literatur-literatur yang membahas kebijakan publik secara khusus.

Jika kebijakan publik dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, maka menurut Winarno, B. (2008:24), minat untuk mengkaji kebijakan publik telah berlangsung sejak amat lama, bahkan sejak zaman Plato dan Aristoteles,

walaupun saat itu studi mengenai kebijakan publik masih terfokus pada lembaga-lembaga negara saja. Ilmu politik tradisional lebih menekankan pada studi-studi kelembagaan dan pembenaran filosofis terhadap tindakan-tindakan pemerintah, namun kurang menaruh perhatian pada hubungan antara lembaga tersebut dengan kebijakan-kebijakan publik.

Baru setelah itu perhatian para ilmuwan politik mulai beranjak pada masalah-masalah proses-proses dan tingkah laku yang berkaitan dengan pemerintahan dan aktor-aktor politik. Sejak adanya perubahan orientasi ini, maka ilmu politik mulai dianggap memberi perhatian pada masalah-masalah pembuatan keputusan secara kolektif atau perumusan kebijakan.

Kebijakan publik semakin relevan untuk dikaji karena persoalan-persoalan aktual yang muncul dari berbagai kebijakan atau program pemerintah. Pertanyaan atau persoalan-persoalan aktual tersebut misalnya: Apakah Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dapat membantu kesejahteraan masyarakat miskin, dari adanya dampak kenaikan harga BBM? Apakah sebenarnya isi atau muatan kebijakan penanaman modal asing? Siapakah yang diuntungkan dan siapakah yang dirugikan dengan program kenaikan tarif dasar listrik, kenaikan harga pupuk, dsb.?

Persoalan-persoalan tersebut di atas merupakan persoalan atau pertanyaan penelitian kebijakan dan sekaligus menunjukkan kenapa kebijakan publik perlu dipelajari. Ada tiga alasan mengapa kebijakan publik penting/*urgent* dan perlu dipelajari. Abdul W. Solichin dengan mengikuti pendapat dari Anderson, J.E. (1978)

dan Dye, T.R (1978) menjelaskan ketiga alasan itu, alasan ilmiah (*scientific reason*), alasan profesional (*professional reason*), dan alasan politis (*political reason*).

**Alasan pertama** adalah alasan ilmiah. Dari sudut ini, maka kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses-proses perkembangannya dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Pada gilirannya hal ini akan menambah pengertian tentang sistem politik dan masyarakat secara umum. Dalam konteks seperti ini, maka kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Jika kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Misalnya, bagaimana kebijakan dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan (*power*) antara kelompok-kelompok penekan dan lembaga-lembaga pemerintah? Bagaimana urbanisasi dan pendapatan nasional membantu dalam menentukan atau mempengaruhi isi atau muatan kebijakan? Sebagai variabel bebas, dapat dipertanyakan bagaimana kebijakan mempengaruhi dukungan bagi sistem politik atau pilihan-pilihan kebijakan masa depan? Pengaruh apa yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan sosial masyarakat? Apa saja dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan? Dengan demikian kebijakan publik dipandang sebagai variabel bebas bila fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan terhadap sistem politik dan lingkungan.

**Alasan kedua** adalah alasan profesional: studi kebijakan dimaksudkan untuk menghimpun pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. Beberapa ilmuwan politik setuju bahwa seorang ilmuwan dapat membantu menentukan tujuan-tujuan kebijakan publik, namun beberapa yang lain tidak sependapat. Anderson, J.E. termasuk yang mendukung profesionalitas (bukan hanya saintifik). Menurutnya, jika kita mengetahui sesuatu tentang fakta-fakta yang membantu dalam membentuk kebijakan publik atau konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan yang mungkin timbul, jika kita tahu bagaimana individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan mereka, maka kita layak memberikan hal tersebut dan tidak layak untuk berdiam diri. Oleh karenanya menurut Anderson, J.E. adalah sesuatu yang sah bagi seorang ilmuwan politik memberikan saran-saran kepada Pemerintah maupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan-persoalan dengan baik. Tentunya pengetahuan yang didasarkan pada fakta adalah prasyarat untuk menentukan dan menghadapi masalah-masalah masyarakat.

**Alasan ketiga** adalah alasan politik: mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar Pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

Sebagaimana telah diuraikan di atas beberapa ilmuwan politik cenderung pada pilihan bahwa studi kebijakan publik seharusnya diarahkan untuk memastikan apakah pemerintah mengambil kebijakan yang pantas untuk mencapai tujuan-tujuan yang



tepat. Mereka menolak pendapat bahwa analisis kebijakan harus bebas nilai. Bagi mereka ilmuwan politik tidak dapat berdiam diri atau tidak berbuat apa-apa mengenai masalah-masalah politik. Mereka ingin memperbaiki kualitas kebijakan politik dalam cara-cara menurut yang mereka sangat diperlukan, meskipun dalam masyarakat seringkali terdapat perbedaan substansial mengenai kebijakan apa yang disebut 'benar' dan 'tepat' itu.

Dalam literatur ilmu politik terdapat banyak batasan atau definisi mengenai kebijakan politik yang masing-masing memberi penekanan yang berbeda-beda. Hal ini dikarenakan setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Faktor lain yang menyebabkan para ahli berbeda dalam memberikan definisi kebijakan publik ini menurut Winarno, B. (2008:16) karena perbedaan pendekatan dan model apakah kebijakan publik dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh Pemerintah atau sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan.

Sementara itu, Amir, S. (1993:4-5) dengan mengkomparasikan berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengumpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori.

**Pertama**, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik.

**Kedua**, pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk paham kategori atau kelompok ini terbagi ke dalam

dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang dapat diramalkan.

Para ahli yang termasuk ke dalam kubu ini yang pertama melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kelompok atau kubu ini, kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Sedangkan kubu yang kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu atau kelompok kedua ini diwakili oleh Presman dan Widavsky yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang dapat diramalkan. Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan para ahli, pandangan yang dikemukakan James Anderson dianggap cukup tepat. Dengan mengikuti pandangan Anderson, kebijakan publik diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan dengan hal ini, aktor-aktor bukan pemerintah/swasta tentunya dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

Berdasarkan pernyataan di atas maka implikasinya adalah:

- (1) Kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan, bukan tindakan yang acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan;
- (2) Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak hanya berupa keputusan untuk membuat undang-undang, melainkan di ikuti pula dengan keputusan-keputusan yang berhubungan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya;
- (3) Kebijakan bersangkut-paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi atau menggalakkan program perumahan rakyat dan bukan sekedar apa yang ingin di lakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut;
- (4) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun ketika campur tangan pemerintah sebenarnya diharapkan. Sudah barang tentu tidak adanya bentuk campur tangan/keterlibatan pemerintah dapat membawa dampak tertentu bagi seluruh atau sebagian warga.

Para ahli memberikan padangan masing-masing mengenai jenis kebijakan.

Anderson, J.E. Misalnya, menyampaikan kategori tentang kebijakan publik tersebut sebagai berikut

- (1) Kebijakan substansif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- (2) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif. Kebijakan distributis menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- (3) Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- (4) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Nugroho, R. (2004:54-57) membagi jenis-jenis kebijakan publik berdasarkan 3 kategori. Pembagian jenis kebijakan publik kategori *pertama* berdasarkan pada makna dari kebijakan publik. Berdasarkan maknanya, maka kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Kebijakan publik berdasar makna kebijakan publik dengan demikian terdiri dua jenis, yakni: kebijakan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan kebijakan atau hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Kedua, pembagian jenis kebijakan publik yang didasarkan pada lembaga pembuat kebijakan publik tersebut. Pembagian menurut kategori ini menghasilkan tiga jenis kebijakan publik.

*Kesatu*, kebijakan publik yang dibuat oleh legislatif. Kebijakan publik ini disebut pula sebagai kebijakan publik tertinggi. Hal ini mendasarkan teori *Politica* yang diajarkan oleh Montesquieu pada abad pencerahan di Perancis abad 7. Demokrasi adalah sebuah suasana dimana seorang penguasa dipilih bukan atas dasar kelahiran atau kekerasan, namun atas dasar sebuah kontrak yang dibuat bersama melalui mekanisme pemilihan umum baik langsung atau tidak langsung dan siapa

pun yang berkuasa harus membuat kontrak sosial dengan rakyatnya. Kebijakan publik adalah kontrak sosial itu sendiri.

*Kedua*, kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun mencerminkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri. Di Indonesia produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerjasama kedua lembaga ini adalah undang-undang di tingkat nasional dan peraturan daerah di tingkat daerah untuk hal-hal tertentu yang bersifat sementara sampai UU-nya dibuat. Bahkan di Indonesia yang mengesahkan UU adalah Presiden. UU sendiri disahkan setelah ada persetujuan dari legislatif dan eksekutif. Dalam hal setelah persetujuan setelah 30 hari eksekutif tidak segera mengesahkan, maka sesuai dengan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945, maka Rancangan UU tersebut dianggap sah dengan sendirinya. Di sini tampak bahwa keluaran legislatif relatif lebih tinggi daripada eksekutif.

*Ketiga*, kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat legislatif, karena dengan semakin meningkatnya kompleksitas permasalahan kehidupan bersama sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksanaan yang berfungsi sebagai turunan dari kebijakan publik di atasnya. Di Indonesia ragam kebijakan publik yang ditangani eksekutif bertingkat sebagai berikut:

- (1) Peraturan Pemerintah;
- (2) Keputusan Presiden (keppres);

- (3) Keputusan Menteri (Kepmen) atau Lembaga Pemerintah Nondepartemen;
- (4) dan seterusnya, misalnya Instruksi Menteri.

Sedangkan di tingkat daerah terdapat:

- (1) Keputusan Gubernur dan bertingkat keputusan Dinas-Dinas di bawahnya,
- (2) Keputusan Bupati,
- (3) Keputusan walikota dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya. Pembagian jenis kebijakan publik kategori ketiga didasarkan pada karakter dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik tertulis formal.

Di sini kebijakan publik dibagi menjadi dua yaitu: *Pertama*, regulasi versus de-regulatif, atau restriktif versus non restriktif dan *kedua*, alokatif versus distributif atau redistributif kebijakan publik jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/ restriktif dan regulative non restriktif.

Kebijakan publik jenis kedua, kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keluaran publik. Richard A. Musgrave dan Peggy Musgrave (1973), pakar keuangan publik mengemukakan bahwa fungsi dari kebijakan keuangan publik adalah fungsi alokasi yang bertujuan mengalokasikan barang-barang publik dan mekanisme pasar, fungsi distribusi yang berkenaan dengan pemerataan kesejahteraan termasuk di dalamnya perpajakan, fungsi stabilisasi yang berkenaan dengan peran penyeimbang

dari kegiatan alokasi dan distribusi tersebut, dan fungsi koordinasi anggaran yang berkenaan dengan koordinasi anggaran secara horizontal dan vertikal.

Kategori lain, secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi:

- (1) Kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri dan sebagainya;
- (2) Kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen;
- (3) Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa reformasi, kebijakan masa Orde Baru (Subarsono, 2005).

Selanjutnya menurut Young dan Quinn sebagaimana dikutip oleh Suharto Edi (2006:44) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.

Dunn, W.N. (2003:109-110) mengemukakan bahwa kebijakan publik (*publik policy*) adalah rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan keputusan untuk sudah berbuat), yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu (*issue areas*) yaitu serangkaian tindakan pemerintah yang aktual ataupun yang potensial mengandung konflik diantara tujuan-tujuan yang ada dalam masyarakat. Sementara Jenkins yang dikutip oleh Abdul W. Solichin (2008:4) mengatakan kebijakan publik adalah :

“Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih, beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan ini pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor “

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli kebijakan publik tersebut diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: Kebijakan publik yaitu suatu agenda kebijakan yang telah dirumuskan oleh Pemerintah yang merupakan tanggapan (*responsiveness*) terhadap lingkungan atau masalah publik.

Sementara itu Tjokroamidjojo, Bintoro dan A. R. Mustopadidjaya, (1996: 98) menjelaskan bahwa untuk mampu menyelenggarakan seluruh siklus kebijakan berupa formulasi, implementasi dan evaluasi serta penilaian hasil-hasil pelaksanaan berbagai kebijakan, maka dalam pembangunan suatu sistem administrasi diperlukan peningkatan kemampuan dalam formulasi dan implementasi kebijakan pembangunan.

Selanjutnya Gerald Caiden dalam Thoha, Miftah (2008:116) mengatakan bahwa, ruang lingkup studi kebijakan publik meliputi hal-hal sebagai berikut yaitu:

- (1) Adanya partisipasi masyarakat (*Public Participation*);
- (2) Adanya kerangka kerja kebijakan (*Policy Framework*);
- (3) Adanya strategi-strategi kebijakan (*Policy Strategies*);
- (4) Adanya kejelasan tentang kepentingan (*Public Interest*);
- (5) Adanya pelembagaan Lebih Lanjut dari Kemampuan *Public Policy*;
- (6) Adanya isi kebijakan dan Evaluasinya.

Lebih lanjut Said yang dikutip oleh Rakhmat (2009:129) berpandangan bahwa, terdapat beberapa isi dan sebuah kebijakan yaitu :

1. Adanya tujuan (*goals*) tertentu yang hendak dicapai;
2. Rencana (*plans*) yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapai tujuan;
3. Program (*programs*); cara yang disahkan untuk mencapai tujuan;
4. Keputusan atau pilihan (*decition or choises*) ; tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan , mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program;



5. Dampak (*Impact*), yaitu efek atau dampak yang ditimbulkan dari suatu program dalam kehidupan masyarakat;

Sedangkan Anderson sebagaimana dikutip oleh Kadji, Y. (2008:14) dan Rakhmat (2009:133), mengatakan bahwa proses kebijakan publik meliputi 5 (lima) tahap yaitu:

- (1) Perumusan masalah (*problem formulation*);
- (2) Perumusan kebijakan (*policy formulation*);
- (3) Penentuan kebijakan (*policy adoption*);
- (4) Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*);
- (5) Penilaian kebijakan (*policy evaluation*).

Sedangkan Menurut Dunn, W. (2003:22) bahwa, proses pembuatan kebijakan publik mencakup antara lain:

- (1) Penyusunan agenda kebijakan;
- (2) Formulasi kebijakan;
- (3) Adopsi kebijakan;
- (4) Implementasi kebijakan, dan;
- (5) Penilaian kebijakan.

Berdasarkan berbagai pendapat para ahli kebijakan publik tersebut diatas , maka secara sederhana dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah:

Suatu hukum yang mengatur arah dan kebijakan dari suatu pemimpin dalam pemerintahan yang disusun dan disepakati oleh masyarakat dan para pejabat yang berwenang yang diwujudkan melalui undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Presiden, termasuk peraturan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana yang dikutip Subarsono menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah;
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah;
3. Pembuatan kebijakan (*decition making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan;
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil;
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

## B. Evaluasi Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, tanpa di lakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik untuk di pertanggungjawabkan kepada publiknya dalam rangka mencapai tujuan yang telah di tetapkan. Evaluasi di butuhkan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

Menurut Winarno,B. (2008:225) Bila kebijakan di pandang sebagai suatu pula kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik.

Pada dasarnya, kebijakan publik di jalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah di rumuskan sebelumnya. Evaluasi di lakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal

meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.

Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

### **1. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik**

Dane (Wibawa, S. 1994) menyebutkan ada dua tipe evaluasi yaitu:

1. *Sumative evaluation*, adalah penilaian dampak dari suatu program, disebut juga dengan evaluasi dampak (*outcome evaluation*)
2. *Formative evaluation*, adalah penilaian terhadap proses dari program, disebut pula evaluasi proses.

Menurut F.Putra (2003:100-101) mengemukakan tiga macam evaluasi kebijakan publik, yaitu:

- (1) Evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan di dalam lingkup pemerintahan atau di dalam instansi-instansi. Sorotan dari evaluasi ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan prosedur kebijakan publik dan aspek finansial;
- (2) Evaluasi yudisial; yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang sedang dievaluasi tersebut;
- (3) Evaluasi politik, yaitu evaluasi yang menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan.

J.E. Anderson. dalam Winarno, B. (2008:227) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. **Tipe pertama**, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. **Tipe kedua**, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program tertentu. Tipe ketiga adalah tipe evaluasi sistematis.

Pendapat Anderson tersebut dapat dijelaskan yaitu **Tipe evaluasi pertama**, Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya.

Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan apa dampaknya yang sebenarnya. Oleh karena itu, program seperti ini tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Atau contoh yang lain misalnya, penjualan saham perusahaan-perusahaan pemerintah seperti (BUMN) akan dipandang sebagai proses kapitalisasi dan dianggap akan mengancam kepentingan rakyat.

Demikian juga misalnya menyangkut kompensasi yang diberikan kepada pengangguran mungkin dianggap “buruk” karena evaluator “mengetahui banyak orang” yang tidak layak menerima keuntungan-keuntungan seperti itu. Pandangan seperti ini muncul karena setiap orang dalam melihat persoalan-persoalan tadi menggunakan cara pandang yang berbeda. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

*Tipe kedua* merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut:

- (1) Apakah program dilaksanakan dengan semestinya?
- (2) Berapa biayanya?
- (3) Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya?
- (4) Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain?

- (5) Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti?

Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri bekerjanya kebijakan atau program, maka evaluasi dengan tipe ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

*Tipe evaluasi kebijakan ketiga* adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti:

- (1) Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya?
- (2) Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang dia dapat?
- (3) Siapa yang menerima keuntungan dan program kebijakan yang telah dijalankan?

Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum. Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan.

Namun demikian, suatu evaluasi tidak selamanya digunakan untuk hal-hal yang baik. Bisa juga evaluasi dilakukan untuk tujuan-tujuan buruk. Dalam hal ini C. Weiss, (1972) mengatakan bahwa:

- (1) para pembuat keputusan program melakukan evaluasi untuk menunda keputusan;
- (2) untuk membenarkan dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat, untuk membebaskan diri dari kontronversi tentang tujuan-tujuan masa depan dengan mengelakkan tanggungjawab;
- (3) mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat;
- (4) serta untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan dengan ritual evaluasi.

Selain itu, evaluasi dapat digunakan untuk meraih tujuan-tujuan politik tertentu, misalnya evaluasi yang dilakukan oleh partai oposisi dalam suatu pemerintahan biasanya seringkali digunakan untuk menjatuhkan partai yang berkuasa. Oleh karena itu, motivasi seorang evaluator dalam melakukan evaluasi dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yakni motivasi untuk melayani kepentingan publik dan motivasi untuk melayani kepentingan pribadi. Bila seorang evaluator

mempunyai motivasi pelayanan publik, maka evaluasi digunakan untuk tujuan-tujuan yang baik, yakni dalam rangka membenahi kualitas kebijakan publik. Namun bila para evaluator lebih mengedepankan melayani kepentingan sendiri, maka evaluasi kebijakan yang dijalankan digunakan untuk hal-hal yang kurang baik.

## 2. Studi Evaluasi

Studi Evaluasi menurut para ahli antara lain:

- a. Menurut Sudiyono, (1992) studi evaluasi memiliki 2 (dua) pendekatan yaitu :
  - (1) Pendekatan kepatuhan, asumsinya apabila para pelaksana mematuhi semua petunjuk yang di berikan maka implementasi sudah dinilai berhasil. Pendekatan ini disempurnakan lagi dengan adanya pengaruh: a) ekstern, kekuatan non birokrasi dalam pencapaian tujuan, b) intern, program yang dimaksudkan untuk melaksanakan suatu kebijakan sering tidak terdesain dengan baik sehingga perilaku yang baik dari para pelaksana (birokrasi) tetap tidak akan berhasil dalam mencapai tujuan kebijakan.
  - (2) Pendekatan perspektif, "*what's happening* (apa yang terjadi). Pendekatan ini menggambarkan pelaksanaan suatu kebijakan dari seluruh aspek karena implementasi kebijakan melibatkan beragam variabel dan faktor.
- b. Studi evaluasi, menurut Finsterbusch dan Motz (dalam Wibawa, S.1994) terdapat 4 (empat) jenis evaluasi yaitu :
  - (1) *Single program after only*, merupakan jenis evaluasi yang melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang di jadikan kriteria program. Sehingga analis tidak mengetahui baik atau buruk respon kelompok sasaran terhadap program.
  - 2). *Single program before after*, merupakan penyempurnaan dari jenis pertama yaitu adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung.



- 3). *Comparative after only*, merupakan penyempurnaan evaluasi kedua tapi tidak untuk yang pertama dan analisis hanya melihat sisi keadaan sasaran bukan sasarannya.
- 4). *Comparative before after*, merupakan kombinasi ketiga desain sehingga informasi yang diperoleh adalah efek program terhadap kelompok sasaran.

### 3. Fungsi Evaluasi

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho, R. (2011:463) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang pola-pola hubungan antar-berbagai dimensi realitas yang diamatinya.

- a. Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan;
- b. Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan;
- c. Audit, melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai pada kelompok sasaran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan;
- d. Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi Kinerja kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran jangka pendek atau *output*, jangka panjang atau *outcome*. Evaluasi kinerja kebijakan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap:

1. Pencapaian target (*output*);
2. Pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*);
3. Kesenjangan (*gap*) antar target dan tujuan dengan pencapaian;
4. Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil;

5. Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.

Fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut F.Putra, (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu: (1) memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; (2) untuk menilai kepasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi; dan (3) untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama segi metodologinya. Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Menurut Lester dan Stewart dalam Budi Winarno (2008:227), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. *Tugas pertama* adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan *tugas kedua* adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. *Tugas pertama* merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atau tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya? Misalnya, apakah karena terjadi kesalahan dalam merumuskan masalah ataukah karena faktor-faktor yang lain?. *Tugas kedua* dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang pertama. Setelah kita mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita dapat mengetahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini kita dapat melakukan penilaian apakah

program yang dijalankan berhasil ataukah gagal? Dengan demikian, tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan. Dari kedua hal yang dipaparkan di atas, maka kita dapat menarik suatu kesimpulan mengenai arti pentingnya evaluasi dalam kebijakan publik. Pengetahuan menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang.

Untuk memenuhi tugas tersebut, suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan, yakni:

- (1) Pengkhususan (*spesification*) **Spesifikasi** merupakan kegiatan yang paling penting di antara kegiatan yang lain dalam evaluasi kebijakan. Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi. Ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria inilah yang akan kita pakai untuk menilai manfaat program kebijakan.
- (2) Pengukuran (*measurement*) **Pengukuran** menyangkut aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan analisis, dan rekomendasi.
- (3) Dan akhirnya, **rekomendasi** yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

- (1) Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.

- (2) Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
- (3) Untuk menjamin terhindarinya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

- (1) Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
- (2) Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

#### 4. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Didalam melakukan evaluasi terhadap suatu program/kebijakan, dapat digunakan sejumlah pendekatan yang berbeda, antara lain :

1. Pendekatan berdasarkan sistem nilai yang diacu. Pendekatan berdasarkan sistem nilai yang diacu ada tiga jenis, yaitu evaluasi semu, evaluasi teori keputusan dan evaluasi formal.
  - a. *Evaluasi Semu (Pseudo Evaluation)*. Sifat dari Evaluasi semu ini adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter tertentu yang secara umum disepakati (*self evident*) dan tidak kontroversial (*uncontroversial*). Hasil evaluasinya mudah diterima oleh publik dan tidak terlalu rumit (*complicated*). Penilaiannya berkisar antara gagal atau berhasil. *Pseudo evaluation* ini seringkali dijadikan sebagai salah satu metode monitoring.
  - b. *Evaluasi Teori Keputusan (Decision Theoretic Evaluation/ DTE)*. Sifat dari DTE adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter yang disepakati oleh pihak-pihak yang terkait secara langsung/pihak yang bersitegang. Sistem

nilainya juga berdasarkan kesepakatan antara pihak yang bersitegang. Biasanya berkisar antara benar atau salah.

- c. *Evaluasi Formal (Formal Evaluation)*. Sifat dari evaluasi formal adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter yang ada pada dokumen formal seperti tujuan dan sasaran yang tercantum dalam dokumen kebijakan rencana tata ruang, peraturan perundang-undangan dan sebagainya. Dalam evaluasi formal, metode yang ditempuh untuk menghasilkan informasi yang valid dan *reliable* ditempuh dengan beberapa cara antara lain:

- (1) Menurut legislasi (peraturan perundang-undangan);
- (2) Menurut kesesuaian dengan kebijakan yang tercantum pada dokumen formal yang memiliki hierarki di atasnya;
- (3) Menurut dokumen formal (kesesuaian dengan hasil yang diharapkan /tujuan dan sasaran); dan
- (4) Interview dengan penyusun kebijakan atau administrator program.

Evaluasi formal terbagi atas 2 jenis, yaitu *summative evaluation* dan *formative evaluation*. *Summative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi program/kegiatan yang telah dilakukan dalam kurun waktu tertentu, umumnya dilakukan untuk mengetahui/mengevaluasi program/kegiatan yang relatif sering dilakukan dan karena indikatornya tetap/baku. *Formative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi pelaksanaan program/kegiatan secara kontinyu, karena merupakan program/kegiatan yang relatif baru dan indikatornya dapat berubah-ubah.

2. Pendekatan berdasarkan dasar evaluasi. Pendekatan berdasarkan dasar evaluasi ada 6 jenis yaitu:

- a. *Before vs after comparison* (perbandingan antara sebelum dan sesudah) Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk satu komunitas yang sama dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah adanya intervensi.
- b. *With vs without comparisons* (perbandingan antara dengan atau tanpa intervensi). Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk lebih dari satu komunitas (>1) dengan membandingkan antara komunitas yang diberi intervensi dengan komunitas yang tidak diberi intervensi dalam waktu yang bersamaan.

- c. *Actual vs planned performance comparisons* (perbandingan antara kenyataan dengan rencana). Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain membandingkan antara rencana dengan kenyataan di lapangan (sesuai atau tidak).
  - d. *Experimental (controlled) models*. Karakteristik dari pendekatan ini adalah melihat dampak dari perubahan kebijakan (*policy*) terhadap suatu kegiatan yang memiliki standar ketat. Dampaknya dilihat dari proses dan hasil kegiatan tersebut.
  - e. *Quasi experimental (uncontrolled) models*. Karakteristik dari pendekatan ini adalah melihat dampak dari perubahan kebijakan/*policy* terhadap suatu kegiatan yang tidak memiliki standar. Dampaknya dilihat hanya berdasarkan hasilnya saja, sedangkan prosesnya diabaikan.
  - f. Efisiensi penggunaan dana (*Cost Oriented Approach*). *Cost Oriented Approach* terbagi tiga yaitu *ex-ante evaluation*, *on-going evaluation* dan *ex-post evaluation*. *Ex-ante evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan sebelum kegiatan tersebut dilaksanakan. *On-going Evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan saat kegiatan tersebut sedang berjalan. *Ex-post evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan setelah kegiatan tersebut selesai.
3. Pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi. Pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi terbagi atas 6 indikator, yaitu:
- a. *Efektivitas*. Penilaian terhadap efektivitas ditujukan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/tujuan. Parameternya adalah ketepatan waktu.
  - b. *Efisiensi*. Penilaian terhadap efisiensi ditujukan untuk menjawab pengorbanan yang minim (usaha minimal) untuk mencapai hasil maksimal. Parameternya adalah biaya, rasio, keuntungan dan manfaat.
  - c. *Adequacy/ketepatan dalam menjawab masalah*. Penilaian terhadap *adequacy* ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat pencapaian hasil dapat memecahkan masalah.
  - d. *Equity/pemerataan*. Penilaian terhadap *equity* ditujukan untuk melihat manfaat dan biaya dari kegiatan terdistribusi secara proporsional untuk aktor-aktor yang terlibat.
  - e. *Responsiveness*. Penilaian terhadap *responsiveness* ditujukan untuk mengetahui hasil rencana/kegiatan/kebijaksanaan sesuai dengan preferensi/keinginan dari target grup.
  - f. *Appropriateness/ketepatangunaan*. Penilaian terhadap ketepatangunaan ditujukan untuk mengetahui kegiatan/rencana/kebijaksanaan tersebut memberikan hasil/

keuntungan dan manfaat kepada target grup. Standar tingkat keuntungan dan manfaat sangat relatif sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada target grup tersebut.

## 5. Model Evaluasi

Dalam melakukan evaluasi, perlu dipertimbangkan model evaluasi yang akan dibuat. Model evaluasi merupakan suatu desain yang dibuat oleh para ahli atau pakar evaluasi. Biasanya model evaluasi ini dibuat berdasarkan kepentingan seseorang, lembaga atau instansi yang ingin mengetahui apakah program yang telah dilaksanakan dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Berikut dijabarkan model evaluasi menurut pendapat para ahli :

### (a). Model Evaluasi CIPP

Model evaluasi CIPP yang dikemukakan oleh Stufflebeam & Shinkfield (1985) adalah sebuah pendekatan evaluasi yang berorientasi pada pengambil keputusan (*a decision oriented evaluation approach structured*) untuk memberikan bantuan kepada administrator atau leader pengambil keputusan. Stufflebeam mengemukakan bahwa hasil evaluasi akan memberikan alternatif pemecahan masalah bagi para pengambil keputusan. Model evaluasi CIPP ini terdiri dari 4 huruf yang diuraikan sebagai berikut:

- (1) *Contact evaluation to serve planning decision.* Seorang evaluator harus cermat dan tajam memahami konteks evaluasi yang berkaitan dengan merencanakan keputusan, mengidentifikasi kebutuhan, dan merumuskan tujuan program.
- (2) *Input evaluation structuring decision.* Segala sesuatu yang berpengaruh terhadap proses pelaksanaan evaluasi harus disiapkan dengan benar. Input evaluasi ini akan memberikan bantuan agar dapat menata keputusan, menentukan sumber-sumber yang dibutuhkan, mencari berbagai alternative yang akan dilakukan, menentukan rencana yang matang, membuat strategi yang akan dilakukan dan memperhatikan prosedur kerja dalam mencapainya.

- (3) *Process evaluation to serve implementing decision.* Pada evaluasi proses ini berkaitan dengan implementasi suatu program. Ada sejumlah pertanyaan yang harus dijawab dalam proses pelaksanaan evaluasi ini. Misalnya, apakah rencana yang telah dibuat sesuai dengan pelaksanaan dilapangan? Dalam proses pelaksanaan program adakah yang harus diperbaiki? Dengan demikian proses pelaksanaan program dapat dimonitor, diawasi, atau bahkan diperbaiki.
- (4) *Product evaluation to serve recycling decision.* Evaluasi hasil digunakan untuk menentukan keputusan apa yang akan dikerjakan berikutnya. Apa manfaat yang dirasakan oleh masyarakat berkaitan dengan program yang digulirkan? Apakah memiliki pengaruh dan dampak dengan adanya program tersebut? Evaluasi hasil berkaitan dengan manfaat dan dampak suatu program setelah dilakukan evaluasi secara seksama. Manfaat model ini untuk pengambilan keputusan (*decision making*) dan bukti pertanggung jawaban (*accountability*) suatu program kepada masyarakat. Tahapan evaluasi dalam model ini yakni penggambaran (*delineating*), perolehan atau temuan (*obtaining*), dan menyediakan (*providing*) bagi para pembuat keputusan.

(b). Model Evaluasi UCLA

Menurut Alkin (1969) evaluasi adalah suatu proses meyakinkan keputusan, memilih informasi yang tepat, mengumpulkan, dan menganalisa informasi sehingga dapat melaporkan ringkasan data yang berguna bagi pembuat keputusan dalam memilih beberapa alternatif. Ia mengemukakan lima macam evaluasi yakni :

- (1) Sistem *assessment*, yaitu memberikan informasi tentang keadaan atau posisi sistem.
- (2) Program *planning*, membantu pemilihan program tertentu yang mungkin akan berhasil memenuhi kebutuhan program.
- (3) Program *implementation*, yang menyiapkan informasi apakah rogram sudah diperkenalkan kepada kelompok tertentu yang tepat seperti yang direncanakan?
- (4) Program *improvement*, yang memberikan informasi tentang bagaimana program berfungsi, bagaimana program bekerja, atau berjalan? Apakah menuju pencapaian tujuan, adakah hal-hal atau masalah-masalah baru yang muncul tak terduga?
- (5) Program *certification*, yang memberi informasi tentang nilai atau guna program.



## (c). Model Evaluasi Brinkerhoff

Brinkerhoff & Cs. (1983) mengemukakan tiga golongan evaluasi yang disusun berdasarkan penggabungan elemen-elemen yang sama, seperti evaluator-evaluator lain, namun dalam komposisi dan versi mereka sendiri sebagai berikut :

- (1) *Fixed vs Emergent Evaluation Design*. Dapatkah masalah evaluasi dan kriteria akhirnya dipertemukan? Apabila demikian, apakah itu suatu keharusan? Belum lengkap penjelasannya
- (2) *Formative vs Summative Evaluation*. Apakah evaluasi akan dipakai untuk perbaikan atau untuk melaporkan kegunaan atau manfaat suatu program? Atau keduanya?
- (3) *Experimental and Quasi Experimental Design vs Natural/ Unobtrusive Inquiry*. Apakah evaluasi akan melibatkan intervensi ke dalam kegiatan program/mencoba memanipulasi kondisi, orang diperlakukan, variabel dipengaruhi dan sebagainya, atau hanya diamati, atau keduanya?

## 4. Model Evaluasi Stake atau model Countenance

Menurut model "Countenance", evaluasi harus mengandung langkah-langkah berikut; menerangkan program; melaporkan keterangan tersebut kepada pihak yang berkepentingan; mendapatkan dan menganalisis 'judgement; melaporkan kembali hasil analisis kepada pelanggan.

Secara umum, pendekatan yang dipakai untuk melaksanakan studi evaluasi ini adalah pendekatan evaluatif empiris. *Empiris*, yaitu melihat apa dan bagaimana konsep dan *framework* pelaksanaan program/kegiatan pemberdayaan perempuan di Provinsi Kepulauan Riau. Pendekatan empiris merupakan pendekatan yang dapat digunakan untuk memperoleh data lapangan dan memetakan strategi kebijakan program atau kegiatan pemerintahan yang berlaku selama ini. Hasil pemetaan ini juga akan menjadi dasar untuk memilah dan menganalisa program/kegiatan pemberdayaan

perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau. *Evaluatif*, yaitu menilai keefektifan pelaksanaan kebijakan, strategi dan operasional program pemberdayaan perempuan dan normatif dengan mengusulkan konsep dan *framework* pelaksanaan program sebagai masukan untuk penyempurnaan kebijakan, strategi dan operasional yang sudah ada.

