

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Evaluasi Kebijakan

Istilah evaluasi Menurut William N. Dunn (2003) mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya.

Arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Pada titik ini kebijakan atau program dapat dikatakan telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi. (Dunn, 2003:608)

Menurut Jones (1996: 203) evaluasi dapat digunakan untuk dua tujuan: (1) untuk menilai hal-hal yang terjadi pada keseluruhan proses kebijakan, (2) sebagai usaha yang sistematis untuk menilai manfaat program-program pemerintah tertentu. Dalam konteks pertama, evaluasi kebijakan dilakukan untuk melihat kembali, mengantisipasi atau menilai semua kemajuan-kemajuan yang dicapai pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang telah disusun dan diimplementasikan. Adapun yang kedua

merupakan usaha untuk mengidentifikasi metode-metode yang sistematis untuk menilai program pemerintah seperti metode eksperimental, perbandingan, replika atau analisis biaya-keuntungan (*cost-benefit analysis*).

Spaulding (2008: 29) memahami dan mentraktif evaluasi sebagai kegiatan yang dilakukan untuk tujuan pengambilan keputusan yang kemudia menghasilkan rekomendasi guna perbaikan program. Jika demikian, maka evaluasi kebijakan hakikatnya adalah suatu kegiatan yang dirancang untuk menyelesaikan suatu masalah dengan cara ideal melalui cara-cara seperti berikut: (1) mengenal secara pasti masalah atau fenomena yang ada; (2) menghasilkan alternatif-alternatif pilihan program yang tersedia untuk mengurangi masalah; (3) melakukan penilaian atas alternatif-alternatif yang tersedia, dan kemudian (4) mengusulkan agar melaksanakan serta menggunakan pilihan alternatif terbaik untuk mengurangi masalah.

Chelimsky dan Sadish (1997: 59) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah suatu penentuan dari hasil-hasil yang diperoleh dari beberapa kegiatan, yang dirancang untuk memenuhi sasaran atau tujuan yang bernilai tertentu.

Pernyataan keduanya berbeda dengan apa yang dinyatakan Bloom, Fischer dan Ome (2008: 26) yang menjelaskan evaluasi kebijakan atau dalam bahasa mereka evaluasi program sebagai: (1) perbandingan hasil kerja program yang nyata dengan pengambilan keputusan mengenai nilai efektivitas program, (2) ukuran hasil kerja program, proses perbandingan

berdasarkan ukuran-ukuran tersebut dan penggunaan informasi yang berguna bagi pembuatan kebijakan dan manajemen program, (3) mengukur kesuksesan dan kegagalan mereka dalam memenuhi tujuan-tujuan nasional. Sementara itu, Parsons (2001: 101) menjelaskan definisi evaluasi kebijakan sebagai:

Evaluation and analysis covers a wide range of activities designed to support the on going decision making process. These activities include reviews known as program charting, budget examination, management analysis, planning, institutional research, program budgeting, system analysis, engineering, economic analysis, program evaluation, policy analysis, cost benefit analysis, etc.

Berdasarkan pendapat tersebut evaluasi dan analisis meliputi serangkaian kegiatan untuk mendukung proses pengambilan keputusan. Kegiatan tersebut meliputi pengkajian pemetaan program, pengujian anggaran, analisis pengelolaan, riset kelembagaan, penganggaran program, analisis sistem, pemenuhan sarana dan prasarana, analisis ekonomi, evaluasi program dan kebijakan, analisis manfaat biaya dan sebagainya. Uraian Parsons dikembangkan oleh Holden dan Zimmerman (2009: 132), dimana evaluasi dimaknai sebagai:

... efforts often face an uphill battle, from faining agreement to undertake the evaluation, through planning and conducting the evaluation, to using the results. Much can go wrong during the process of evaluation.

Pandangan Holden dan Zimmerman menekankan bahwa upaya evaluasi kebijakan sering menghadapi suatu perjuangan yang cukup berat, dimulai dari persetujuan untuk merencanakan evaluasi hingga menerapkan hasil evaluasi dimana banyak kesalahan yang diperbuat selama melakukan proses evaluasi tersebut.

Menurut Edward III (1980), evaluasi kebijakan merupakan usaha untuk membandingkan tujuan program dengan hasilnya, termasuk mengukur dampak program. Adapun menurut Riant Nugroho (2009: 713) menjelaskan evaluasi sebagai proses perbandingan antara standard dengan fakta dan analisis hasilnya.

Menurut William N. Dunn (2003), sifat evaluasi melahirkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Dalam hal ini, pertanyaan utamanya bukan mengenai fakta (apakah sesuatu ada ?) atau aksi (apakah yang harus dilakukan ?) tetapi nilai (berapa nilainya ?). Oleh karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya:

1. Fokus Nilai.

Evaluasi dipusatkan kepada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan hanya sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran kebijakan atau program, karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan.

2. Interdependensi Fakta-Nilai.

Program atau kebijakan tertentu dapat dikatakan mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya

bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

3. Orientasi masa kini dan masa lampau.

Tuntutan evaluatif berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat restrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukannya (*ex ante*).

4. Dualitas nilai.

Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran. (Dunn, 2003:608-609)

Menurut William N. Dunn (2003), evaluasi dalam analisis kebijakan memiliki fungsi penting, terdapat tiga fungsi utama evaluasi. Pertama, peran penting evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu (sebagai contoh, 20% pengurangan penyakit kronis pada tahun 1990) telah dicapai.

Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepastian tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

(Dunn, 2003:609-611). Kriteria untuk evaluasi kebijakan dimana beberapa tipe pilihan rasional dapat diletakkan sebagai kriteria keputusan yang digunakan untuk menyarankan pemecahan masalah kebijakan. Kriteria keputusan dimaksudkan sebagai nilai-nilai yang dinyatakan untuk melandasi rekomendasi untuk tindakan. Kriteria tersebut terdiri dari enam tipe utama yaitu:

1. Efektivitas (*Effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas berkenaan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.
2. Efisiensi (*Efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang ukurannya dilihat dari pengeluaran ongkos untuk tindakan. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.
3. Kecukupan (*Adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Kesamaan (*Equity*) berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya, biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan, atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan.

5. Responsivitas (*Responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Responsivitas menjadi bagian penting karena jika kriteria lainnya seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan dan kesamaan sudah terpenuhi tetapi belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari suatu kebijakann maka dapat dipastikan kebijakan tersebut gagal dan tidak tercapai hasil yang dimaksud.

6. Ketepatan (*Appropriateness*) berhubungan dengan rasionalitas substantif, ketepatan kebijakan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. (Dunn, 2003:429-438)

Evaluasi memiliki dua aspek yang saling berhubungan: penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik atau program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan

kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Berikut adalah pendekatan evaluasi menurut William N. Dunn, (2003:611-625).

1. Evaluasi Semu

Evaluasi semu adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial.

Pada evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan berbagai macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuesioner, random sampling dan teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses. Namun setiap hasil kebijakan yang ada (misalnya, jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan pendapatan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat. Bentuk-bentuk utama dari evaluasi semu mencakup berbagai pendekatan untuk pemantauan yaitu eksperimentasi sosial, akutansi sistem sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis penelitian dan praktik.

2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal (*formal evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adanya bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

Pada evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik: untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluasi yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision Theoritic Evaluation*)

Keputusan teoritis (*decision theoritic evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk

menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai *stakeholders*. Dalam hal ini, evaluasi keputusan teoritik berusaha untuk menentukan sasaran dan tujuan yang tersembunyi dan dinyatakan oleh para *stakeholders*.

Menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penelitiannya dapat bias dari yang sesungguhnya. Selain William N. Dunn beberapa ahli merumuskan indikator evaluasi kebijakan salah satunya Langbein (1980) yang menyusun tiga kriteria evaluasi kebijakan yaitu: (1) pertumbuhan ekonomi; (2) distribusi keadilan; (3) preferensi warganegara.

Tabel 2.1
Indikator Evaluasi Kebijakan

No. Indikator	Sub-indikator
Pertumbuhan ekonomi	1. Peningkatan produktivitas sumberdaya 2. Peningkatan efisiensi ekonomi - penyediaan barang-barang non privat - penyediaan informasi - pengurangan risiko - memperluas akses untuk masuk pasar (<i>market entry</i>)
Keadilan distribusi	1. Kecukupan 2. Keadilan horisontal 3. Keadilan vertikal
Preferensi warganegara	1. Kepuasan warganegara 2. Seberapa jauh preferensi masyarakat termuat dalam kebijakan publik.

Sumber: Langbein (1980).

Kegiatan evaluasi membutuhkan data dan informasi yang berhubungan dengan kebijakan atau program yang dijalankan sebagai bahan untuk melakukan penilaian. Penilaian terhadap suatu program tidak

mungkin dilakukan tanpa ada dukungan data dan informasi. Oleh karena itu, data dan informasi merupakan instrumen krusial dan harus dikumpulkan semenjak kebijakan atau program diterapkan atau diimplementasikan. Berikut beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data, yaitu:

1. Dokumen dari laporan kegiatan, baik laporan tahunan, semesteran atau bulanan.
2. Survei terhadap program yang telah diimplementasikan dengan mempersiapkan instrumen survei, seperti daftar pertanyaan.
3. Observasi, yakni melalui pengamatan langsung di lapangan evaluator dapat membuat penilaian tentang keberhasilan suatu program.
4. Wawancara, metodi ini dapat dilakukan dengan cara mewawancarai para *stakeholders* yang terlibat dalam implementasi program, terutama para kelompok sasaran.
5. Metode campuran dari berbagai metode di atas dengan tujuan untuk memperoleh data yang lebih akurat dan lengkap.
6. *Focus Group Discusson* (FGD). Metode ini merupakan metode dengan melakukan pertemuan dan diskusi dengan para *stakeholders* yang bervariasi. Berbagai informasi lebih valid akan dapat diperoleh melalui *cross check* satu sama lain.

2.2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-

keputusan untuk bertindak atau tidak bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintahan. (Dunn, 2003:132)

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981:1) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Kebijakan publik menurut Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik.

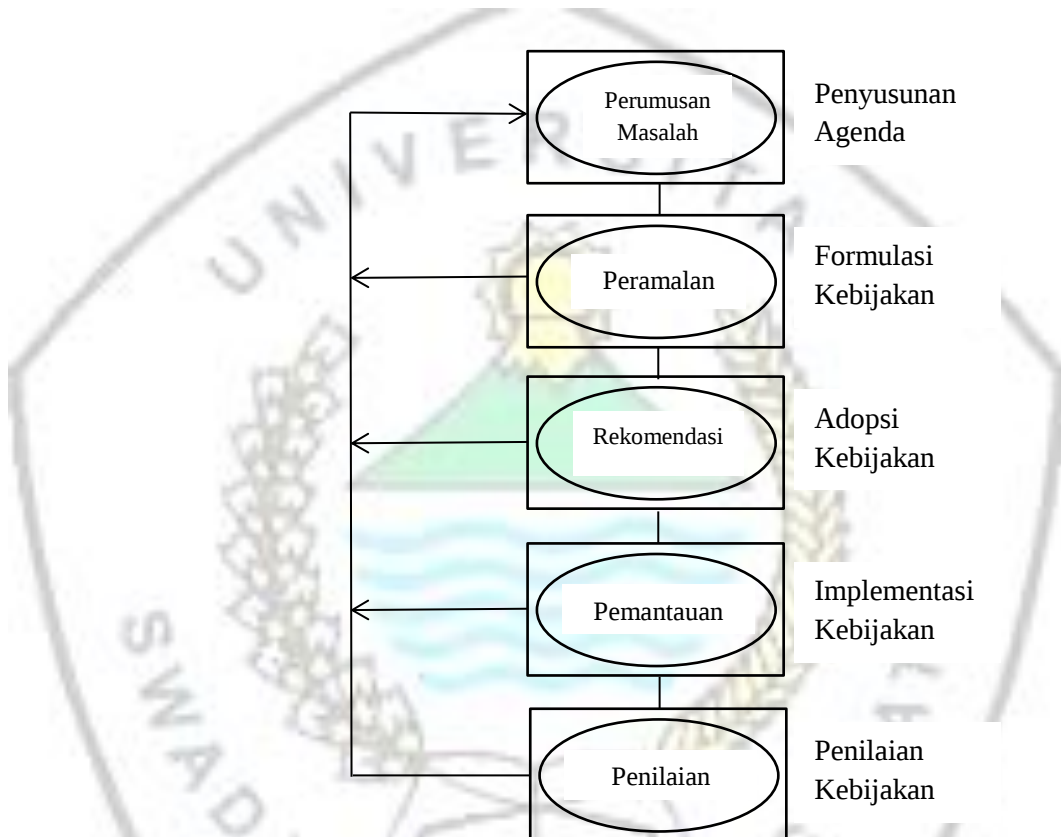
James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, keamanan, ekonomi, sosial dan lain sebagainya. Di samping itu, dilihat dari sisi hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal. Contohnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Keputusan Bupati/Walikota.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang

mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan, aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Proses Kebijakan Publik (Gambar 2.1)