### C. Studi Kebijakan Pemerintah

Kebijakan dibuat untuk mengatur perilaku masyarakat. Kebijakan yang dibuat tersebut dapat bersifat distributif maupun redistributif. Untuk mencapai tujuan kebijakan pemerintah harus melakukan tindakan yang berupa penghimpunan sumber daya dan pengelolaan sumber daya yang ada. Hasil yang diperoleh dari aksi kebijakan tersebut dapat berupa input kebijakan dan implementasi kebijakan. Dalam proses implementasi tersebut birokrasi pemerintah mengimplementasikan kebijakan menjadi program.

Selanjutnya agar lebih operasional lagi program di rumuskan sebagai proyek. Setelah diterjemahkan sebagai program dan proyek lalu diikuti dengan tindakan fisik, kebijakan menimbulkan konsekuensi yaitu hasil efek atau akibat. Agar kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan atau tepat sasaran maka dilakukan evaluasi kebijakan.

Evaluasi kebijakan pada umumnya dilakukan untuk mengetahui empat aspek yaitu: proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektivitas dampak kebijakan. Evaluasi kebijakan dapat dilakukan

sebelum maupun sesudah kebijakan dilaksanakan. Evaluasi kebijakan mempunyai empat fungsi yaitu: ekspansi, kepatuhan, auditing dan akunting.

Dalam perjalanan sejarah, munculnya studi tentang kebijakan Pemerintah sebenarnya ingin menjelaskan bahwa berbagai peristiwa yang berlangsung dalam suatu pemerintahan bukanlah terjadi secara alami atau sebagai sesuatu yang terjadi menurut proses perkembangan yang normal, tetapi sebenarnya akibat dari aktivitas Pemerintah, Negaralah yang memberikan warna terhadap berbagai peristiwa tersebut. Artinya kebijakan pemerintah yang sebenarnya banyak mempengaruhi berbagai aspek kehidupan kita sehari-hari.

Dalam kepustakaan, ilmu kebijakan pemerintah dapat kita temukan dalam berbagai macam definisi mengenai kebijakan pemerintah atau kebijakan publik yang membawa konsekuensi pada cara pandang yang mempelajarinya mengingat terlalu banyaknya batasan mulai dari yang terlalu luas, kabur, tidak spesifik ataupun tidak operasional.

Bila diamati secara cermat ternyata ada dua macam pendapat yaitu pertama, yang menyamakan kebijakan dan kebijakan pemerintah dengan tindakan-tindakan pemerintah sedangkan yang kedua yang memberikan perhatian khusus pada pelaksana kebijakan. Dari pembagian dua pendapat yang telah dikemukakan terdapat satu gambaran yang sama yang dapat ditarik dari definisi-definisi yang ada yaitu bahwa kebijakan pemerintah adalah tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Kata pemerintah inilah yang membedakannya dari kebijakan perorangan dan kebijakan kelompok.

## 1. Ciri-ciri Kebijakan Pemerintah

Ciri-ciri yang melekat pada kebijakan pemerintah kenyataannya bersumber pada orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik yang pada akhirnya membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan pemerintah. Berbagai hal mungkin saja dilakukan oleh pemerintah, artinya pemerintah dapat saja menempuh usaha kebijakan yang sangat liberal dalam hal campur tangan atau cuci tangan sama sekali, baik terhadap seluruh atau sebagian sektor kehidupan.

Kebijakan pemerintah dalam bentuknya yang positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu. Hakikat kebijakan pemerintah dapat kita perinci ke dalam beberapa kategori, yaitu: *demands* (tuntutan kebijakan), *poling decision* (keputusan kebijakan), *policy statement* (pernyataan kebijakan), *policy outputs* (keluaran kebijakan), dan *policy outcomes* (hasil akhir kebijakan).

## 2. Teori Kebijakan Pemerintah

- a. Teori Kelembagaan (*Institutionalism Theory*). Teori kelembagaan memandang kebijakan sebagai aktivitas kelembagaan di mana struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan politik.
- b. Teori Kelompok yang memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok pada suatu saat tertentu.  
Kebijakan pemerintah dapat juga dipandang sebagai nilai-nilai kelompok elit yang memerintah, demikian pandangan teori elit.
- c. Teori Rasional memandang kebijakan sebagai pencapaian tujuan secara efisien melalui sistem pengambilan keputusan yang tetap.
- d. Teori Inkremental, kebijakan dipandang sebagai variasi terhadap kebijakan masa lampau atau dengan kata lain kebijakan pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan kebijakan pemerintah pada waktu yang lalu yang disertai modifikasi secara bertahap.
- e. Teori Permainan memandang kebijakan sebagai pilihan yang rasional dalam situasi-situasi yang saling bersaing. Sistem politik turut mewarnai kebijakan pemerintah, demikian pandangan teori sistem.

- f. Teori Sistem, lingkungan dipandang sebagai input dari sistem politik, sedangkan public policy dipandang sebagai output dari sistem politik.
- h. Teori Kebijakan yang lain adalah teori campuran yang merupakan gabungan model rasional komprehensif dan inkremental.

Hubungan kewenangan politik, administrasi dan kepentingan umum dapat dianalisa dengan menggunakan kisi-kisi perumusan kebijakan. Dengan menggunakan kisi-kisi tersebut dapat diperoleh 5 gaya kebijakan, yaitu *survival style*, *rasionaliststyle*, *reactive style*, *prescriptive style*, dan *proactive style*.

### 3. Perumusan Usulan Kebijakan Pemerintah

Perumusan usulan kebijakan pemerintah dimulai dari perumusan masalah secara tepat. Sering kali para pembuat kebijakan, karena kapasitasnya terbatas tidak mampu menemukan masalah-masalah dengan baik. Kesalahan di dalam melihat dan mengidentifikasi masalah akan berakibat pada perumusan masalahnya, yang tentu akan berakibat panjang pada fase-fase berikutnya. Jumlah masalah yang ada di masyarakat begitu banyak dan tidak ada habis-habisnya. Dari sekian banyak masalah hanya sedikit saja yang memperoleh perhatian yang seksama dari pembuat kebijakan, yang tercermin pada agenda pemerintah. Sedangkan langkah selanjutnya adalah memproses usulan-usulan kebijakan pemerintah (*policy proposals*). Perumusan usulan kebijakan tersebut meliputi kegiatan mengidentifikasi alternatif, mendefinisikan dan menemukan alternatif.

#### **D. Konsep Implementasi Kebijakan**

Untuk memahami tentang implementasi kebijakan maka kita tidak bisa melepaskan diri dari pertanyaan tentang kebijakan apa yang diimplementasikan.

Berhubung dalam penelitian ini membahas kebijakan dalam organisasi Pemerintah maka kebijakan yang dibahas adalah kebijakan Pemerintah atau kebijakan publik.

Pendapat para ahli mengenai konsep kebijakan publik antara lain :

1. Konsep kebijakan publik (*public policy*) menurut A.Suhaiman, (1998:24) adalah sebagai suatu proses yang mengandung berbagai pola aktivitas tertentu dan merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan tindakan untuk mencapai tujuan dalam beberapa cara yang khusus. Dengan demikian, maka konsep kebijakan publik berhubungan dengan tujuan dengan pola aktivitas pemerintah mengenai sejumlah masalah serta mengandung tujuan.
2. Menurut pendapat E.Suradinata. (1993:190) sebagai berikut :

"Kebijakan negara/pemerintah adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. Kebijakan Negara dalam pelaksanaannya meliputi beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi kepada kepentingan umum dan masa depan serta strategi pemecahan masalah yang terbaik".
3. Selanjutnya proses kebijakan menurut Nakamara dan Smallwood (1981:13) juga menjelaskan antara lain kebijakan publik merupakan intruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan, lingkungan implemenatasi dan lingkungan evaluasi.
4. Sebuah kebijakan hendaknya tersusun dengan baik sehingga mudah terarah. Kebijakan yang tersusun secara baik tentu memerlukan waktu untuk berkembang dan seyogyanya tetap mempertahankan hal-hal seperti yang diutarakan oleh Winardi (1990:1200) sebagai berikut :
  - a. Memungkinkan penafsiran terbuka dan penilaian.
  - b. Bersifat konsisten dan tidak boleh ada dua kebijakan yang saling bertentangan dalam suatu organisasi.
  - c. Harus sesuai dengan keadaan yang berkembang.
  - d. Harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta-fakta yang obyektif.
  - e. Harus sesuai dengan kondisi-kondisi eksternal.
6. Disamping kebijakan tersebut perlu tersusun dengan baik, adapula beberapa faktor yang dapat turut memperbaiki kualitas suatu kebijakan adalah seperti yang disampaikan oleh B.Tjokroamidjojo, (1991:116).

- a. Jangan didasarkan pada selera seketika tetapi harus melalui proses yang rasional berdasarkan akal sehat.
- b. Penyempurnaan informasi dan sistem informasi bagi analisa dan pembentukan kebijakan.
- c. Dikembangkan *unified approach* dalam perumusan kebijakan.
- d. Peka terhadap kebutuhan obyektif masyarakat.

Pada dasarnya rumusan kebijakan memang harus bersifat obyektif baik sebagai dasar analisisnya maupun kondisi kebutuhan masyarakat atau obyek yang akan terkena dampak kebijakan yang akan diambil serta dapat memudahkan penentu kebijakan untuk mengadakan revisi atau perbaikan, jika ternyata pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan obyektif tadi. Dari beberapa proses kebijakan, implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Implementasi kebijakan itu sendiri mengandung beberapa makna, sebagaimana yang dirumuskan dalam kamus Webster (dalam Wahab, S.A. 1997:64) bahwa : "*to Implement* (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out": (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi daripada kebijakan dapat di pandang sebagai suatu proses untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan Pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau Dekrit Presiden).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1986:4) memberikan penjelasan mengenai makna implementasi tersebut sebagai berikut:

"Memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan arena-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu, J.A.M. Maarse (dalam Sunggono, 1994:137) dengan demikian yang diperlukan dalam implementasi tersebut adalah suatu tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan. Dengan demikian pelaksanaan kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut dari tujuan-tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana (Hamdi, 1999:5).

Implementasi kebijakan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah, dari Pemerintah Pusat sampai Pemerintah Daerah.

Oleh karena itu secara umum, terdapat beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan dalam mengupayakan keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Pressman dan Wildavsky (dalam Hamdi, 1999:55) sebagai berikut:

- (1) Implementasi perlu didasarkan pada suatu teori yang tepat dalam menghubungkan perubahan dalam perilaku target dengan pencapaian tujuan kebijakan.
- (2) Adanya penjelasan arah dan struktural kebijakan
- (3) Adanya keterampilan teknis dan manajerial yang memadai di unit-unit kerja yang melaksanakan kebijakan.
- (4) Adanya dukungan-dukungan yang tepat dari partisipasi terkait.



- (5) Hubungan dan konflik antara berbagai partisipan jangan sampai mengurangi atau meniadakan pentingnya arti kebijakan yang dilaksanakan.

Dari beberapa pengertian diatas menunjukkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan faktor-faktor dari dalam (*internal*) organisasi Pemerintah dan faktor dari luar (*eksternal*). Disamping memperhatikan faktor intern dan eksternal organisasi maka ada beberapa model yang dikembangkan oleh Rippley dan Franklin (1986:89) yang antara lain menyatakan bahwa keberhasilan dari implementasi kebijakan atau suatu program itu adalah ditujukan dari tiga faktor seperti :

- (a) Perspektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan "street level bureaucrats" terhadap atasan mereka.
- (b) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
- (c) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Dengan demikian apabila suatu kebijakan publik memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan dengan memperhatikan prosedur-prosedur yang ada, maka diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang tepat pada sasaran yang diinginkan. Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah.

Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas Instansi Pemerintah yang melibatkan

berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*). Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984:9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni:

1. Faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan,
2. Faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap Birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja Birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

*Komunikasi* suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. *Sumber daya*, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

*Disposisi atau sikap pelaksana* merupakan komitmen pelaksana terhadap program. *Struktur birokrasi* didasarkan pada *Standard Operating Prosedure (SOP)* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan. Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik.

Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni:

1. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis;
3. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah;
4. Awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983:5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian Administrasi Negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif Ilmu Politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan (Ripley & Franklin, 1986: 11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur Administrasi Publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi.

Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian. Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980:7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan

pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program.

Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

Dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Dardach yang dikutip oleh Agustino, L. (2006:138), yaitu:

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn yang masih dikutip oleh Agustino, L. (2006:139), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “Tindakan-tindakan yang di lakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-

kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Menurut W.Dunn, (2003) bahwa kebijakan dapat dinilai baik atau tidaknya tentunya dilihat dari proses sebuah kebijakan, implementasi kebijakan dan hasil evaluasi kebijakan, implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan, implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan dan pada dasarnya bersifat teoritis.

Tahap implementasi merupakan tahap yang penting dan kritis yang memerlukan kerjasama segenap pihak dalam penyusunan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Sebelum suatu program dilaksanakan, dilakukan persiapan yang matang dalam segala hal yang menyangkut program, misalnya organisasi, tenaga kerja termasuk kualifikasi orang-orang yang terlibat didalamnya. Dalam siklus pengelolaan program, setelah langkah persiapan dan persetujuan pihak yang berwenang, akan tiba pada tahap implementasi yang merupakan operasionalisasi keputusan-keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Namun perlu diingat bahwa terdapat faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi yang dikemukakan oleh Hoogerwerf (1983), sebagai berikut :

1. Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena;

- a. Samar-samarnya isi kebijakan (tujuan-tujuan tidak dapat terinci), sarana dan penentuan prioritas, program kebijakan yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

- b. Kurangnya ketetapan intern dan ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan,
  - c. Kadang-kadang perundang-undangan mempunyai begitu banyak lubang, sehingga tanpa banyak kesulitan obyek-obyek kebijakan dapat mengelaknnya,hal mana dapat mematahkan semangat para pelaksana,
  - d. Kurang sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan tenaga manusia).
2. Informasi
- Kurangnya informasi dari para faktor terhadap ojek kebijakan dan struktur komunikasi yang serba kurang antara organisasi pelaksana dan obyek dukungan.
3. Dukungan
- Pelaksana suatu kebijakan akan dipersulit jika pelaksana tidak cukup dukungan untuk suatu kebijakan, juga kurang kesediaan obyek-obyek kebijakan untuk kerja sama pada pelaksana, serta obyek-obyek kebijakan “terikat” kepada kegiatan-kegiatan tertentu oleh kewajiban-kewajiban sesuai dengan undang-undang, kepatuhan dari obyek-obyek kebijakan sedikit, jika peraturan-peraturan ini bertentangan dengan pendapat yang dianut oleh obyek-obyekkebijakan, atau keputusan mereka.
4. Pembagian potensi
- Gagalnya suatu kebijakan dapat pula disebabkan karena adanya pembagian potensi diantara aktor-aktor yang terlibat didalamnya dan adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab yang tidak disertai dengan pembatasan-pembatasan yang jelas, serta adanya desentralisasi dalam pelaksanaan.
- R. Nugroho, (2003) mengutamakan dua pilihan langkah dalam implementasi kebijakan yaitu :

1. Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program
2. Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab, fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut sistem penyampaian kebijakan negara yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sasaran-sasaran tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju terciptanya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Berdasarkan pendapat di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat.

#### **E. Pemberdayaan Perempuan**

Pada masa reformasi ini terbuka lebar bagi setiap warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Dengan adanya pembaharuan hukum, pemberdayaan perempuan dalam pembangunan di bidang politik telah diwujudkan dengan terpilihnya seorang perempuan sebagai Presiden yang juga selaku Kepala Negara memegang pimpinan bangsa dan negara Republik Indonesia yang kita cintai ini merupakan kebanggaan kita bersama. Perkembangan



peradaban di dunia Barat dan Timur yang semula tumbuh dalam lingkup budaya dan ideologi patriarkis telah terkikis dengan meninggalkan dampak negatif diberbagai aspek kehidupan dan struktur masyarakat serta telah menciptakan ketimpangan gender.

Kebudayaan global tengah mendesak kepentingan kesetaraan gender keseluruhan penjuru dunia termasuk Indonesia. Tidaklah mungkin diingkari, kita telah melepaskan pemahaman kuno yang memandang perempuan secara kodrati hanyalah "*konco wingking*" belaka, tetapi masih diharapkan "kewajiban domestik" dapat tertanggulangi bersama secara kemitrasejajaran serta dengan berbagi peran dalam keluarga yang sejahtera. Bahwa kemampuan sama sekali tidak terkait dengan jenis kelamin, tetapi kehidupan publik mensyaratkan kualifikasi tersebut bilamana kesempatan di mungkinkan.

Prinsip dasar dalam Konvensi Wanita adalah persamaan substantif, non diskriminasi, dan prinsip kewajiban negara. Peraturan Hukum yang bersifat diskriminatif pada zaman kolonial telah menghambat perkembangan bagi pemberdayaan perempuan. Bias gender masih terasa dalam substansi hukum positif, meskipun pemerintah sudah menandatangani sejumlah konvensi yang mengatur hak-hak perempuan.