Gambar 2.1

Proses Kebijakan Publik

Sumber: Dunn, 2003:25.

Termuat dalam bukunya William N. Dunn (2003:20-21) yang berjudul Pengantar Analisis Kebijakan Publik Analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen lainnya melalui metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan

dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan atau forecasting akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan menghasilkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan dan melakukan evaluasi kebijakan.

Pembuatan kebijakan publik diharapkan dapat memberikan hasil yang sesuai dengan target sasaran dan sejalan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan publik agar dapat mengukur tingkat keberhasilan dan nilai dari kebijakan yang telah ditetapkan.

2.3. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk memengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Di berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warganya. Pada literatur administrasi negara klasik, politik dan

administrasi dipisahkan. Politik menurut Frank Goodnow yang menulis pada tahun 1900, berhubungan dengan penetapan kebijakan yang akan dilakukan di negara berkaitan dengan nilai keadilan, dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

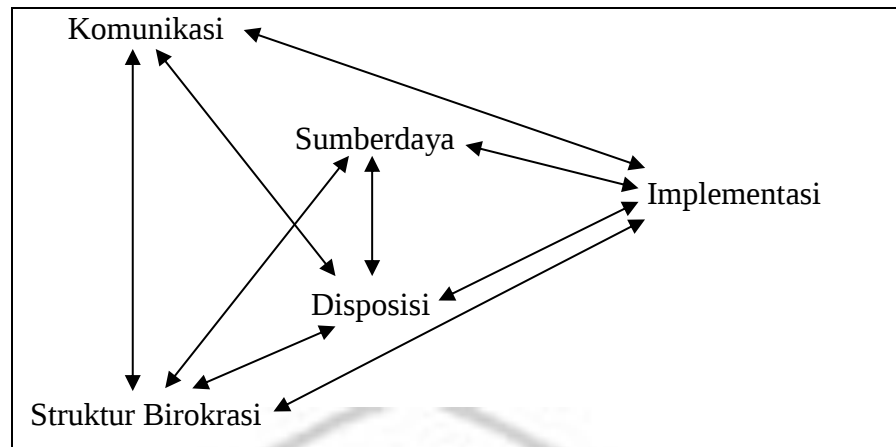
Sedangkan, administrasi, berkaitan dengan implementasi apa yang akan dilakukan oleh negara. Administrasi berhubungan dengan pertanyaan fakta, bukan yang seharusnya. Konsekuensi dari pendapat Frank adalah bahwa administrasi memfokuskan perhatian pada mencari cara yang efisien *one best way* untuk mengimplementasikan kebijakan publik (Anderson, 1979:93; Henry 1988:34).

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Menurut pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.

1. Komunikasi, keberhasilan implementasi mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. apabila tidak dikomunikasikan kepada setiap pihak yang terlibat maka akan banyak terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
2. Sumberdaya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan dengan baik tetapi implementator juga membutuhkan sumberdaya

yang cukup. Sumberdaya tersebut berwujud sumber daya manusia, yaitu kompensasi implementator dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif.

3. Disposisi, disposisi merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.
4. Struktur birokrasi, struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*) atau SOP. Prosedur operasi menjadi pedoman implementator dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.



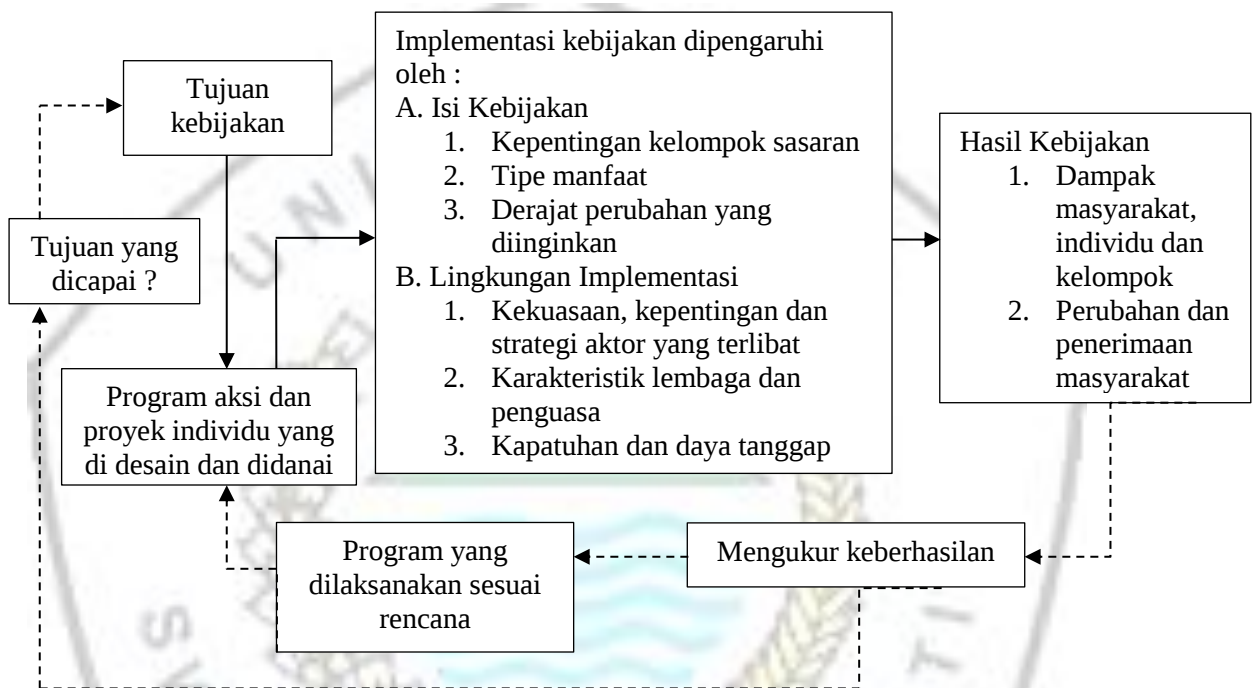
Gambar 2.2

Faktor Penentu Implementasi

Sumber: Edward III (1980: 148)

Keberhasilan menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slum areas lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan dari pada menerima program kredit sepeda motor; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan dari pada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

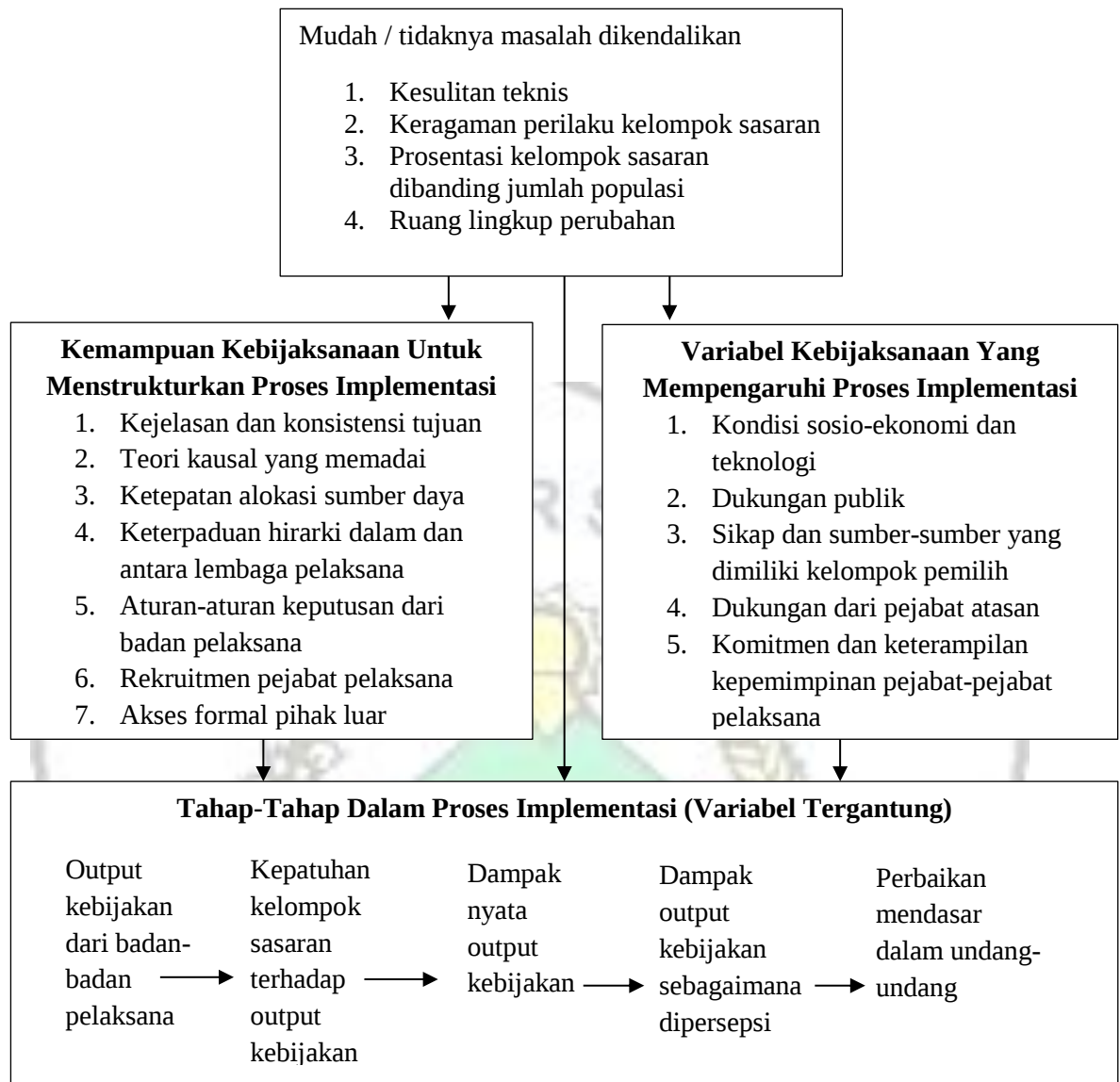


Gambar 2.3

Implementasi Sebagai Proses Politik Dan Administrasi

Sumber: Grindle, Merilee S (1980: 11)

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan / undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).



Gambar 2.4
Variabel-Variabel Yang Memengaruhi Proses Implementasi

Sumber: Mazmanian, Daniel A dan Sabatier, Paul A, (1983: 22)

2.4. Kepemimpinan

Kepemimpinan didefinisikan sebagai seni atau proses untuk memengaruhi dan mengarahkan serta menggerakkan orang lain agar mereka mau berusaha atau bekerja untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Seorang pemimpin memiliki intelegensi dan kepribadian yang lebih menonjol dibandingkan dengan seorang yang bukan pemimpin. Pada

umumnya, pemimpin lebih percaya diri, terbuka, mudah menyesuaikan diri, antusias, mempunyai dorongan untuk berprestasi, mempunyai inisiatif serta mampu bekerjasama dan berhubungan dengan orang lain.

Menurut G. U. Cleeton dan C. W. Mason (1934):

“Leadership indicates the ability to influence men and secure results through emotional appeals rather than through the exercise of authority”.

Maksud dari kepemimpinan yang disampaikan oleh G. U. Cleeton dan C. W. Mason (1934) adalah merupakan kemampuan mempengaruhi orang-orang dan mencapai hasil melalui himbauan emosional dan ini lebih baik dibandingkan dengan melakukan penggunaan kekuasaan.