#### **F. Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau**

Landasan Hukum kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau antara lain :

1. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional menetapkan bahwa tahapan pembangunan meliputi (1). Penyusunan Rencana, (2). Penetapan Rencana, (3). Pengendalian pelaksanaan rencana dan, (4). Evaluasi Pelaksanaan rencana. Undang-undang ini membuka peluang bagi masyarakat, perempuan dan laki-laki untuk berpartisipasi secara aktif dalam keseluruhan tahapan perencanaan pembangunan.
2. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan Nasional.
3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah telah memasukkan perspektif gender (keterlibatan perempuan dan laki-laki dalam keseluruhan tahapan perencanaan pembangunan) dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG (Pengarasutamaan Gender) dalam Pembangunan Daerah menjadi bukti komitmen pemerintah untuk menggunakan PUG sebagai salah satu strategi pembangunan.
5. Bab 12 Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009, yang dikeluarkan melalui Peraturan Presiden (PP) Nomor 7 Tahun 2005, tentang peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak.
6. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 tanggal 8 Mei 2007 tentang Pembentukan Satuan Organisasi Sekretariat Daerah Propinsi Kepulauan Riau, Biro Pemberdayaan Perempuan mempunyai tugas pokok yaitu menyiapkan bahan dan perumusan kebijakan, fasilitasi, koordinasi dan pembinaan teknis kesejahteraan keluarga, pemberdayaan perempuan, dan perlindungan perempuan dan anak.
7. Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pedoman pelaksanaan PUG dalam pembangunan Propinsi Kepulauan Riau.

#### **H. Kerangka Berpikir**

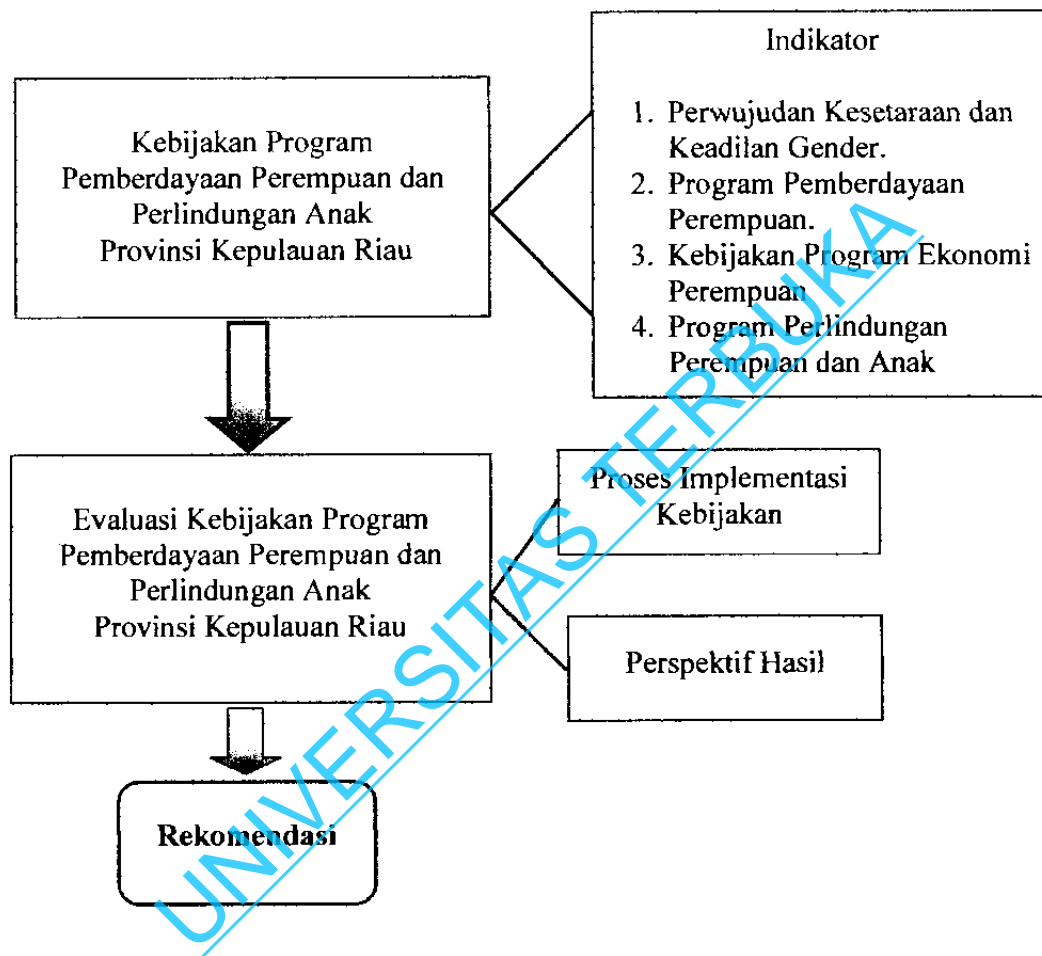
Kebijakan program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 4 Tahun 2007 tanggal 8 Mei 2007. Indikator yang

dijadikan tolak ukur dalam kebijakan program pemberdayaan perempuan di Provinsi Kepulauan Riau antara lain : (1) Perwujudan kesetaraan dan keadilan gender; (2) Pemberdayaan Perempuan; (3) Ekonomi Perempuan; dan (4) Perlindungan Perempuan.

Setiap kebijakan program pemberdayaan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau berpedoman kepada indikator yang ada tujuannya untuk mengevaluasi setiap kebijakan program yang telah dijalankan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.

Evaluasi program pemberdayaan diperlukan agar setiap kebijakan program yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau dapat memberikan manfaat secara langsung terhadap masyarakat yang merupakan sasaran program pemberdayaan.

Tabel 2.1.

**Kerangka Berpikir**

(Gambar : 2.1 : Kerangka Berpikir )

## I. Definisi Operasional dan Variabel Penelitian

Definisi operasional merupakan seperangkat petunjuk atau kriteria atau operasi yang lengkap tentang apa yang harus diamati dan bagaimana mengamati dengan memiliki rujukan-rujukan empiris yang bertujuan untuk memudahkan dalam pelaksanaan penelitian di lapangan. Menurut Silalahi, U. (2009: 120) operasionalisasi konsep-konsep sangat diperlukan untuk menggambarkan tentang apa yang harus diamati.

Guna memudahkan pemberian arah dan kejelasan tentang penelitian ini nantinya, Penulis perlu memberikan definisi secara konseptual terhadap variabel penelitian dengan konsep sebagai berikut :

1. Konsep kebijakan publik (*public policy*) adalah sebagai suatu proses yang mengandung berbagai pola aktivitas tertentu dan merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan tindakan untuk mencapai tujuan dalam beberapa cara yang khusus
2. Konsep evaluasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik untuk melihat atau mengukur kinerja pelaksanaan suatu kebijakan, selain itu dapat digunakan untuk melihat apakah sebuah kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang telah ditentukan.

Adapun yang menjadi definisi operasional masing-masing variabel dalam penelitian ini adalah :

1. Program Kebijakan Pemberdayaan Perempuan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau yaitu Program kebijakan

peningkatan kualitas hidup perempuan dan perlindungan perempuan yang merupakan program prioritas dalam Rencana Strategis Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011-2015 yang merupakan hasil evaluasi dari Rencana Strategis pelaksanaan Renstra Biro Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak periode 2006-2010 yang ditetapkan dalam Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 16 Tahun 2006, tanggal 27 Juli 2006 tentang Rencana Strategis Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2005-2010;

## 2. Pemberdayaan Perempuan.

Adalah upaya untuk memberikan keleluasaan pada kaum perempuan agar dapat menentukan pilihan dalam merespon dinamika kehidupan yang berubah sehingga perubahan sesuai dengan yang direncanakan;

## 3. Implementasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan.

Dapat diartikan sebagai suatu tindakan-tindakan ataupun pelaksanaan dari kebijakan yang diarahkan kepada perempuan untuk meningkatkan taraf kehidupan dan pola pikir, sehingga dapat menjalankan fungsinya dalam kelangsungan pembangunan yang dilaksanakan;

## 4. Efektifitas Implementasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan

Keberhasilan kebijakan atau program yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

### BAB III

## METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Desain penelitian yang digunakan adalah menggunakan metode penelitian Evaluasi. Menurut S. Arikunto, (2004:1) evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan.

Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak "*decision maker*" untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan dengan analisis data kualitatif deskriptif.

Dengan metode deskriptif ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas tentang bagaimana efektifitas kebijakan program pemberdayaan perempuan yang dilakukan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau serta implementasinya.

#### B. Lokasi penelitian

Menurut S. Nasution, (1996) lokasi penelitian menunjukkan pada pengertian tempat, atau lokasi sosial yang dicirikan oleh adanya 3 (tiga) unsur yaitu: Pelaku, tempat dan kejadian yang dapat diobservasi.

Penelitian ini dilakukan pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau dan lokasi yang dijadikan kegiatan

program pemberdayaan perempuan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau seperti, Rumah Singgah Engku Putri, Koperasi Wanita Melati Jalan Pemuda Tanjungpinang.

Alasan peneliti melakukan penelitian dilokasi tersebut diatas karena sesuai dengan sifat dan tujuan penelitian yang ingin di peroleh dari dari gambaran nyata tentang bagaimana penilaian yang di lakukan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau terhadap Program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Provinsi Kepulauan Riau.

Karena penelitian ini bersifat kualitatif, maka instrumen utama dari penelitian ini adalah peneliti terjun langsung ke lapangan untuk mencari informasi melalui observasi dan wawancara. Sebagaimana dikemukakan oleh Moleong(2000:103) menerangkan bahwa bagi peneliti kualitatif manusia adalah instrumen utama karena ia menjadi segala bagi proses penelitian. Ia sekaligus merupakan perencana, pelaksana, pengumpul data, analisis, penafsir dan akhirnya menjadi pelapor penelitian.

### **C. Subyek Penelitian**

Subjek penelitian adalah sesuatu, baik orang, benda ataupun lembaga (organisasi), yang sifat-keadaannya (attribut-nya) akan diteliti. Dengan kata lain subjek penelitian adalah sesuatu yang di dalam dirinya melekat atau terkandung objek penelitian.



Tabel III.1. Subyek Penelitian

No	Pekerjaan	Jenis Kelamin	
		Laki-laki	Perempuan
1	Kepala		1
2	Sekretaris		1
3	Kepala Bidang	1	2
4	Kepala Sub Bidang	4	4
5	Staff Badan PP	5	3
6	Karyawan Rumah Singgah Engku Putri	3	2
7	Perwakilan LSM	1	1
8	Anggota di Industri Rumah Tangga Binaan Badan PP dan PA (Masyarakat)	5	7
<b>Jumlah</b>		<b>19</b>	<b>21</b>

Sumber :Data Primer diolah 2012

Dari tabel III.1 dapat diterangkan bahwa jumlah subyek penelitian keseluruhan adalah 40 yang dengan rincian laki-laki berjumlah 19 orang dan perempuan berjumlah 21 orang. Dari jumlah subyek penelitian tersebut peneliti tidak mengambil keseluruhan subyek penelitian tersebut melainkan 21 orang yang menurut peneliti sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Nasution, S. (1996:32) yaitu: Dalam penelitian kualitatif yang dijadikan sampel hanyalah sumber yang dapat memberi informasi. Sampel dapat berupa hal, peristiwa manusia, situasi yang diobservasi. Sering sampel dipilih secara *purposive* bertalian dengan *purpose* atau tujuan tertentu. Sering pula responden diminta untuk menunjuk orang lain yang

dapat memberikan informasi kemudian responden ini diminta pula untuk menunjuk orang lain dan seterusnya. Cara lazim ini disebut *snowball sampling* yang dilakukan secara serial atau berurutan.

#### D. Teknik dan Instrumen Data

Dalam melaksanakan penelitian, peneliti terlebih dahulu membuat kisi-kisi instrumen yang dijadikan pedoman wawancara dalam melakukan langkah awal menyusun pedoman wawancara yang akan dilaksanakan dilapangan. Dengan kisi-kisi instrumen ini, maka pertanyaan-pertanyaan penelitian yang nantinya akan ditanyakan kepada narasumber akan mengacu kepada kisi-kisi yang sudah dibuat sebagai berikut:

No	Variabel	Indikator	Instrumen Penelitian
1	Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau	a. Perwujudan Kesetaraan dan Keadilan Gender b. Program Pemberdayaan Perempuan c. Kebijakan Program Ekonomi Perempuan d. Program Perlindungan Perempuan	- Pedoman Wawancara - Telaah Dokumen - Studi Literatur - Observasi
2	Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan	a. Proses Implementasi - Pelaksanaan - Agen Pelaksana - Kelompok Sasaran - Manfaat Program b. Perspektif Hasil - Berhasil - Tidak Berhasil	- Pedoman Wawancara - Telaah Dokumen - Studi literatur - Observasi

Selain itu dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan 2 (dua) cara yaitu :

1. Teknik pengumpulan data primer yaitu data yang diperoleh langsung kelokasi penelitian (*field research*) untuk mencari data yang lengkap dan berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dilakukan dengan cara berikut :

- a. Pengamatan atau observasi yaitu teknik pengumpulan data dengan mengamati secara langsung sejumlah acuan yang berkenaan dengan topik penelitian serta melakukan pencatatan.

Peneliti langsung melakukan observasi:

- 1). Rumah Singgah Engku Puteri yang merupakan tempat perlindungan korban tindak kekerasan dan perdagangan perempuan dan anak. Tujuan untuk mendapatkan data jumlah korban perdagangan perempuan dan anak yang telah dilayani di Rumah Singgah Engku Putri serta untuk mengetahui hambatan dan masalah dalam memberikan pelayanan kepada para korban tindak kekerasan.
  - 2). Tempat Industri Rumah Tangga hasil binaan dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau. Untuk mengetahui bagaimana partisipasi perempuan dalam meningkatkan ekonomi keluarga melalui Pelatihan Manajemen Industri Rumah Tangga serta pembinaan dan peningkatan program pemberdayaan perempuan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.
  - 3). Tempat Pelatihan Ketrampilan remaja putus sekolah yang berupa Tata Rias Wajah dan Sanggul, Pelatihan Komputer dan Pelatihan Kecantikan Rambut yang diselenggarakan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau. Untuk mengetahui jumlah remaja putri yang putus sekolah dan ikut dalam program pelatihan ketrampilan tersebut.
- b. Wawancara (*interview*) adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung kepada pihak-pihak yang terkait dan berhadapan langsung dengan informan atau *key informan* yang dianggap mengerti permasalahan yang diteliti. Wawancara dan tanya jawab dilakukan dengan Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Kepala Bidang pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Kepala

Subbidang Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Aparatur baik Pegawai Negeri Sipil (PNS), Pegawai Tidak Tetap (PTT) maupun Pegawai Kontrak dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta masyarakat yang terlibat dalam program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau yang berjumlah 20 orang dari keseluruhan subyek penelitian.

2. Teknik pengumpulan data sekunder yaitu data yang diperlukan untuk mendukung data primer. Pada penelitian ini data sekunder yang dimaksud adalah dokumentasi yang berupa Laporan kegiatan pelatihan ketrampilan bagi remaja putus sekolah, Perlindungan perempuan korban tindak kekerasan dan perdagangan perempuan dan anak, renstra 2011-2015, laporan pelatihan manajemen industri rumah tangga, laporan kegiatan pembinaan dan peningkatan program pemberdayaan perempuan Provinsi Kepulauan Riau.

#### **E. Prosedur Penelitian**

Agar pelaksanaan penelitian dapat dilakukan secara sistematis, efektif dan efisien, perlu ditetapkan prosedur pengumpulan data. Berdasarkan strategi yang telah disusun, maka pelaksanaan penelitian dilaksanakan melalui tahapan-tahapan, sebagai berikut:

- i. Tahapan pengumpulan referensi awal dan studi literatur untuk mendukung kegiatan penelitian. Dalam hal ini dilakukan tinjauan pustaka dan pengumpulan data sekunder serta informasi pendukung lainnya. jenis kajian ini meliputi: literatur, jurnal, artikel, peraturan dan berbagai kebijakan yang terkait dengan

penelitian.

2. Tahapan persiapan teknis.

Persiapan-persiapan teknis yang dilakukan peneliti dalam melaksanakan penelitian seperti berikut:

- Pendalaman metodologi penelitian
- Diskusi/bimbingan/tutorial/ dari pembimbing penelitian
- Penetapan target pendataan dan penyusunan rencana pelaksanaan pengumpulan data.
- Penyusunan rencana pelaksanaan penelitian secara menyeluruh dan jadwal pelaksanaan penelitian.

3. Observasi Lapangan

Pada tahap ini pada prinsipnya dilakukan untuk mengenali kondisi riil keadaan di lapangan serta mempelajari karakteristik masyarakat setempat dan menghimpun data-data sekunder terkait penelitian untuk memudahkan peneliti pada saat tahapan pengumpulan data akan dilaksanakan (tahap penyebaran kuesioner).

4. Kajian awal dan persiapan kuesioner

Tahapan ini dilakukan setelah peneliti melakukan observasi lapangan dan melakukan telaah data sekunder. Pokok tahapan ini adalah melakukan identifikasi dan resume kondisi lapangan berdasarkan hasil kegiatan observasi lapangan yang masih bersifat umum. Berdasarkan kajian awal, maka disusun daftar pertanyaan (kuisisioner), yang fokus kepada objek penelitian. Pengisian kuisisioner ini dilakukan secara eksploratif melalui wawancara langsung (*indepth*

program pemberdayaan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.

5. Melakukan Survey Lapangan/Pendataan

Tahapan ini dilakukan untuk menghimpun data, yang membutuhkan waktu sekitar 3 bulan. Tahapan ini dilakukan pada bulan Februari – Mei 2012.