Menurut Miftah Thoha (2001:49) Gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang dilihat. Dalam menyamakan persepsi diantara orang yang akan mempengaruhi perilaku dengan orang yang akan dipengaruhi menjadi sangat penting kedudukannya.

Kepemimpinan (*leadership*) adalah kata yang diambil dari kosakata yang umum dipakai dan dimasukkan ke dalam kosakata teknis bidang ilmu tertentu tanpa didefinisikan kembali secara tepat. Karena itu, kata ini memiliki konotasi yang tidak relevan sehingga menciptakan makna yang ambigu (Janda, 1990). Di samping itu, ada kebingungan lain yang disebabkan oleh penggunaan istilah lain yang juga tidak tepat, seperti kekuasaan, wewenang, manajemen, administrasi, pengendalian dan

supervisi untuk menjelaskan fenomena yang sama. Observasi yang dilakukan oleh Bennis (1959, h. 259) masih dianggap benar hingga sekarang walaupun dia membuatnya beberapa tahun lalu.

Definisi kepemimpinan mencerminkan asumsi bahwa kepemimpinan berkaitan dengan proses yang disengaja dari seseorang untuk menekankan pengaruhnya yang kuat terhadap orang lain guna membimbing, membuat struktur, serta memfasilitasi aktivitas dan hubungan didalam grup atau organisasi. Banyak definisi kepemimpinan itu terlihat hanya memiliki sedikit kesamaan. Definisinya berbeda dalam berbagai hal, yang mencakup siapa yang bisa menanamkan pengaruhnya, tujuan pengaruh itu, sikap dalam menanamkan pengaruh dan hasil dari pengaruh itu sendiri.

Kepemimpinan pemerintahan sebagaimana yang kita rasakan di Indonesia dijalankan dan diawasi oleh para wakil rakyat di DPR dan cenderung bersifat pengabdian untuk meningkatkan kerja pegawai dalam melayani masyarakat. ada tiga hal dalam kepemimpinan pemerintahan yang dapat diputuskan berbeda dengan organisasi manapun di dunia swasta yaitu boleh mendirikan rumah tahanan bagi masyarakat (hukuman penjara), boleh membunuh masyarakatnya (hukuman mati) dan boleh merampas harta masyarakatnya (kewajiban pajak).

Itulah yang dimaksud pemerintah sebagai penjaga malam karena dalam kepemimpinan pemerintahan yang bersangkutan harus mengantisipasi terjadinya tindak kriminal dengan hukuman termasuk hukuman mati, secara filosofis dapat dibayangkan hukuman apa yang

pantas bagi pemerkosa anak dibawah umur, nenek-nenek bahkan berkeinginan memperkosa ibu kandungnya sendiri selain dari hukuman mati.

Pemerintah selain mengantisipasi terjadinya kriminalitas juga perlu menjadi pelayan bagi masyarakatnya. Penyediaan fasilitas kesehatan, pendidikan, ruang terbuka hijau dan fasilitas lain yang bersifat *public* sebagai sarana dan prasarana yang dapat digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat umum.

Agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih atau *good governance* dan *cleant government* pemerintah harus berjuang menggeser paradigma kekuasaan menjadi paradigma pelayanan, pemerintah dijadikan abdi masyarakat dengan ukuran bila rakyat menghendaki pelayanan kepengurusan sesuai itu maka sebaiknya cepat, bermutu, murah dan memiliki *feedback* yang baik untuk masyarakat.

Menurut Sondang P. Siagian (2003 : 27) bahwa Kepemimpinan itu memiliki lima gaya atau tipe yang dikenal luas dewasa ini, lima gaya kepemimpinan yang diakui keberadaannya adalah:

1. Tipe yang otokratik, dilihat dari segi persepsinya, seseorang pemimpin otokratik adalah seseorang yang sangat egois. Ego yang sangat besar akan mendorongnya memutar balikkan kenyataan yang sebenarnya. Berangkat dari persepsi yang demikian, seorang pemimpin yang otokratik cenderung menganut nilai organisasional yang berkisar pada membenaran segala cara yang ditempuh untuk pencapaian tujuan.

2. Tipe yang paternalistik. Tipe pemimpin yang paternalistik banyak terdapat di lingkungan masyarakat yang masih bersifat tradisional, umumnya masyarakat agraris. Salah satu ciri utama dari masyarakat tradisional ialah rasa hormat yang tinggi yang ditunjukkan masyarakat kepada orang tua atau seseorang yang dituakan. Biasanya seseorang pemimpin yang paternalistik mengutamakan kebersamaan.
3. Tipe yang kharismatik seorang pemimpin yang kharismatik adalah seseorang yang dikagumi oleh banyak pengikut meskipun para pengikut tersebut tidak selalu menjelaskan secara kongkret mengapa orang tertentu itu dikagumi.
4. Tipe yang *laissez faire*, seorang pemimpin yang *laissez faire* melihat perannya sebagai polisi lalu lintas. Dengan anggapan bahwa para anggota organisasi sudah mengetahui dan cukup dewasa untuk taat terhadap peraturan permainan yang berlaku. Seorang pemimpin yang *laissez faire* cenderung memilih peran yang pasif dan membiarkan organisasi bagaimana organisasi harus dijalankan dan ditegakkan.
5. Tipe yang demokratik seorang pemimpin yang demokratik dihormati dan disegani dan bukan ditakuti kerana perilakunya dalam kehidupan organisasinya. Perilakunya mendorong para bawahannya menumbuhkan dan mengembangkan daya inovasi dan kreatifitasnya. Dengan sungguh-sungguh ia mendengarkan pendapat, saran dan bahkan kritik orang lain terutama bawahannya.

Fungsi Utama Pemimpin, terdapat dua fungsi utama dari seorang pemimpin yaitu:

1. Fungsi pemecahan masalah, fungsi ini berhubungan dengan tugas seorang pemimpin dengan pekerjaan yang mencakup memberikan jalan keluar dari suatu masalah serta memberikan pendapat dan informasi.
2. Fungsi sosial, fungsi ini berhubungan dengan kehidupan kelompok yang mencakup mendorong anggota kelompok untuk mencapai tujuan dan menjaga suasana kelompok.