Dalam mengumpulkan data penelitian penulis membutuhkan alat Bantu (instrumen penelitian). Dalam penelitian ini peneliti menggunakan 3 (tiga) alat bantu, yaitu :

1. Pedoman wawancara

Pedoman wawancara digunakan agar wawancara yang dilakukan tidak menyimpang dari tujuan penelitian. Pedoman ini disusun tidak hanya berdasarkan tujuan penelitian, tetapi juga berdasarkan teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2. Pedoman Observasi

Pedoman observasi digunakan agar peneliti dapat melakukan pengamatan sesuai dengan tujuan penelitian. Pedoman observasi disusun berdasarkan hasil observasi terhadap perilaku subyek selama wawancara dan observasi terhadap lingkungan atau *setting* wawancara, serta pengaruhnya terhadap perilaku subyek dan informasi yang muncul pada saat berlangsungnya wawancara. Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan perasaan. Alasan peneliti melakukan observasi adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, untuk membantu mengerti perilaku manusia, dan untuk evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu

melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut. Menurut pendapat Burhan, B. (2007:115) mengemukakan beberapa bentuk observasi yang dapat digunakan dalam penelitian kualitatif, yaitu observasi partisipasi, observasi tidak terstruktur, dan observasi kelompok tidak terstruktur.

- a. Observasi partisipasi (*participant observation*) adalah metode pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan pengindraan dimana *observer* atau peneliti benar-benar terlibat dalam keseharian responden.
- b. Observasi tidak berstruktur adalah observasi yang dilakukan tanpa menggunakan *guide* observasi. Pada observasi ini peneliti atau pengamat harus mampu mengembangkan daya pengamatannya dalam mengamati suatu objek.
- c. Observasi kelompok adalah observasi yang dilakukan secara berkelompok terhadap suatu atau beberapa obyek sekaligus.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam observasi adalah topografi, jumlah dan durasi, intensitas atau kekuatan respon, stimulus kontrol (kondisi dimana perilaku muncul), dan kualitas perilaku. Dalam penelitian ini observasi yang digunakan adalah observasi tidak berstruktur.

### 3. Alat Perekam

Alat perekam berguna Sebagai alat Bantu pada saat wawancara, agar peneliti dapat berkonsentrasi pada proses pengambilan data tanpa harus berhenti untuk mencatat jawaban-jawaban dari subyek. Dalam pengumpulan data, alat perekam baru dapat dipergunakan setelah mendapat ijin dari subyek untuk mempergunakan alat tersebut pada saat wawancara berlangsung.

## **F. Analisa Data Penelitian**

Dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008, tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Kepulauan Riau bahwa tugas dan fungsi yang dilakukan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau memiliki tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis dalam bidang Pemberdayaan Perempuan, Ekonomi Perempuan, Perlindungan Anak dan Kesejahteraan Keluarga.

Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau memiliki tugas dan tanggung jawab cukup berat yang didasarkan pada peningkatan harkat dan martabat perempuan yang mandiri dalam keluarga dan pembangunan, sangat membutuhkan adanya kerjasama yang baik serta kesadaran masyarakat itu sendiri untuk melakukan perubahan sesuai dengan ketentuan program maupun kebijakan yang menyangkut Pemberdayaan Perempuan.

Dalam upaya pelaksanaan implementasi peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan, memberikan pengaruh bagi keberhasilan kebijakan yang ditetapkan, sehingga tercapai tujuan dari pemberdayaan perempuan tersebut. Pemberdayaan perempuan sebagai suatu upaya untuk memberikan keleluasaan pada kaum perempuan agar dapat menentukan pilihan dalam merespon dinamika kehidupan yang terus berkembang sesuai dengan yang direncanakan.

Implementasi kebijakan yang dilaksanakan menyangkut kualitas hidup dan perlindungan perempuan sebagai upaya perempuan selaku subyek atau pelaku program peningkatan pemberdayaan dapat merespon kondisi yang ada serta ikut serta dalam kegiatan peningkatan kualitas hidup perempuan serta mampu mengangkat



harkat dan martabat perempuan dari permasalahan menyangkut harga diri perempuan dalam kelangsungan kehidupan masyarakat.

Program Kebijakan Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau dalam peningkatan kualitas taraf hidup perempuan dipengaruhi beberapa faktor antara lain : Perwujudan Kesetaraan dan Keadilan Gender, Program Pemberdayaan Perempuan, kebijakan Program Ekonomi Perempuan dan Program Perlindungan Perempuan yang secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan program pemberdayaan perempuan.

Sedangkan Evaluasi terhadap kebijakan program pemberdayaan perempuan dapat dipengaruhi melalui proses implementasi dan perspektif hasil yang nantinya dapat dijadikan tolak ukur apakah program kebijakan pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau menimbulkan dampak positif ataupun tidak.

## BAB IV

### TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Provinsi Kepulauan Riau

##### 1. Keadaan Geografis

Provinsi Kepulauan Riau merupakan Propinsi yang letak geografisnya sangat strategis yaitu berada pada Selat Malaka dan Laut Cina Selatan, selain itu juga berbatasan dengan pusat bisnis dan keuangan di Asia Pasifik yakni Singapura. Dalam menggali potensi yang ada, Provinsi Kepulauan Riau melalui Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau berusaha untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif melalui kemudahan proses perizinan, sehingga diharapkan dapat menarik lebih banyak investor baik domestik maupun asing untuk menanamkan modalnya. Terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau yaitu berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2002 dan merupakan propinsi yang ke-32 di Indonesia yang mencakup Kota Tanjungpinang, Kota Batam, Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Lingga dan Kabupaten Kepulauan Anambas.

Provinsi Kepulauan Riau terletak antara  $04^{\circ}15'$  Lintang Utara dan  $0^{\circ}45'$  Lintang Selatan serta antara  $103^{\circ}11'$  sampai dengan  $103^{\circ}10'$  Bujur Timur. Wilayahnya berbatasan dengan negara-negara tetangga dan juga beberapa propinsi. Batas-batas wilayah tersebut meliputi: Bagian Utara berbatasan dengan negara Vietnam dan Kamboja; Bagian Selatan berbatasan dengan Propinsi Sumatera Selatan dan Jambi;

Bagian Barat berbatasan dengan negara Singapura, Malaysia dan Provinsi Riau. Bagian Timur berbatasan dengan negara Malaysia Timur dan Kalimantan Barat.

Wilayah Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari 2.408 buah pulau besar dan pulau kecil yang letak satu dengan yang lainnya dihubungkan dengan perairan. Diantara pulau-pulau tersebut sebahagian sudah berpenghuni dan sebahagian lainnya belum. Dari 2.408 pulau yang berhasil diidentifikasi berdasarkan kepemilikan kabupaten baru sebanyak 1.170 buah pulau, sisanya diperkirakan sebagai pulau-pulau yang belum bernama dan belum berpenghuni. Luas Wilayah mencakup 252.601 km<sup>2</sup>, dimana 96% nya merupakan lautan dan hanya 4% wilayah daratan.

## **2. Keadaan Perekonomian**

Perekonomian di Provinsi Kepulauan Riau sepanjang tahun 2011 bergerak naik seiring dengan lepasnya campur tangan Pemerintah Provinsi Riau sebagai Provinsi induk sebelum Provinsi Kepulauan Riau terbentuk. Namun jika diperhatikan per lapangan usaha, sebagian besar mengalami penurunan. Selama Tahun 2011 perekonomian Kepulauan Riau tumbuh sebesar 7,45 persen.

Laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Kepulauan Riau jika tanpa mengikutsertakan sektor Pertambangan dan Penggalan, sub sektor Minyak dan Gas Bumi, sub sektor Pertambangan tanpa menyertakan Migas menunjukkan adanya penurunan, yaitu hanya 7,12 persen dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sampai 7,36 persen.

## **3. Penduduk**

Jumlah penduduk Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2012 adalah 2.022.107 orang, terdiri dari 864.333 orang laki-laki dan 821.365 orang perempuan. Sedangkan

jumlah penduduk masing-masing kabupaten/Kota adalah sebagai berikut: Kota Batam 1.137.322 orang; Kota Tanjungpinang 230.441 orang; Kabupaten Karimun 230.799 orang; Kabupaten Bintan 157.416 orang; Kabupaten Lingga 101.506 orang; Kabupaten Natuna 79.118 orang; Kabupaten Kepulauan Anambas 45.425 orang. (Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2012 ).

## **B. Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau**

### **1. Perwujudan Kesetaraan dan Keadilan Gender**

Dalam upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender berbagai upaya yang dilakukan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau juga tidak lepas dari isu pengarusutamaan pembangunan lainnya sebagaimana tertuang didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) seperti : a) pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang ada harus dapat memberikan manfaat sosial kepada masyarakat baik laki-laki maupun *Mainstreaming gender* menjadi basis bagi pembangunan berkelanjutan yang dituangkan dalam seluruh indikator kinerja utama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, b) tata kelola pemerintahan yang baik, merupakan tatanan pengelolaan manajemen yang ditandai dengan penerapan prinsip-prinsip tertentu, antara lain: keterbukaan, akuntabilitas, efektif dan efisiensi, supremasi hukum, keadilan dan partisipasi.

Penerapan tata kelola Pemerintah yang baik secara konsisten dan berkelanjutan dituangkan dalam indikator kinerja pengembangan manajemen yang akuntabel di

internal Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Ukuran atau indikator dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di Provinsi Kepulauan Riau antara lain :

1) IPG (Indeks Pembangunan Gender)

a. Tingkat Pendidikan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011

Tabel 4.1  
Tingkat Pendidikan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011

Kelompok Umur	APS (Angka Partisipasi Sekolah)	APM (Angka Partisipasi Murni)
SD Laki-Laki	99,35	93,39
Perempuan	99,35	96,12
<b>Laki-laki + Perempuan</b>	<b>99,35</b>	<b>94,74</b>
SLTP Laki-laki	91,23	76,24
Perempuan	93,11	74,40
<b>Laki-laki + Perempuan</b>	<b>92,16</b>	<b>75,33</b>
SLTA Laki-laki	54,89	63,59
Perempuan	78,36	67,13
<b>Laki-laki + Perempuan</b>	<b>66,56</b>	<b>65,35</b>

Sumber : Renstra BPP-PA Provinsi Kepulauan Riau

Dari tabel diatas dapat di terangkan bahwa deskriminasi gender terhadap perempuan sudah mulai berkurang pada semua jenjang kelompok umur sekolah. Secara umum tingkat pendidikan penduduk Provinsi Kepulauan Riau sudah mulai baik.

b. Tingkat Kesehatan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2009 - 2011

- Dilihat dari Angka Harapan Hidup

Tabel 4.2  
Angka Harapan Hidup

2009		2010		2011	
Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
67,83	71,78	67,88	71,83	67,92	71,90

Sumber : Renstra BPP-PA Provinsi Kepulauan Riau

Angka Harapan Hidup baik laki-laki maupun perempuan mengalami kenaikan jika dilihat berdasarkan perbedaan gender, angka harapan hidup perempuan lebih tinggi dibandingkan dengan angka harapan hidup laki-laki.

2) IPG (Indeks Pembangunan Gender) Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011

Tabel 4.3  
IPG Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011

Indikator	Provinsi Kepulauan Riau		Indonesia	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
Angka Harapan Hidup (tahun)	67,92	71,90	67,51	71,47
Angka Melek Huruf	98,82	96,21	95,65	90,52
Rata-rata lama sekolah (tahun)	9,63	8,91	8,34	7,50
Kontribusi Pengeluaran Per Kapita Disesuaikan	0,74	0,26	0,67	0,33
<b>Indeks Pembangunan Gender</b>	<b>63,49</b>		<b>67,20</b>	

Sumber : Renstra BPP-PA Provinsi Kepulauan Riau

Berdasarkan indikator tersebut Indeks Pembangunan Gender Provinsi Kepulauan Riau sebesar 63,49 masih berada di bawah angka Nasional 67,20,

3) IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011

Tabel 4.4  
IPM Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011

Indikatornya	Provinsi Kepulauan Riau	Indonesia
Angka Harapan Hidup (tahun)	69,80	69,43
Angka Melek Huruf (%)	97,17	92,91
Rata-rata lama sekolah (tahun)	9,16	7,92
Pengeluaran Per Kapita disesuaikan (Rp ribuan)	643,00	633,64
<b>Indeks Pembangunan Manusia</b>	<b>75,07</b>	<b>72,27</b>

Sumber : Renstra BPP-PA Provinsi Kepulauan Riau

Dari pencapaian indikator tersebut angka IPM Provinsi Kepulauan Riau dapat dikatakan cukup stabil pada level yang cukup baik. Angka IPM Provinsi Kepulauan Riau 75,07 ; 2,8 poin lebih tinggi daripada IPM Nasional (72,27).

4) Indeks Pemberdayaan Gender Provinsi Kepulauan Riau

Tabel 4.5  
IPG Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011

Indikator	Provinsi Kepulauan Riau	Indonesia
Keterlibatan perempuan di Parlemen	13,33	17,49
Perempuan sebagai Tenaga Manager, Profesional, Administrasi, Teknisi (%)	37,27	44,02
Kontribusi Perempuan dalam - Pendapatan Kerja	25,61	33,50
<b>Indeks Pemberdayaan Gender</b>	<b>56,70</b>	<b>68,15</b>

Sumber : Renstra BPP-PA Provinsi Kepulauan Riau

Pencapaian IPG Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011 bahwa keterlibatan perempuan masih rendah diparlemen sebesar 13,33, bahkan angka ini masih lebih rendah dibandingkan dengan angka nasional yang mencapai 17,49, demikian juga

untuk indikator yang lainnya. Dengan kata lain perempuan hanya berperan sebagai ibu rumah tangga yang notabene tidak terlibat dalam urusan ekonomi. Disisi lain diduga terdapat diskriminasi upah buruh terhadap perempuan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau tanggal 12 April 2012 menerangkan :

" Bahwa sesuai dengan tugas dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau untuk menyiapkan bahan dan perumusan kebijakan, fasilitasi, koordinasi dan pembinaan teknis pemberdayaan perempuan serta membina wawasan para pemangku kepentingan tentang perspektif gender serta mensosialisasikan pola pikir strategis bahwa berkesetaraan gender dapat terwujud di Provinsi Kepulauan Riau."

## **2. Program Pemberdayaan Perempuan**

Arah tujuan kebijakan program pemberdayaan perempuan Provinsi Kepulauan Riau adalah meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui Kebijakan Nasional yang diamanatkan oleh lembaga yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender, serta meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan dengan tetap mempertahankan nilai persatuan dan kesatuan serta nilai historis perjuangan kaum perempuan dalam rangka melanjutkan usaha pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.

Kebijakan mengenai pemberdayaan perempuan di Provinsi Kepulauan Riau mengacu strategi pengarusutamaan gender (PUG). Sejak saat itu semua program pembangunan baik Propinsi maupun Kabupaten Kota harus memuat program pembangunan pemberdayaan perempuan yang mengacu pada strategi



pengarusutamaan gender tersebut. Kebijakan tersebut tertuang dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Kebijakan PUG ini salah satu contoh kebijakan yang bersifat *mainstream*. Melalui inpres tersebut Presiden mengintruksikan kepada jajaran eksekutif (Gubernur, Bupati dan Walikota) untuk melaksanakan strategi pengarusutamaan gender sebagai bagian pembangunan nasional.

Selanjutnya dalam rangka menindaklanjuti Inpres PUG tersebut Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 (Permendagri 15/2008) tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Kebijakan ini menegaskan bahwa sampai dengan dikeluarkannya kebijakan ini tahun 2008 dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah.

Artinya, jika strategi PUG dianggap Pemerintah merupakan strategi yang harus ditempuh dalam upaya pemberdayaan perempuan maka selama delapan tahun sejak dikeluarkannya Inpres tentang PUG ini dirasa belum memenuhi harapan bagi terlaksananya pembangunan pemberdayaan perempuan tersebut. Kebijakan ini bersifat memaksa semua pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota bahkan sampai tingkat kecamatan dan desa/kelurahan. Kebijakan program kegiatan pemberdayaan

perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2010 antara lain yaitu pembinaan dan peningkatan program pemberdayaan perempuan dan anak melalui: Pelatihan Kader Gerakan Sayang Ibu (GSI) dan Rapat kerja.

Hasil yang diharapkan adalah terbinanya program pemberdayaan perempuan dan anak di daerah Provinsi Kepulauan Riau dengan anggaran yang berasal dari APBD Provinsi Kepulauan Riau kegiatan lain berupa :

- a. Penyusunan mekanisme perencanaan pemantauan evaluasi PUG ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- b. Pelatihan analisis dan penyusunan perencanaan yang responsif gender, dengan peserta 50 orang.
- c. Kajian pelaksanaan perencanaan responsif gender di Provinsi Kepulauan Riau di setiap SKPD.
- d. Penyusunan Indeks Pembangunan Gender dan Indeks Pemberdayaan Gender
- e. Pelaksanaan sosialisasi yang terkait dengan kesetaraan gender.
- f. Peningkatan kapasitas dan jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak dengan hasil yang diharapkan peningkatan pengertian dan pengetahuan bagi perempuan tentang kesetaraan gender dan perlindungan anak dan kegiatan organisasi wanita meningkat, angka kekerasan dalam rumah tangga menurun.
- g. Sosialisasi program pemberdayaan perempuan bagi masyarakat dipesisir dan pedesaan dengan hasil yang diharapkan adalah pemahaman masyarakat pesisir terhadap program pemberdayaan perempuan di 20 lokasi yang ada di wilayah Provinsi Kepulauan Riau.