2.5. Hukum Responsif Gender

Pada tahun 1970-an negara-negara sedang berkembang dengan kepemilikan persoalannya masing-masing, maka tidak bisa dipaksa untuk mengikuti cara-cara penyelenggaraan hukum yang sudah mapan di negara-negara barat. Oleh karena itu, Philippe Nonet dan Philip Selznick, ada kebutuhan suatu teori hukum dan sosial yang disebut *affirm the worth of law* dan *point out alternative to coercion and repression*. Keduanya memilih suatu definisi yang luas mencakup sejumlah besar pengalaman-pengalaman hukum yang beraneka ragam, tanpa meleburkan konsep hukum di dalam anggapan yang lebih luas mengenai *control social*. Bertolak dari pandangan tersebut, maka Philippe Nonet dan Philip Selznick mengetengahkan teori tentang tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu hukum represif, hukum otonom dan responsif.

Mengacu pada karya monumental Philippe Nonet dan Philip Selznick berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (1978), Mukthie Fadjar menyarikan bahwa dalam tipologi hukum represif, hukum mengabdikan kepada kekuasaan represif dan kepada tata tertib sosial yang represif. Kekuasaan yang memerintah bersifat represif apabila ia kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan rakyat yang diperintah, dalam arti apabila ia cenderung untuk tidak memedulikan kepentingan-kepentingan rakyat tersebut atau menolak legitimasinya. Ciri-ciri hukum represif:

- a) Institusi-institusi hukum langsung terbuka bagi kekuasaan politik, hukum diidentifikasi dengan negara dan tunduk kepada *raison d'état*;
- b) Perspektif resmi mendominasi segalanya, dimana dalam perspektif ini penguasa cenderung mengidentifikasi kepentingannya dengan kepentingan masyarakat;
- c) Kesempatan bagi rakyat untuk mendapatkan keadilan dimana mereka dapat memperoleh perlindungan dan jawaban atas keluhan-keluhannya terbatas;
- d) Badan-badan pengawas khusus seperti polisi misalnya dibentuk untuk memelihara ketertiban sosial untuk memaksakan kehendak penguasa;
- e) Adanya suatu rezim hukum ganda, yakni melembagakan keadilan kelas dengan mengonsolidasikannya dan mengesahkan pola-pola subordinasi sosial;

- f) Hukum dan otoritas resmi dipergunakan untuk menegakkan kesesuaian budaya, yang merupakan fenomena, yang dikenal sebagai 'moralitas hukum', misalnya moralitas yang terkait dengan moralitas seksual, cara berpakaian, dan lain-lain sehingga tidak ada toleransi terhadap cara hidup menyimpang karena negara sangat berperan dalam penegakan moral.

Apabila tipe hukum represif mengabdikan kepada kekuasaan yang represif, maka tipe hukum otonom berkaitan dengan tipe hukum represif dalam cara yang sama, seperti misalnya "rule of law", yaitu hukum merupakan instrumen (sarana) untuk memerintah. Adapun ciri-ciri utama Tipe Hukum Otonom adalah:

- 1) Penekanan kepada aturan-aturan hukum sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan tidak resmi;
- 2) Terdapat pengadilan yang bebas tidak dimanipulasi oleh dan bebas dari kekuasaan politik dan ekonomi, serta memiliki otoritas khusus untuk mengadili pelanggaran hukum, baik oleh para pejabat maupun individu.
- 3) Terpisahnya hukum dari politik, yakni bahwa para ahli hukum dan pengadilan adalah spesialis-spesialis dalam menafsirkan dan menerapkan hukum, tetapi isi hukum tidak mereka yang menentukannya, melainkan merupakan hasil dari tradisi atau keputusan politik;

- 4) Pengadilan tidak dapat menjamin hukum itu adil, tetapi dapat mengusahakan agar hukum diterapkan secara adil, sehingga sumbangan yang paling penting bukanlah keadilan substantif, melainkan keadilan prosedural.

Tipe hukum otonom menunjukkan tiga kelemahan mengenai potensi hukum untuk memberi sumbangan kepada upaya mewujudkan keadilan sosial, yaitu:

- a. Perhatiannya yang terlalu besar kepada aturan-aturan dan kepantasan prosedural mendorong ke konsep yang sempit tentang peranan hukum, yakni:

- 1) Mematuhi aturan hukum dengan ketat yang dipandang sebagai tujuan tersendiri menyebabkan hukum terlepas dari tujuannya, sehingga hasilnya adalah legalisme dan formalisme birokratis yang merupakan penyakit tipe hukum otonom;
- 2) Fokus pada aturan-aturan cenderung mempersempit lingkup dari fakta yang mempunyai relevansi hukum, sehingga melepaskan rasionalitas hukum dari realitas sosial, hasilnya adalah legalisme yang menghambat pemecahan masalah secara praktis;
- 3) Penerapan aturan tidak lagi dilakukan dengan mengingat tujuan, kebutuhan dan konsekuensinya, sehingga legalisme mahal harganya, tidak hanya keketatan yang diterapkan,

tetapi juga kerana aturan-aturan yang diterapkan in abstracto terlalu gampang dipuaskan dengan kepatuhan formal yang menghindari kebijakan umum yang substantif.

- 4) Birokrasi formalisme yang luas mengurangi kesadaran tentang tujuan, karena fokusnya bukanlah pada hasil, melainkan kepatuhan secara teratur atas kerutinan administratif yang diterapkan.

b. Keadilan prosedural dapat menggantikan keadilan substansial, hasilnya bahwa moralitas prosedur akan meliputi seluruh legalitas dan keadilan. Keadilan substantif sifatnya derivatif, yakni suatu hasil tambahan sangat diharapkan dari metode yang sempurna, sedangkan keadilan formal konsisten melayani pola-pola yang ada tentang *privilege* dan kekuasaan

c. penekanan atas kepatuhan terhadap hukum akan melahirkan pandangan tentang hukum sebagai suatu sarana kontrol sosial (*law as a social control*) yang bukan mengembangkan mentalitas hukum dan tata tertib hukum diantara rakyat (dari pandangan hukum dengan risiko rendah ke pandangan hukum dengan risiko tinggi), serta mendorong para ahli hukum untuk bersikap konservatif.

Sedangkan tipe hukum responsif, berdasar pada sifat responsif yang dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Tipe hukum responsif tidak membuang ide tentang keadilan, tetapi

memperluas agar mencakup keadilan substantif, dua ciri yang menonjol dari Hukum Responsif:

- a) Penggeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan; dan
- b) Pentingnya watak kerakyatan (populis) baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya.

Tipe hukum responsif membedakan dirinya dari tipe hukum otonom di dalam penekanannya pada peranan tujuan di dalam hukum. Pembuatan hukum dan penerapan hukum tidak lagi merupakan tujuan sendiri, melainkan arti pentingnya merupakan akibat dari tujuan sosial yang lebih besar yang dilayaninya.

Pada tipe hukum responsif, pluralisme hukum diakui tidak disetujuinya kecenderungan pada positivis untuk mengubah setiap bentuk penataan sosial menjadi suatu pelaksanaan otoritas negara. Salah satu dampak pluralisme hukum adalah memperluas kesempatan dalam proses hukum untuk berpartisipasi dalam pembuatan hukum. Cara ini membuat arena hukum menjadi sebuah bentuk forum politik tertentu dan partisipasi hukum melibatkan dimensi politik. Dengan kata lain, tindakan hukum menjadi kendaraan bagi sekelompok orang atau organisasi untuk berpartisipasi dalam menetapkan kebijakan publik.

Nonet dan Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakan masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas, melalui hukum, berhubungan erat dengan masalah

kemiskinan sumber daya pada elit pemerintah. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas terdapat pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan erat dengan kekuasaan karena tata hukum senantiasa terikat dengan *status quo*. Tata hukum tidak mungkin ada jika tidak terikat pada tata tertentu yang menyebabkan hukum mengefektifkan kekuasaan.

Jika demikian, maka pihak yang berkuasa dengan baju otoritas mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta. Penggunaan kekuasaan itu bisa melahirkan karakter hukum yang menindas maupun karakter hukum otonom, tergantung pada tahap pembentukan tata politik masyarakat yang bersangkutan.

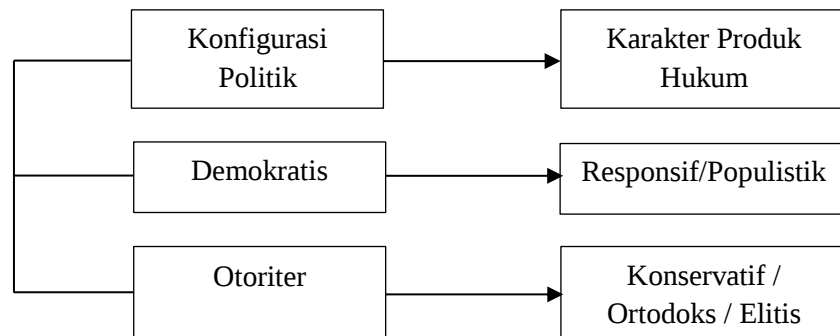
Mengacu pada Marryman, Abdul Hakim Garuda Nusantara mengemukakan tiga tradisi hukum yang kemudian dikaitkan dengan strategi pembangunan hukum. Terdapat tiga macam tradisi hukum yang utama dalam dunia kontemporer, yaitu tradisi hukum kontinental (*civil law*), hukum adat (*common law*), dan tradisi hukum sosialis (*socialist law*).

Strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya. Indikator karakter hukum responsif berhubungan dengan konfigurasi politik dan sistem hukum pemerintahan suatu negara. Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi

kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.

Adapun yang dimaksud dengan kedua konfigurasi politik tersebut demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokratis atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.

Sedangkan yang dimaksud konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh golongan elite kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuatan politik oleh elite politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.



Gambar 2.5
Hubungan Konfigurasi Politik dengan Karakter Produk Hukum

Sumber: Moh. Machfud MD (1983: 22)

Menurut Machfud dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik akan sangat menentukan hukum. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter responsof/populistik, sedangkan di negara yang konfigurasinya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter konservatif/ortodoks/elitis.

Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau tuntutan-tuntutan kelompok sosial di dalam masyarakat. hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

Produk hukum yang responsif dalam proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat.

Dilihat dari fungsinya hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum ini bisa dipandang kristalisasi dan kehendak masyarakat.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai macam peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit untuk itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang bersifat teknis.

2.6. Responsif Gender Pembangunan

Pada Peraturan Bupati Cirebon Nomor 48 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender, menyebutkan bahwa Gender adalah konsep yang mengacu pada pembedaan peran, fungsi dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.

Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai warga negara agar mampu berperan dan mampu berpartisipasi dalam Kegiatan ekonomi, politik, dan sosial budaya, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.

Responsif Gender adalah suatu kebijakan, program, kegiatan dan penganggaran yang memperhatikan perbedaan, kebutuhan, pengalaman, dan aspirasi laki-laki dan perempuan.

Anggaran Responsif Gender adalah anggaran yang mengakomodasikan keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, manfaat, partisipasi, pengambilan keputusan, dan mengontrol sumber-sumber daya serta kesetaraan terhadap kesempatan dan peluang dalam menikmati hasil pembangunan.

Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender yang selanjutnya disingkat Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender adalah merupakan serangkaian cara dan pendekatan untuk mengintegrasikan perspektif gender di dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Perencanaan Responsif Gender adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, yang dilakukan melalui pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki.

Ruang lingkup kebijakan Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender :

- a. Perencanaan responsif gender menggunakan pendekatan analisis gender untuk mengintegrasikan perbedaan kondisi dan kebutuhan perempuan dan laki-laki;

- b. Penganggaran responsif gender merupakan sebuah kerangka kerja analisis kebijakan anggaran melalui proses-proses penentuan alokasi sumber daya yang proporsional atau berkeadilan;
- c. Penerapan anggaran responsif gender (arg) dalam struktur penganggaran pada penyusunan rencana kerja dan anggaran (rka) ditempatkan pada level program/kegiatan/sub kegiatan yang sudah ditentukan sasaran dan target kegiatan yang mempertimbangkan perspektif gender.

Prinsip Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender Adalah :

- a. Bagian dari sistem perencanaan dan penganggaran;
- b. Pelengkap dalam menyusun dokumen perencanaan strategis dan dokumen rencana kerja dan anggaran di daerah; dan
- c. Proses penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran menggunakan analisis gender.