### **3. Kebijakan Program Ekonomi Perempuan**

Kebijakan Program Ekonomi Perempuan merupakan kebijakan yang bersifat mainstream. Kebijakan mainstream lain terkait dengan pembangunan pemberdayaan perempuan adalah Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM), RPJM Nasional sebagaimana

tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini selanjutnya oleh peneliti disebut naskah RPJM 2004-2009 merupakan gambaran dan atau penjabaran menyeluruh tentang 6 (enam) agenda penting pelaksanaan pembangunan jangka menengah. Naskah RPJM dan peraturan pemerintah ini merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan sebagai pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, pemerintah daerah dalam menyusun RPJM daerah.

Kebijakan lainnya adalah Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan, yaitu Surat Keputusan Nomor 23/SK/Meneg.PP/VI/2001 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pemberdayaan Perempuan di Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom. Peneliti mengkategorisasikan kebijakan ini merupakan kebijakan *mainstream* karena didasarkan pada maksud dan tujuan dikeluarkannya surat keputusan ini.

Dalam naskah penjelasan surat keputusan ini tepatnya dalam Bab I Pendahuluan pada bagian Maksud dan Tujuan, maksud dan tujuan penetapan SPM di bidang pemberdayaan perempuan ini adalah: (1) Sebagai salah satu cara untuk menjamin dan mendukung pelaksanaan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota; (2) Sebagai bagian dan akuntabilitas kinerja pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pembangunan pemberdayaan perempuan, kesejahteraan dan perlindungan anak di daerah; dan (3) Sebagai instrument pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap daerah, khususnya dalam melaksanakan pembangunan pemberdayaan perempuan. Surat Keputusan ini merupakan pedoman untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang

kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai otonom, khususnya pada pasal 2(4b).

Kebijakan program kegiatan pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2008 antara lain yaitu: Program Peningkatan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga melalui kegiatan pelatihan membordir bagi para pengrajin di Kota Tanjungpinang Tahun 2008 dengan Anggaran yang berasal dari APBD Propinsi Kepulauan Riau.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Ekonomi Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau Tanggal 09 April 2012 menerangkan :

" Mulai tahun 2008 sampai sekarang sudah dilaksanakan beberapa kebijakan program pemberdayaan perempuan baik itu berupa pendidikan, pelatihan-pelatihan dan pemberian bantuan permodalan yang kesemuanya untuk menunjang kegiatan bidang pemberdayaan khususnya bagi kaum perempuan yang terutama yang berdomisili didaerah pesisir hal ini agar para ibu didaerah tersebut dapat mengikuti kegiatan yang nantinya diharapkan dapat meningkatkan taraf kehidupan ekonomi bagi rumah tangganya.

Sedangkan menurut Kepala Bidang Perlindungan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau tanggal 09 April 2012 :

" Setiap kegiatan program pemberdayaan semuanya dapat terlaksana dengan baik karena adanya dukungan dari semua pihak baik itu masyarakat peserta program maupun pihak-pihak lain yang turut serta dalam mendukung pelaksanaan program tersebut, Anggaran dari kegiatan tersebut didukung dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Kepulauan Riau." Kebijakan program kegiatan pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan Badan pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2009 adalah terlaksananya program kegiatan pelatihan ketrampilan bagi anggota dan pengembang kelompok membuat di Kabupaten Lingga

Tahun 2009 dengan Anggaran yang berasal dari APBD Provinsi Kepulauan Riau.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau tanggal 16 April 2012 :

" ....Peningkatan Sumber Daya Manusia khususnya aparatur negara (Pegawai Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau) telah dilibatkan untuk ikut serta dalam pelatihan dan pendidikan yang menyangkut pemberdayaan guna memberikan bekal ketrampilan dan pengetahuan agar dapat menjalankan setiap kebijakan program pemberdayaan yang telah direncanakan."

#### 4. Program Perlindungan Perempuan

Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari 2 Pemerintah Kota, yaitu Kota Tanjungpinang dan Kota Batam, dan 5 Pemerintah Kabupaten, yaitu Bintan, Natuna, Karimun, Lingga dan Anambas. Selain itu pertumbuhan ekonomi Provinsi Kepulauan Riau yang semakin membaik sebagai akibat dari pertumbuhan dan perkembangan industri dan perdagangan khususnya di Batam, Bintan dan Karimun merupakan salah satu penyebab tingginya arus mobilisasi orang serta lajunya pertumbuhan penduduk di Provinsi Kepulauan Riau. Kondisi Provinsi Kepulauan Riau yang sedemikian rupa sangat berpengaruh terhadap munculnya berbagai permasalahan, diantaranya adalah permasalahan ketenagakerjaan.

Provinsi Kepulauan Riau merupakan daerah persinggahan (*transit*) calon tenaga kerja baik yang bekerja di Provinsi Kepulauan Riau maupun yang bekerja ke Luar Negeri (khususnya Singapura dan Malaysia). Trafiking di Provinsi Kepulauan Riau sebagian besar dilakukan dengan modus penipuan atau mengandung unsur penipuan, menjanjikan pekerjaan dengan diiming-imingi gaji besar, pada akhirnya

akan diperjualbelikan kepada para majikan untuk dipekerjakan pada pekerjaan yang tidak manusiawi, bahkan tidak sedikit yang menerima tindakan dan perlakuan kasar serta tidak sedikit pula yang tidak menerima gaji atau imbalan dari pekerjaan yang dilakukannya.

Dari banyak kasus trafiking di Provinsi Kepulauan Riau, hanya sebagian kecil yang korbannya berasal dari wilayah Provinsi Kepulauan Riau sedangkan sebagian besar berasal dari luar wilayah Provinsi Kepulauan Riau.

Pemulangan korban trafiking dari Negara tetangga Malaysia dan Singapura adalah merupakan masalah yang harus ditindaklanjuti dengan upaya rehabilitasi social dan upaya pemulangan korban kedaerah asal dan lingkungan keluarganya, untuk itu pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melakukan upaya penghapusan dan pencegahan terjadinya tindakan trafiking dengan melibatkan semua unsur terkait baik pemerintah, swasta, organisasi/LSM dan tokoh masyarakat yang tergabung dan terkoordinir dalam Wadah Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan Orang.

Selain itu Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memiliki tempat/sarana yang dipergunakan bagi para korban trafiking yang dipulangkan dari negara tetangga Malaysia dan Singapura yaitu Rumah Singgah Engku Puteri.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Staff Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau tanggal 10 April 2012 menerangkan :

" Rumah Singgah Engku Puteri ini adalah milik Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang diperuntukkan bagi para korban trafficking yang berasal dari Negara tetangga Malaysia di pulangkan ke Indonesia melalui Tanjungpinang, kebanyakan yang tinggal dirumah singgah ini berasal dari daerah Jawa yang

merantau ke Malaysia mencari pekerjaan, dan selama disini diberi konsultasi dari psikolog untuk memulihkan trauma selama berada di Malaysia. Segala keperluan makan dan minum selama dalam penampungan rumah singgah ditanggung Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau yang telah dianggarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Provinsi Kepulauan Riau setiap Tahunnya."

Berdasarkan laporan Rumah Singgah Engku Puteri Tahun 2011 bahwa seluruh kegiatan Rehabilitasi sosial dan pemulangan korban tindak kekerasan dan perdagangan dibiayai melalui APBD Provinsi Kepulauan Riau dengan hasil yang diharapkan meningkatkan pelayanan dan rehabilitasi sosial kepada para korban tindak kekerasan dan trafficking selama 12 bulan anggaran Tahun 2009. Program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau pada Tahun 2011 antara lain :

1. Penyusunan Indeks Pembangunan Gender dan Indeks Pemberdayaan Gender dengan outputnya tersedianya hasil perhitungan IPG dan IDG Provinsi Kepulauan Riau.
2. Penyusunan Data Terpilah dan sistem informasi pemberdayaan perempuan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011 dengan outputnya tersedianya data terpilah perempuan dan anak dan tersedianya website dan sistem komputerisasi informasi data terpilah.
3. Penyusunan Pedoman Penganggaran yang Responsif Gender Provinsi Kepulauan Riau outputnya tersedianya buku pedoman penyusunan anggaran yang responsif gender di Provinsi Kepulauan Riau.

Jadi berdasarkan uraian diatas maka kebijakan program pemberdayaan perempuan di Provinsi Kepulauan Riau, adalah merupakan hasil monitoring dan

evaluasi dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau. Langkah kongkritnya adalah menyempurnakan kebijakan program yang telah dijalankan sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku serta mengefektifkan semua potensi yang ada di daerah Provinsi Kepulauan Riau agar setiap kebijakan program dapat meningkatkan peran serta perempuan khususnya Provinsi Kepulauan Riau agar nantinya dapat menjadi Sumber Daya Pembangunan yang sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan di wilayah Provinsi Kepulauan Riau.

Untuk mengetahui kebijakan program pemberdayaan perempuan di Provinsi Kepulauan Riau antara lain :

#### 1. Indek Pembangunan Manusia Provinsi Kepulauan Riau

Indek Pembangunan Manusia Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2010 (IPM) :73 (diatas rata-rata Nasional=70,1). Indek Pembangunan Gender (IPG) : 66,85, dengan kondisi: AMH Perempuan: 94,3 (lebih rendah dibanding Laki-laki=97,6%), AHH Perempuan:73,9 Tahun (lebih tinggi dibandingkan laki-laki: 64,9 Tahun), TPAKLaki-laki 85% dan TPAK Perempuan 42%, Angkatan Kerja yang Bekerja:Laki-laki 78%, Perempuan 31,1%. Indek Pemberdayaan Gender (IDG) : 48,52 dengan kondisi : jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif = 13% dan jumlah perempuan yang duduk di lembaga eksekutif (Eselon II) = 15 %.

Sumber : (Renstra, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau)



Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau tanggal 12 April 2012 :

"Program pemberdayaan perempuan di Provinsi Kepulauan Riau dilakukan dengan serangkaian program kebijakan yang telah diatur secara jelas, agar sasaran program dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. Dan diakhir tahun akan diadakan evaluasi terhadap kebijakan program yang telah dilaksanakan. Terutama kebijakan program Indek Pembangunan Manusia (IPM), hal ini penting karena IPM berkaitan erat dengan sumber daya manusia yang keberadaannya merupakan ujung tombak bagi kesuksesan suatu program kebijakan khususnya kebijakan program pemberdayaan perempuan."

2. Visi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau adalah terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender serta terciptanya perempuan dan anak Kepulauan Riau yang sejahtera berlandaskan Iman dan Taqwa.
3. Misi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau adalah:
  - (a) Mendorong terciptanya pengarusutamaan Gender disemua bidang pembangunan;
  - (b) Meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian perempuan dengan mempertinggi kualitas hidup di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik dan hukum serta sosial budaya dan lingkungan;
  - (c) Menciptakan rasa aman dan bebas dari bentuk kekerasan melalui peningkatan perlindungan terhadap perempuan dan anak;
  - (d) Mendorong terpenuhinya hak-hak anak;
  - (e) Mendorong terwujudnya keluarga yang bahagia dan sejahtera.
4. Tujuan Program Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau antara lain:
  - (a) Terwujudnya pelaksanaan pembangunan yang responsif gender dalam semua bidang pembangunan;

- (b) Meningkatkan Kualitas Hidup dan Sumber Daya Perempuan;
- (c) Meningkatkan perlindungan perempuan dan anak dari berbagai tindak kekerasan dan eksploitasi;
- (d) Meningkatnya pemenuhan hak anak untuk hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi;
- (e) Meningkatnya ketahanan keluarga.

5. Sasaran Program Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Provinsi Kepulauan Riau antara lain:

- (a) Kebijakan Pemerintah yang responsif gender di segala bidang pembangunan;
- (b) Meningkatkan kapasitas kelembagaan dan jejaring serta peran serta masyarakat dalam mendukung pencapaian kesetaraan gender, pemberdayaan, perlindungan perempuan dan pemenuhan hak anak;
- (c) Meningkatnya kualitas hidup dan kesejahteraan perempuan dan anak;
- (d) Menurunnya tindak kekerasan serta tepenuhinya hak-hak perempuan dan anak;
- (e) Terwujudnya keluarga yang bahagia dan sejahtera.

6. Kebijakan Program Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Provinsi Kepulauan Riau

a. Peningkatan kapasitas kelembagaan PUG dan pemberdayaan perempuan melalui :

- (1) Penyusunan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait Pengarusutamaan Gender;
- (2) Koordinasi dan penerapan strategi PUG, termasuk pengintegrasian perspektif gender ke dalam siklus perencanaan dan penganggaran di seluruh SKPD;
- (3) Melakukan pendampingan teknis dalam penyusunan program, anggaran dan kegiatan yang responsif gender dan peduli anak pada program Dinas/Instansi dan Kabupaten/Kota;
- (4) Memperkuat jaringan pengarusutamaan gender dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan;

b. Mewujudkan kualitas hidup perempuan diberbagai bidang pembangunan melalui:

- 1). Mendorong upaya untuk meningkatkan akses perempuan dalam mengikuti pendidikan formal dan informal;
- 2). Meningkatkan pelayanan kesehatan yang berkualitas bagi perempuan dan remaja putri;
- 3). Meningkatkan koordinasi, advokasi, fasilitasi, sosialisasi dan evaluasi keterwakilan perempuan dibidang legislatif dan peren serta perempuan dilembaga eksekutif;
- 4). Meningkatkan peran serta perempuan didalam memahami masalah sosial dan lingkungan;
- 5). Membentuk kelompok-kelompok usaha ekonomi perempuan sebagai wadah pemberdayaan, peningkatan kemandirian, peningkatan sosial ekonomi khususnya bagi perempuan miskin;
- 6). Membuka dan memperluas kesempatan kaum perempuan untuk mengembangkan potensinya dan peningkatan kesejahteraan hidupnya dengan pengembangan dan penguatan aktifitas ekonomi produktif.

c. Peningkatan kapasitas kelembagaan perlindungan perempuan dan anak, melalui:

- (1) Penyusunan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait perlindungan perempuan dan anak;
- (2) Peningkatan penyediaan data dan informasi perlindungan perempuan dan anak;
- (3) Peningkatan koordinasi dan kemitraan antar pemangku kepentingan terkait pemenuhan hak-hak perempuan dan anak;
- (4) Meningkatkan gerakan anti kekerasan terhadap perempuan dan anak dengan melaksanakan advokasi, sosialisasi, kampanye dan KIE;
- (5) Melakukan evaluasi dan pemantauan pelaksanaan program, anggaran dan kegiatan di Dinas/Instansi dan kabupaten/Kota.

7. Strategi Program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.

- a. Mengupayakan kesetaraan gender melalui penerapan strategi PUG dan penyusunan perencanaan yang Responsif Gender di setiap sektor pembangunan;

- b. Memenuhi hak dasar perempuan dengan memberi perhatian pada tercukupinya kebutuhan dasar serta hak berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik.
  - c. Meningkatkan kesejahteraan perempuan dengan melaksanakan pemberdayaan ekonomi keluarga melalui pembentukan kelompok, bantuan akses permodalan, bimbingan dan pelatihan bagi perempuan khususnya di wilayah terpencil dan pesisir.
  - d. Melaksanakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam penanganan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari ancaman berbagai tindak kekerasan dengan berbagai pihak dengan pemantapan dan pengembangan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Prosedur Standar Operasional (PSO).
  - e. Memenuhi hak-hak anak untuk mencapai kualitas tumbuh kembang dan kesejahteraan anak.
  - f. Melakukan pemberdayaan, peningkatan kemandirian dan pendekatan sosial budaya dalam upaya menciptakan lingkungan kondusif dan pemenuhan hak reproduksi perempuan
8. Program Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau
- a. Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender;
  - b. Program Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan;
  - c. Program Peningkatan Kualitas Perlindungan Perempuan dan Anak;
  - d. Program Pemenuhan Hak Anak;
  - e. Program Peningkatan Ketahanan Keluarga dan Kesehatan Reproduksi.
9. Upaya yang dilakukan Badan Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.
- a. Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender:
    - (1) Pembentukan Pokja PUG Prov. Kepri yang diketuai oleh Kepala Bappeda (Sesuai dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah) dan Pokja PUG dan Focal Point PUG disetiap SKPD, yang ditetapkan dengan Surat Keputusan SKPD masing-masing;
    - (2) Terbitnya Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan Prov. Kepulauan Riau;
    - (3) Pembentukan Tim Teknis oleh Ka. Bappeda Prov. Kepri dalam rangka penerapan PPRG dalam pembangunan Prov. Kepri

- (4) Mengadakan Pelatihan PPRG kepada para perencana pembangunan sejak dari tahun 2007 s/d sekarang, baik melalui dana APBD maupun dana dari Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
- b. Program Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan
- 1) Pelaksanaan Gerakan Sayang Ibu (GSI);
  - 2) Pelatihan Kader Kelompok BKB, BKR, GSI dan Posyandu;
  - 3) Pengembangan kegiatan pembinaan pemberdayaan perempuan dalam politik;
  - 4) Pembentukan Workshop Pemberdayaan Perempuan dan Koperasi Wanita Melati;
  - 5) Pembentukan Rumah Terampil Kerajinan Batik Lingga dan Koperasi Tampok Manggis;
  - 6) Pembentukan dan Pengembangan Desa Binaan Prima.
- c. Program Peningkatan Kualitas Perlindungan Perempuan dan Anak
- 1) Penandatanganan Kesepakatan Bersama Korban Tindak Perdagangan Orang Antara Provinsi Kepulauan Riau Dengan Provinsi : Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur dan Lampung;
  - 2) Komisi Perlindungan Anak Indonesia Daerah (KPAID);
  - 3) Penetapan perangkat payung Hukum berupa Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur ;
    - a) Perda Nomor 12 Tahun 2007 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (trafiking) di Provinsi Kepulauan Riau;
    - b) Perda Nomor 15 Tahun 2007, tentang HIV/AIDS;
    - c) Perda Nomor 7 Tahun 2010, tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak;
    - d) Pendirian Rumah Singgah Engku Puteri.
10. Kegiatan program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Provinsi Kepulauan Riau
- a. Penyusunan draft *Rencana Aksi Daerah (RAD)* dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan Keadilan dan Kesetaraan Gender (KKG) di Provinsi Kepri;
  - b. Mengadakan Kesepakatan Bersama antara Gubernur dan Bupati / Walikota se Provinsi. Kepulauan Riau tentang Pelaksanaan Program Perwujudan Kesetaraan Gender dan Perlindungan Perempuan dan Anak di Provinsi Kepulauan Riau;
  - c. Penyusunan *Ranperda* tentang Pelaksanaan PUG di Provinsi Kepulauan Riau;
  - d. Penyusunan *buku Pedoman* Penyusunan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) Provinsi Kepri;
  - e. Penyusunan Draft Instrument MDGs Award;

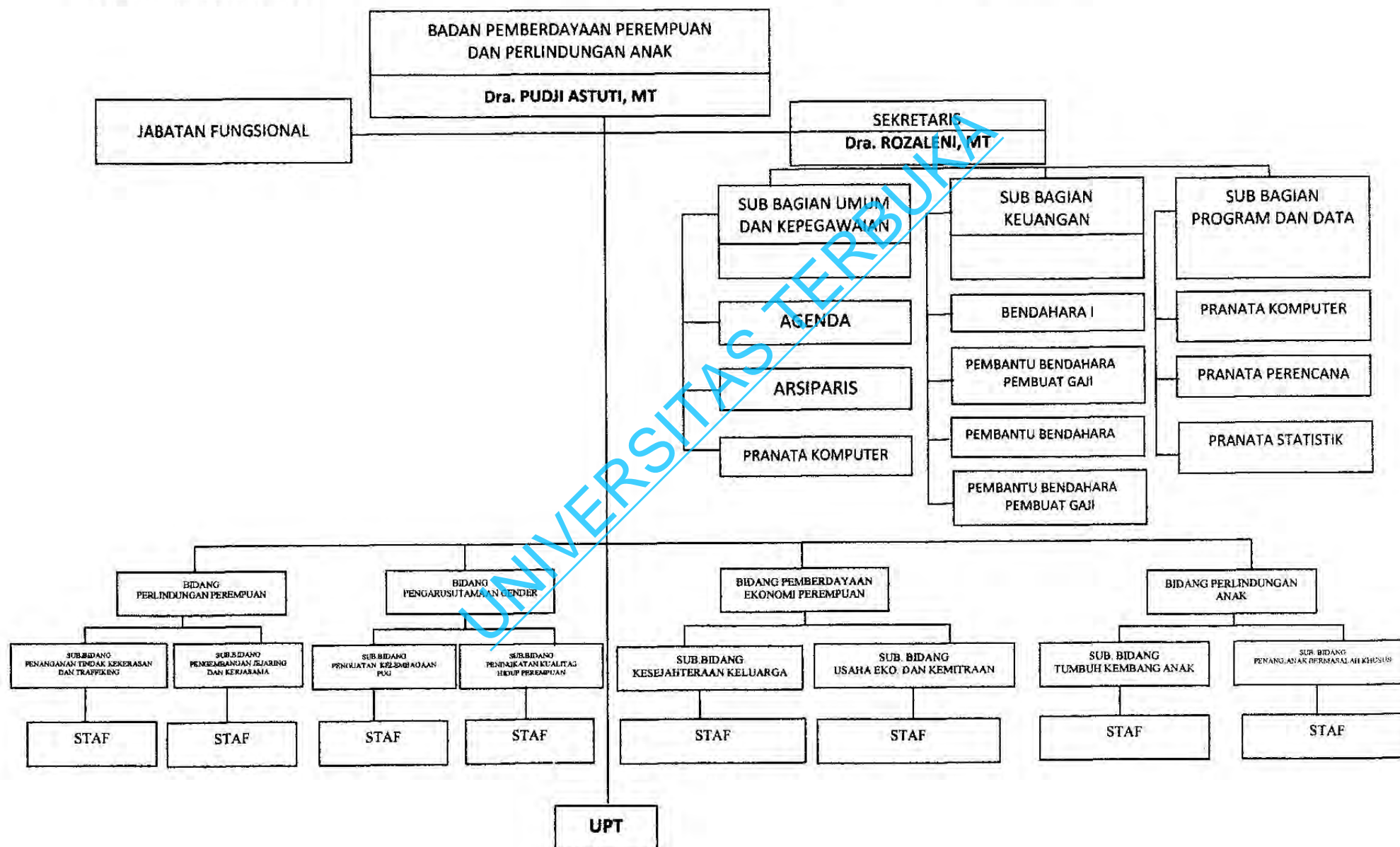
- f. Penyusunan data terpilah Perempuan dan Anak dengan Sistem Komputerisasi yang bisa di akses semua;
  - g. Pelatihan Kader GSI, PIK Remaja, BKB dan organisasi wanita;
  - h. Pembentukan Kota Layak Anak Percontohan;
  - i. Pembentukan Forum Anak;
  - j. Perjanjian kerjasama dalam penanganan trafficking;
  - k. Pendampingan hukum terhadap perempuan dan anak korban tindak kekerasan melalui wadah P2TP2A;
  - l. Pelatihan bagi Remaja Putus Sekolah;
11. Kinerja Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau.

Dalam rangka mewujudkan kesetaraan peran antara laki-laki dan perempuan sesuai dengan tujuan jangka menengah dan jangka panjang pembangunan Republik Indonesia, maka diperlukan penyelenggaraan urusan Pemerintah dibidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota telah menjadi urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Oleh karenanya dalam rangka terlaksananya urusan wajib pemerintah di bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak perlu adanya komitmen yang kuat dari Pemerintah Daerah dan seluruh elemen masyarakat.

Salah satu dari komitmen tersebut adalah "Kesepakatan bersama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau, tentang Pencapaian kinerja di Bidang Pembangunan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Provinsi Kepulauan Riau, yang telah ditandatangani pada Rakornas tahun 2010".

Gambar 4.1.  
BAGAN STRUKTUR ORGANISASI  
BADAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK  
PROPINSI KEPULAUAN RIAU

Lampiran : PERATURAN DAERAH PROVINSI KEPULAUAN RIAU  
NOMOR : 5 TAHUN 2011  
TANGGAL : 01 AGUSTUS 2011



### **C. Evaluasi kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau**

Tujuan Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau adalah untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

Berikut akan diuraikan proses evaluasi yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau beserta rekomendasi dan dampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut :

#### **1. Program perwujudan kesetaraan dan keadilan gender**

Berdasarkan hasil wawancara Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau tanggal 02 April 2012 menerangkan:

'Untuk Tahun Anggaran 2012 dalam rangka peningkatan kesetaraan dan keadilan gender di Provinsi Kepulauan Riau maka kegiatan yang dilaksanakan antara lain mengadakan pelatihan menjahit yang diperuntukkan bagi ibu-ibu di wilayah pesisir. Kegiatan tersebut dibiayai melalui Anggaran yang berasal dari APBD Provinsi sebesar Rp.478 Juta dengan peserta 80 orang, waktu pelaksanaan kegiatan 21 hari. Ternyata dalam kenyataannya pesertanya hanya 50 orang, di karenakan banyak peserta yang tidak mengikuti pelatihan karena kesulitan transportasi dan jarak ketempat pelatihan yang cukup jauh dari tempat tinggal mereka. ".

Berdasarkan hasil wawancara tersebut maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Pelaksanaan kegiatan menjahit yang diperuntukkan bagi ibu-ibu di daerah pesisir untuk kegiatan tahun anggaran berikutnya sebaiknya tidak perlu diadakan lagi



karena kurang memberi manfaat langsung bagi masyarakat di wilayah pesisir Provinsi Kepulauan Riau.

- b. Kegiatan pelatihan yang diselenggarakan bertujuan untuk memberikan bekal ketrampilan dan pengetahuan menjahit bagi masyarakat di wilayah pesisir Provinsi Kepulauan Riau.
- c. Terbukanya peluang usaha bagi para ibu-ibu khususnya yang telah mengikuti pelatihan menjahit.
- d. Dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan program pelatihan menjahit antara lain:
  - 1). Kurangnya minat dari masyarakat untuk mengembangkan usaha sendiri.
  - 2). Terbatasnya modal yang dimiliki.
  - 3). Kesulitan dalam pemasaran.
- e. Kegiatan program pelatihan menjahit Tahun anggaran 2012 yang diperuntukkan bagi masyarakat wilayah pesisir Provinsi Kepulauan Riau rekomendasi yang diperlukan :
  - 1). Menyiapkan sarana dan prasarana pendukungnya.
  - 2). Memberikan bantuan modal.
  - 3). Menyiapkan lokasi pemasaran

Berdasarkan kesimpulan diatas suatu kebijakan sebelum dilaksanakan terlebih dahulu harus dilakukan survei lapangan yang bertujuan untuk mengetahui apakah program yang akan dilaksanakan benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan bermanfaat langsung bagi masyarakat.

Hal ini sesuai hasil wawancara dengan anggota LSM pada tanggal 02 April 2012 yang menerangkan :

"Agar pelaksanaan kegiatan Program Pemberdayaan Perempuan yang ada sebelum direalisasikan untuk dilaksanakan terlebih dahulu dilakukan survey kemasyarakatan, dengan maksud setelah dilakukan survey maka akan diketahui apa yang menjadi kebutuhan bagi masyarakat itu. Dengan demikian maka setiap kegiatan pelaksanaan kebijakan program akan mendapat dukungan dari masyarakat yang nantinya secara otomatis masyarakat akan ikut berpartisipasi untuk menyukseskan program tersebut".

## 2. Program Pemberdayaan Perempuan

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Perlindungan Perempuan tanggal 12 April 2012 menerangkan :

"Dalam pelaksanaan kebijakan program pemberdayaan perempuan disini ada 3 (tiga) poin penting antara lain : (1) meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan terkait akan pentingnya pembangunan yang responsif gender. (2) adanya koordinasi pelaksanaan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan perempuan dari berbagai tindak kekerasan. (3) meningkatkan kapasitas kelembagaan PUG dalam pemberdayaan perempuan serta koordinasi pelaksanaannya"

Berdasarkan hasil wawancara tersebut maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Adanya peningkatan Indeks Pembangunan Gender (IPG). Berdasarkan Survey Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2010 bahwa IPG Provinsi Kepulauan Riau 63,49 dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). Berdasarkan hasil Survey Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2010 bahwa IDG Provinsi Kepulauan Riau 56,70. IPG dan IDG adalah merupakan indikator makro pembangunan gender yang dijadikan dasar untuk mengetahui tingkat keberhasilan pembangunan pemberdayaan perempuan di Provinsi Kepulauan Riau.
- b. Mengetahui tingkat kualitas sumber daya manusia secara keseluruhan.
- c. Mengetahui tingkat pendapatan, angka harapan hidup maupun jumlah penduduk.
- d. Dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan program lain adalah untuk :
  - 1). Mengetahui tingkat pendapatan masyarakat khususnya masyarakat Provinsi Kepulauan Riau.
  - 2). Mengetahui Angka harapan hidup masyarakat Provinsi Kepulauan Riau.
  - 3). Mengetahui Jumlah Penduduk.
- e. Rekomendasi dalam Program Pemberdayaan Perempuan antara lain:
  - 1) Menyiapkan sarana dan prasarana pendukungnya
  - 2) Meningkatkan pembangunan sumber daya manusia baik laki-laki maupun perempuan.
  - 3) Meningkatkan kualitas hidup perempuan khususnya di Provinsi Kepulauan Riau

Berdasarkan wawancara dengan Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau pada tanggal 12 April 2012 yang menerangkan :

"Tingkat partisipasi perempuan Provinsi Kepulauan Riau pada Tahun 2012 mengalami peningkatan dalam segi partisipasi perempuan yang menduduki jabatan Publik di Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau baik untuk eselon II,III dan eselon IV, sedangkan untuk jabatan politis jumlah legislatif perempuan sebesar 15,6%. Ini mencerminkan adanya peningkatan partisipasi perempuan yang nantinya berguna sebagai modal utama untuk ikut terlibat dalam setiap proses pembangunan yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau'.

### 3. Program Peningkatan Ekonomi Perempuan

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tanggal 12 April 2012 menerangkan :

"Untuk bidang peningkatan ekonomi perempuan di Provinsi Kepulauan Riau telah mengadakan pelatihan dan penyuluhan khusus untuk usaha kecil dan menengah melalui mitra kerja antara Badan Pemberdayaan dengan Kelompok Ibu-ibu yang tergabung dalam usaha kecil dan menengah di Provinsi Kepulauan Riau yang nantinya diharapkan dapat untuk menambah ekonomi keluarga".

Berdasarkan hasil wawancara tersebut maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Terlaksananya pemantapan pelatihan membordir bagi para pengrajin di Provinsi Kepulauan Riau, serta bertambahnya pengetahuan dan ketrampilan para peserta dibidang membordir dan koperasi.
- b. Tujuan dari kegiatan tersebut adalah meningkatkan usaha mereka dan manfaat yang diperoleh berperan aktifnya perempuan dalam meningkatkan ekonomi keluarga.
- c. Mengetahui peran aktif perempuan dalam peningkatan ekonomi keluarga dan pengetahuan dibidang manajemen koperasi.
- d. Membantu permasalahan modal usaha melalui koperasi.
- e. Dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan program lain adalah untuk :
  - 1). Membantu permasalahan dibidang permodalan.

- 2). Peningkatan taraf hidup masyarakat dan peningkatan ekonomi keluarga.
  - 3). Peningkatan partisipasi masyarakat.
- f. Rekomendasi dari Program Peningkatan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga melalui kegiatan pelatihan membordir antara lain:
- 1) Mencarikan akses untuk memasarkan hasil produksi masyarakat.
  - 2) Melakukan pendampingan untuk memejemen usaha
  - 3) Mengadakan pelatihan menejemen untuk usaha ekonomi kecil.
4. Program Perlindungan Perempuan dan Anak

Berdasarkan hasil wawancara dengan Pengelola Rumah Singgah Engku Puteri tanggal 12 April 2012 menerangkan :

"Jumlah korban yang masuk di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Engku Puteri dari bulan Januari sampai Mei 2012 berjumlah 77 orang, dengan rincian 68 orang dewasa dan 9 orang anak-anak. Dengan kasus masing-masing Trafficking 36 orang, KDRT 19 orang, Perceraian 6 orang, penelantaran 15 orang dan 1 orang hak asuh anak. Dari 77 orang tersebut setelah menerima bimbingan dan konseling dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Propinsi kepulauan Riau maka pada tanggal 25 Mei 2012 telah dipulangkan sebanyak 10 orang dengan rincian 4 orang KDRT, 3 orang Trafficking, 2 orang terlantar dan 1 orang akibat perceraian".

Berdasarkan hasil wawancara tersebut maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Rumah Singgah Engku Puteri adalah sarana milik Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang diperuntukkan bagi para korban trafficking yang berasal dari negara tetangga malaysia..
- b. Tujuannya adalah sebagai rumah singgah sementara atau penampungan bagi para korban trafficking, serta untuk mendapatkan konsultasi psikolog untuk memulihkan trauma bagi para korban.
- c. Mengetahui proses rehabilitasi korban trafficking selama ditempatkan dalam Rumah Singgah Engku Puteri.
- d. Membantu para korban *trafficking* serta memulihkan trauma.
- e. Dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan program lain adalah untuk :

- 1). Membantu permasalahan dibidang perdagangan perempuan dan anak di Provinsi Kepulauan Riau.
  - 2). Pusat pemulihan para korban *trafficking* melalui konsultasi psikolog .
  - 3). Memberikan penampungan sementara bagi para korban trafficking sebelum dikembalikan kedaerah asal.
- f. Rekomendasi dari kegiatan pelayanan Rumah Singgah Engku Putri antara lain:
- 1) Memberikan rasa aman bagi para korban trafficking.
  - 2) Sebagai pusat pelayanan dan rehabilitasi sosial.
  - 3) Melakukan koordinasi dengan instansi terkait penanggulangan trafficking.

Selanjutnya Berdasarkan wawancara dengan Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan Tanggal 12 April 2012 menerangkan :

"Program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan selama ini sesuai dengan Tupoksi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau yang telah sebelumnya diadakan pembahasan intensif dengan berbagai pihak. Untuk mengukur keberhasilan kebijakan program diperlukan suatu pedoman yaitu Renstra Badan pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau. Dengan maksud setiap pelaksanaan kegiatan program pemberdayaan baik dalam tahap penyusunan kebijakan, fasilitas pelaksanaan kebijakan, pemantauan sampai pada proses evaluasi. Dengan harapan evaluasi diadakan untuk memberikan rekomendasi hasil evaluasi terhadap kebijakan program yang telah dijalankan serta memberikan alternatif untuk penyempurnaan program yang telah ada."