Tujuan Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender adalah :

- a. Meningkatkan kesadaran dan pemahaman para pengambil keputusan tentang pentingnya isu gender dalam kebijakan pembangunan dan mempercepat terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender;
- b. Memberikan manfaat yang adil bagi kesejahteraan laki-laki dan perempuan, termasuk anak laki-laki dan perempuan dari penggunaan belanja/pengeluaran pembangunan;

- c. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran serta membangun transparansi anggaran dan akuntabilitas pemerintah daerah dan
- d. Membantu mengurangi kesenjangan gender dan meningkatkan peran serta dalam pembangunan.

Kalangan feminist dalam konsep gendernya mengatakan, bahwa perbedaan suatu sifat yang melekat baik pada kaum laki-laki maupun perempuan hanya sebagai bentuk tipe gender. Misalnya, perempuan itu dikenal lemah lembut, kasih sayang, anggun, cantik, sopan, emosional, keibuan, dan perlu perlindungan. Sedangkan dalam segi perbedaan pengalaman biologis, perempuan dan laki-laki dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Pengalaman biologis perempuan:

- a. Menstruasi, dirasakan $\pm$ 1 minggu perempuan yang sedang mengalami menstruasi akan merasakan sakit dan perubahan emosional yang drastis.
- b. hubungan seksual, pengalaman dalam hal berhubungan seksual perempuan rentan mengalami lecet dan sakit.
- c. hamil, mengandung calon buah hati selama 9 bulan dengan kesakitan dalam proses mengandung seperti ngidam, mual, pusing dan lelahnya menjadi ibu hamil.
- d. melahirkan, perempuan mempertaruhkan nyawanya untuk melahirkan buah hatinya.

- e. menyusui, perempuan akan merasakan sakitnya saat buah hatinya menggigit puting.
- f. nifas, keluarnya darah setelah melahirkan dan proses pengecilan rahim yang pada saat mengandung melebar. Pada saat seperti ini perempuan tidak boleh berhubungan seksual, karena akan sangat menyiksa dan menyakiti organ reproduksinya. Ketika suami (laki-laki) memaksa untuk berhubungan seksual maka dalam rumah tangga tersebut sedang terjadi kekerasan dalam pernikahan.

2. Pengalaman biologis laki-laki

- a. Mimpi basah, laki-laki mengalami mimpi basah pada saat masa pubertas dan tidak ada kesakitan yang dirasakan oleh laki-laki.
- b. Hubungan seksual, karena organ reproduksi laki-laki (penis) akan mengeras ketika berhubungan seksual maka laki-laki tidak rentan mengalami lecet dan sakit. Justru perempuan yang akan merasakan sakit karena vagina memiliki tekstur yang lembut dan ketika penis dipaksakan masuk maka akan terjadi gesekan yang dapat menyebabkan luka.

Pembangunan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses perubahan kearah keadaan yang lebih baik dengan adanya pertimbangan nilai (*value judgment*), atau dengan meminjam istilah Riggs (1996) adanya

orientasi nilai yang menguntungkan (*favourable value orientation*). Sering kali dikatakan sebagai perkembangan. Namun, dapat kita sepakati bahwa pembangunan adalah perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana, sedangkan perkembangan sepadan dengan pertumbuhan secara alamiah dapat berjalan ke arah yang lebih baik atau lebih buruk dan tidak perlu ada upaya tertentu. Maka adanya upaya yang diselenggarakan secara terencana merupakan unsur penting dalam pembangunan. Hal ini untuk mengingatkan tentang adanya pandangan yang beranggapan bahwa perubahan sosial adalah hukum sejarah yang akan terjadi dengan sendirinya walaupun tanpa upaya.

Mengacu pada makna pembangunan tersebut, maka ada beberapa pengertian yang dapat dijelaskan, yaitu:

Pertama, bahwa pembangunan merupakan suatu proses. Proses berarti suatu kegiatan yang terus-menerus dilaksanakan (berkelanjutan atau *sustainability*); meskipun sudah tentu bahwa proses itu dapat dibagi atau dilakukan secara bertahap. Pentahapan itu dapat dibuat berdasarkan jangka waktu, biaya atau hasil tertentu yang diharapkan dan akan diperoleh.

Kedua, bahwa pembangunan merupakan usaha yang secara sadar dilaksanakan (direncanakan). Jika ada kegiatan yang kelihatannya nampak seperti pembangunan, akan tetapi sebenarnya tidak dilaksanakan secara sadar dan timbul hanya secara insidental di masyarakat, tidaklah dapat digolongkan kepada kategori pembangunan

Ketiga, bahwa pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaan itu berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi (distribusi pendapatan atau *income generating* yang berkeadilan) dan perubahan kondisi sosial budaya lainnya yang lebih baik (keberadaban)

Keempat, bahwa pembangunan mengarah kepada modernitas. Modernitas disini diartikan sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik daripada sebelumnya serta kemampuan untuk lebih menguasai alam lingkungan dalam rangka usaha peningkatan kemampuan swa-sembada dan meburangi ketergantungan pada pihak lain.

Kelima, bahwa modernitas yang dicapai melalui pembangunan itu bersifat multi-dimensionil. Artinya mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa dan negara, terutama aspek politik, ekonomi, sosial-budaya, pertahanan dan keamanan nasional dan administrasi.

Keenam, bahwa kesemua hal yang telah disebutkan di muka ditujukan kepada usaha membina bangsa (*nation-building*) yang terus menerus harus dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan sebelumnya.

Pembangunan sering dikaitkan dengan modernisasi dan industrialisasi. Seperti yang dikatakan Goulet (1977), pembangunan adalah salah satu bentuk perubahan sosial, modernisasi adalah suatu bentuk khusus (*special case*) dari pembangunan, dan industrialisasi adalah salah satu segi (*a single face*) dari pembangunan. Dari pengertian ini,

dapat disimpulkan bahwa pembangunan lebih luas sifatnya daripada modernisasi, dan modernisasi lebih luas daripada industrialisasi.

Menurut Rostow (1967), modernisasi adalah proses yang mencakup perubahan-perubahan yang spesifik, termasuk industrialisasi, yang menunjukan penguasaan yang lebih luas atas alam melalui kerjasama yang lebih erat antar manusia.