Dari uraian diatas serta berbagai masukan dari para narasumber dapat dijelaskan bahwa Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau dapat berhasil apabila ada kerjasama diantara para *stakeholder* yang secara bersama-sama memberikan input guna peningkatan peran serta perempuan untuk merespon kondisi yang ada terkait dalam gender diantara laki-laki dan perempuan dalam pencapaian tujuan pemberdayaan perempuan yang mandiri.

#### **D. Kendala-kendala dalam Evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau**

Penduduk merupakan salah satu aset pokok dalam pembangunan. Proses pembangunan yang lebih optimal dengan memanfaatkan kapasitas sumber daya manusia secara penuh sungguh diperlukan. Hal ini erat kaitannya terhadap kualitas penduduk, sebagai pelaku sekaligus sasaran dari proses pembangunan itu sendiri, khususnya perempuan di Provinsi Kepulauan Riau. Merupakan suatu tantangan bahwa seiring berubahnya jaman, perempuan memiliki peran ganda di dalam dan di luar rumah yang semakin luas.

Di sisi lain, rendahnya kualitas SDM perempuan akan mempengaruhi kualitas generasi muda mendatang. Oleh karena perempuan memiliki fungsi reproduksi dan sangat berperan dominan dalam mengembangkan SDM masa depan. Sayangnya, pengakuan hak-hak perempuan sebagai bagian integral dari hak-hak asasi manusia belum banyak diwujudkan dalam kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

Hal ini malan semakin diperburuk dengan kenyataan bahwa pemerintah sampai saat ini belum mampu memberikan akses yang sama bagi perempuan diberbagai bidang. Mulai dari politik hingga sektor publik. Harus diakui, isu perempuan masih menempati posisi marjinal dalam pembangunan nasional.

Ada beberapa faktor yang dapat menjelaskan penyebab rendahnya sensitivitas gender dalam pembangunan masyarakat khususnya di Provinsi Kepulauan Riau:

1. Rendahnya alokasi dana yang dianggarkan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau untuk pemberdayaan perempuan. Rendahnya prioritas anggaran untuk

pemberdayaan perempuan tersebut pada gilirannya telah membatasi kapasitas Pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan pengarusutamaan gender kedalam program-program pembangunan yang relevan. Hal ini menunjukkan bahwa masalah kesetaraan dan keadilan gender belum menjadi prioritas pembangunan masyarakat khususnya di Provinsi Kepulauan Riau. Kecilnya alokasi anggaran untuk pemberdayaan perempuan menjadi indikasi belum adanya konsep anggaran sensitif gender (gender sensitive budgeting).

2. Belum adanya kesadaran dari pembuat kebijakan ataupun pimpinan birokrasi publik akan pentingnya pengarusutamaan gender dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat. Seringkali ada reduksi pemaknaan gender sebagai urusan eksklusif perempuan dan label “perempuan” kemudian dianalogikan sebagai “pinggir” atau “tidak sentral”.
3. Masalah koordinasi antar instansi terhadap program pemberdayaan perempuan seringkali tumpang tindih. Sampai saat ini, birokrasi publik belum bersifat koordinatif terhadap instansi-instansi pemerintah lainnya, baik dalam bentuk perencanaan, implementasi, sampai pada evaluasi kebijakan dan program pemerintah, terutama yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan. Selain tidak adanya koordinasi antarinstansi pemerintah mengenai program pemberdayaan perempuan, birokrasi publik juga banyak menghadapi masalah struktural.
4. Terbatasnya kemampuan SDM di bidang pemberdayaan perempuan. Akibatnya, seringkali pelatihan-pelatihan tentang pemberdayaan perempuan hanya diikuti oleh orang-orang yang sama dan program-program yang dapat dilaksanakan juga amat terbatas. Kecenderungan memberdayakan perempuan biasanya diwujudkan dalam kegiatan Dharma Wanita atau PKK. Kegiatan semacam itu justru malah meminggirkan posisi perempuan dalam pembangunan. Kedua kegiatan ini tidak efektif, terutama bagi perempuan yang berasal dari kelompok miskin karena mereka seperti “dipaksa” untuk mengikuti setiap kegiatan yang menyita waktu, biaya dan tenaga.

#### **E. Alternatif Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan Provinsi Kepulauan Riau**

Alternatif kebijakan dalam mengatasi kesenjangan dalam pembangunan membutuhkan perencanaan yang strategis, mulai dari pembuatan kerangka kebijakan pemerintah yang berkompeten dengan sensitivitas gender sampai dengan membentuk

sistem yang mampu mengakomodasi gender sebagai isu penting dalam formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan.

Kesemuanya itu dibutuhkan agar perempuan dan laki-laki mendapatkan porsi yang sama dalam pembangunan. Bila unsur-unsur pemerintah telah memiliki sensitivitas gender, dengan mudah kesenjangan antara perempuan dan laki-laki akibat tidak setaranya posisi gender dapat dihilangkan. Setelah ada sensitivitas gender dalam tubuh birokrasi diharapkan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan juga akan sensitif.

Hal ini pada gilirannya akan dapat meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender dalam masyarakat.

Oleh karena itu, alternatif kebijakan yang dapat dilakukan untuk meningkatkan sensitivitas gender dalam pembangunan masyarakat khususnya di Provinsi Kepulauan Riau adalah sebagai berikut:

1. Melakukan *Gender Scanning*, yaitu melihat perilaku birokrasi apakah sudah memiliki sensitivitas gender atau belum. *Gender Scanning* terhadap aparat birokrasi perlu dilakukan dan harus diikuti langkah tindak lanjut yang kostriktif apabila ditemukan derajat sensitivitas gender yang rendah. *Gender Scanning* dapat dilakukan melalui analisis perilaku yang mencakup pandangan seorang birokrat terhadap *stereotype*, subordinasi, marginalisasi, beban ganda dan kekerasan yang berbias gender.
2. Meningkatkan alokasi anggaran program pemberdayaan perempuan. Alokasi dana untuk program-program pemerintah yang sifatnya *income generating* perlu dikurangi, jika dapat dihilangkan. Prioritas anggaran perlu lebih diarahkan pada program-program yang menunjang peningkatan kesetaraan dan keadilan



donor, baik skala nasional maupun internasional yang mempunyai prioritas tinggi terhadap kesetaraan gender.

3. Membentuk *Gender Watch*. Ini dibentuk untuk memantau pelaksanaan prinsip kesetaraan dan keadilan gender dalam kebijakan, program, aksi-aksi negara, dan lembaga di luar negara. Lembaga ini dibentuk juga untuk menyikapi secara kritis *public figure* berpengaruh yang mempunyai perilaku yang bertentangan dengan nilai kesetaraan dan keadilan gender. Lembaga ini dalam pelaksanaannya dapat bekerja sama dengan LSM perempuan atau Pusat Studi Wanita yang kompeten dan berkualitas. Sehingga berbagai keluhan mengenai persoalan pelanggaran prinsip kesetaraan dan keadilan gender, baik yang mengandung unsur pidana, perdata hingga pelanggaran HAM mendapat respons yang memadai dan cepat.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

1. Evaluasi Kebijakan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau adalah untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Proses penilaian atau evaluasi suatu kebijakan program pemberdayaan perempuan melalui beberapa tahapan kegiatan diantaranya yaitu: perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, Program Pemberdayaan Perempuan, Kebijakan Program Ekonomi Perempuan dan Program Perlindungan Perempuan. Dari hasil evaluasi dapat disimpulkan bahwa Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau dapat berhasil apabila ada kerjasama diantara para *stakeholder* yang secara bersama-sama memberikan *input* guna peningkatan peran serta perempuan untuk merespon kondisi yang ada terkait dalam gender diantara laki-laki dan perempuan dalam pencapaian tujuan pemberdayaan perempuan yang mandiri.
2. Kendala yang dihadapi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dalam Program Pemberdayaan Perempuan antara lain adalah: masih rendahnya kualitas SDM perempuan akan mempengaruhi kualitas generasi muda mendatang, hal ini dapat terlihat dalam Indeks Pembangunan Gender (IPG) Provinsi Kepulauan Riau sebesar 63,49% lebih rendah dari IPG Nasional sebesar 67,20%. Oleh karena perempuan memiliki fungsi reproduksi dan sangat berperan dominan

dalam mengembangkan SDM masa depan. Sayangnya, pengakuan hak-hak perempuan sebagai bagian integral dari hak-hak asasi manusia belum banyak diwujudkan dalam kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

3. Alternatif kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan yang dalam mengatasi kesenjangan dalam pembangunan membutuhkan perencanaan yang strategis, mulai dari pembuatan kerangka kebijakan Pemerintah yang berkompeten dengan sensitivitas gender sampai dengan membentuk sistem yang mampu mengakomodasi gender sebagai isu penting dalam formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan.

UNIVERSITAS TERBUKA

## B. SARAN

1. Mendorong Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau khususnya Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau untuk mere-definisi istilah ‘pemberdayaan perempuan’ dengan melihat kenyataan bahwa ada ketimpangan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki di segala bidang. Mendorong Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau khususnya Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau, Membentuk Forum atau Kelompok Kerja yang melakukan Koordinasi Pelaksanaan Program Pemberdayaan Perempuan di tingkat Kabupaten / Kota dan Propinsi, dan mendorong forum atau kelompok kerja ini bekerja secara aktif.
2. Melaksanakan Monitoring dan Evaluasi setiap Program Kerja Pemberdayaan Perempuan secara berkala serta mendorong Pemerintah untuk mengikutsertakan Perempuan / Kelompok perempuan dalam musrenbang mulai Tingkat Desa, Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten dan Provinsi. Disamping itu juga mendorong Pemerintah tepat menentukan sasaran penerima manfaat dari Program Pemberdayaan Perempuan, serta mendorong Pemerintah melakukan peran ‘pembinaan’ dan ‘pendampingan’ yang partisipatif dan berkelanjutan kepada kelompok-kelompok strategis percepatan terwujudnya pemberdayaan perempuan, serta mendorong Pemerintah untuk melakukan pemantauan dan pelaksanaan komitmennya terkait dengan evaluasi pelaksanaan program yang telah dilakukan.

### Daftar Pustaka

- Amir, S. (1993). *Analisis Kebijakan Publik Suatu Pengantar*. Jakarta:PT. Gramedia
- Abdul W. Solichin ,(1997). *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta:Bumi Aksara.
- Anderson, J.E. (1978). *Public Policy Making*. New York Holt:Reinhart and Winston
- Biro Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Propinsi Kepulauan Riau. (2006). *Profil Perempuan Propinsi Kepulauan Riau Tahun 2006*.
- Biro Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Propinsi Kepulauan Riau. (2006). *Indeks Pembangunan Jender Propinsi Kepulauan Riau*.
- Biro Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Propinsi Kepulauan Riau. (2011). *Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG)*.
- Bungin, B. (2007). *Penelitian Kualitatif*. Bandung:Remaja Rosdakarya
- Dunn, W.N. (2003). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press
- Dye, T.R. (1978). *Understanding Public Policy*. New Jersey:Prentice Hall, Inc.
- Jones, Charles O. (1991) *Pengantar Kebijakan Publik*. Penerjemah Ricky Istamto. Jakarta:Kajawali.
- Edward III, George C (edited). (1984). *Public Policy Implementing*. London-England : Jai Press Inc.
- Elau,H. and Prewitt,K. (1973). *Lobyarinths of Democracy*. Indianapolis:Bobbs-Merril.
- Islamy. M. Irfan. (1996). *Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta:Erlangga
- Kadji, Y. (2008). *KebijakanPublik*. Modul Perkuliahan dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik Pada Program S3 / DR PPS UNM Kerjasama dengan PPS UNG.
- Mansour,F. (1999). *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.

- Nugroho, R. (2004). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Nasution, S. (1996). *Metode Penelitian Kualitatif Naturalistik*. Jakarta: Rajawali
- Moleong (2000). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda Karya
- Nasution, (1996). *Metode Penelitian Kualitatif Naturalistik*. Jakarta: Rajawali
- Nakamura, Robert T and Frank, S (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York : St. Martin Press.
- Nawawi, H. (1998). *Metode Penelitian Sosial Cet.III*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Neufeldt, Victoria (ed.) (1984). *Webster's New World Dictionary*. New York: Webster's New World Cleveland.
- Putra, F. (2003). *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago-Illinois : second edition, the Dorsey Press.
- Rakhmat. (2009). *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Jakarta: Pustaka Arief.
- Thoha, Miftah. (2008). *Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan A.R, Mustopadidjaya. (1996) . *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Suharto. E. (2006). *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Silalahi, U.(2009). *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : PT Refika Aditama
- Subarsono. (2005). *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Stufflebeam, D.L.dan Shinkfield. (1985). *Systematic Evaluation ang Decision Making*. Fourth Printing, Illionnis:F.E. Peacock Publishers. Inc.
- Sunggono, B. (1994). *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta:Sinar Grafika.
- Sulaeman,A (1998). *Public Policy, Kebijakan Pemerintah, Kerjasama UNPAD-IIP, Bandung*.

Showalter, Elaine (ed.) (1989). *Speaking of Gender*. New York & London: Routledge.

Silalahi, U. (2009). *Metode Penelitian Sosial*. Bandung : Refika Aditama.

Wibawa, S. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : PT. Rajawali.

Weiss,C. (1972). *Evaluation Research :Methods for Aassessing Program Effectiveness*. New Jersey Englewood Cliff.

Winarno, B. (2008). *Sistem Politik Indonesia era Reformasi*. Jakarta: Medpress

#### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *SisiteriPerencanaan Pembangunan Nasional*.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang *Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan Nasional*.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2008 tentang *Tahapan Tatacara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang *Pedoman Umum Pelaksanaan PUG (Pengarasutamaan Gender) dalam Pembangunan Daerah*

Bab 12 Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009, yang dikeduarkan melalui Peraturan Presiden (PP) Nomor 7 Tahun 2005, tentang *Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak*.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 tanggal 8 Mei 2007 tentang *Pembentukan Satuan Organisasi Sekretariat Daerah Propinsi Kepulauan Riau*.

Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2010 tentang *Pedoman pelaksanaan PUG Dalam Pembangunan Propinsi Kepulauan Riau*.

## PEDOMAN WAWANCARA

### STUDI EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

- I. KEBIJAKAN PROGRAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN PROVINSI KEPULAUAN RIAU
  - a. Bagaimana Kebijakan Program Pemberdayaan yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau mulai Tahun 2008-2012 :
    - Program apa saja yang dilaksanakan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau untuk meningkatkan kualitas dan taraf hidup perempuan di Provinsi Kepulauan Riau ?
    - Diperuntukkan untuk siapa saja Program Pemberdayaan tersebut dilaksanakan ?
    - Hasil apa yang diharapkan dari Program Pemberdayaan Perempuan ?
  - b. Bagaimana cara meningkatkan Sumber Daya Manusia khususnya keahlian dan ketrampilan para pelaksana program agar setiap tahapan program kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan ?
  - c. Sarana dan Prasarana penunjang apa saja yang dipergunakan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau untuk mendukung dan menyukseskan kegiatan program pemberdayaan di daerah Provinsi Kepulauan Riau ?



- d. Bagaimana Kebijakan Program Pemberdayaan yang berkaitan dengan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang merupakan modal penting dalam meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) ?

II. EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN PROVINSI KEPULAUAN RIAU.

- a. Bagaimana upaya yang dilakukan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau untuk mendukung Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan ?
- b. Bagaimana Strategi yang dilaksanakan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Kepulauan Riau untuk mensosialisasikan dan menyukseskan Kebijakan Program Pemberdayaan Perempuan yang telah direncanakan ?
- c. Bagaimana Pemahaman dan Pengetahuan para pelaksana program dalam hal ini Pegawai Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak terhadap Kebijakan Peningkatan Kualitas Hidup perempuan di Provinsi Kepulauan Riau ?

**PEDOMAN OBSERVASI**

**STUDI EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM  
PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK  
DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

Objek Evaluasi : Pelaksanaan Evaluasi Program  
 Jenis Kegiatan : Evaluasi Rumah Singgah Engku Puetri  
 Hari/Tanggal : Senin / 23 April 2012

No	Aspek-Aspek yang diobservasi	Kondisi			Keterangan
		B	C	K	
1	Rumusan Judul Kegiatan				
2	Latar Belakang Kegiatan				
3	Tujuan Evaluasi				
4	Pertanyaan Evaluasi				
5	Kelengkapan Komponen Program				
6	Jenis Sumber Data				
7	Metode yang digunakan				
8	Langkah-langkah Kegiatan				

Tanjungpinang, 23 April 2012

Yang melakukan Observasi,

### PEDOMAN OBSERVASI

#### STUDI EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Objek Evaluasi : Pelaksanaan Evaluasi Program  
 Jenis Kegiatan : Evaluasi Rumah Singgah Engku Puteri  
 Hari/Tanggal : Senin / 23 April 2012

No	Aspek-Aspek Yang di Observasi	Kondisi			Keterangan
		B	C	K	
1	Kesesuaian antara pelaksanaan dengan Rancangan				
2	Penggunaan waktu				
3	Sikap Evaluator				
4	Sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan evaluasi				
5	Suasana pelaksanaan evaluasi				
6	Kelengkapan Administrasi				

Tanjungpinang, 23 April 2012

Yang melakukan Observasi,