



EVALUASI FORMATIF DALAM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN RESPONSIF GENDER (PPRG) DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

¹Dian Prima Safitri ² Edison

¹ Universitas Maritim Raja Ali Haji

Info Artikel

Sejarah Artikel:

Diterima: 9 Juni 2020

Disetujui: 10 September 2020

Dipublikasikan: 10 September 2020

Kata Kunci:

Evaluasi Formatif, PPRG, Kebijakan Publik

Abstrak

Penelitian ini mengkaji pelaksanaan perencanaan penganggaran responsif gender (PPRG) di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui pendekatan evaluasi formatif. Seringkali dipahami bahwa gender hanya memprioritaskan jenis kelamin tertentu. Pemegang dan perumus kebijakan dalam hal ini Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melakukan berbagai strategi agar para stakeholder tidak bias gender terutama para pengambil keputusan. Salah satu konsep yang mendukung PPRG adalah *Gender equality* yang merupakan salah satu indikator capaian dalam SDG's. Pengintegrasian agenda PPRG kedalam format anggaran berbasis kinerja (ABK) merupakan bentuk gerakan pemerintah untuk mengejar perwujudan *gender equality* tersebut sampai pada tingkat lokal. Kajian ini menggunakan pendekatan eksploratif untuk menggali dan menjawab secara lengkap dinamika adaptasi PPRG ke dalam sistem perencanaan dan penganggaran daerah yang diturunkan dalam program dan kegiatan. Upaya Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau mengintegrasikan PPRG dengan menggunakan perspektif governance dimana fokus pada aktor yang terlibat dari unsur *focal point* di unit kerja, akademisi, sektor swasta, organisasi kemasyarakatan hingga lembaga swadaya masyarakat dapat dikatakan berhasil. Ini ditunjukkan dengan Indeks Pembangunan Gender Provinsi Kepulauan Riau yaitu ranking 10 besar tepatnya pada peringkat ke 7 se-Indonesia. Rekomendasi untuk pelaksanaan PPRG dengan memaksimalkan fungsi *coaching clinic* untuk penyusunan *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan *Gender Budget Statement* (GBS).

FORMATIVE EVALUATION IN GENDER RESPONSIVE PLANNING AND BUDGETING (PPRG) IN RIAU ISLANDS PROVINCE

Keywords:

Formative evaluation; Gender Budgeting System; public policy

Abstract

This study examines the implementation of gender responsive budgeting planning at Kepulauan Riau Province through a formative evaluation approach. It is often understood that gender only prioritizes certain sexes. Policy holders and formulators in this case the Riau Islands Provincial Government undertook various strategies so that stakeholders are not gender biased, especially decision makers. One concept that supports PPRG is Gender equality which is one of the indicators of achievement in SDG's. Integrating the PPRG agenda into the performance-based budget format (ABK) is a form of government movement to pursue the

realization of gender equality to the local level. This study uses an exploratory approach to explore and fully respond to the dynamics of PPRG adaptation into the regional planning and budgeting system derived from programs and activities. The efforts of the Riau Islands Provincial Government to integrate PPRG by using a governance perspective where the focus on actors involved from the focal point elements in work units, academics, the private sector, community organizations to NGOs can be said to be successful. This is indicated by the Gender Development Index of the Riau Islands Province, which is ranked in the top 10 to be ranked 7th in Indonesia. Recommendations for implementing PPRG by maximizing the function of the coaching clinic for the preparation of the Gender Analysis Pathway (GAP) and the Gender Budget Statement (GBS).

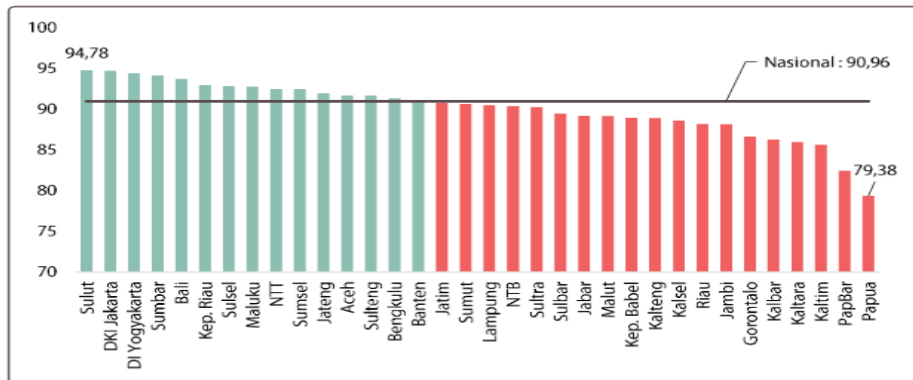
© 2018 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mataram

✉ Alamat korespondensi:
 1 Dianprima@umrah.ac.id
 2 edison@umrah.ac.id

PENDAHULUAN

Kesetaraan gender masih menjadi diskursus penting di tingkat global dimana isu ini masih menjadi salah satu agenda dari *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang sebelumnya juga telah didahului oleh *Millenium Development Goals*. Pekerjaan rumah terbesar dari kesetaraan gender utamanya berfokus di Negara-negara dunia ketiga termasuk Indonesia. Diantara saran penting yang ingin diwujudkan adalah “Pada tahun 2030, memastikan semua laki-laki dan perempuan, terutama mereka yang miskin dan rentan, memiliki hak yang sama terhadap sumber-sumber ekonomi. Juga terhadap pelayanan dasar, kepemilikan dan pelayanan *financial*, termasuk keuangan mikro”.

Grafik 1
Indeks Pemberdayaan Gender



Sumber: BPS 2017

Deskripsi yang menarik dari data di atas adalah bahwa dalam hal pembangunan gender, Provinsi Kepulauan Riau menduduki posisi ke 6 tertinggi dari seluruh provinsi (BPS. 2017). Capaian ini seharusnya dapat lebih mendukung adaptasi konsep PPRG kedalam agenda penganggaran publik sehingga pembangunan yang responsif gender dapat diwujudkan secara efektif. Gender mengakibatkan pembagian peran dan fungsi laki-laki atau perempuan dalam kehidupan sehari-hari. Idealnya, ketergantungan antara kaum laki-laki dan perempuan ini merupakan prinsip dasar dari kemitraan dan keharmonisan dalam pencapaian kesetaraan gender.

Dari penelitian Setyawan, dkk (2018) tentang PPRG pada Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Batu menunjukkan bahwa konsep PPRG tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan karena salah satunya dari sisi kelembagaan yaitu tidak *adanya focal point* dan kelompok kerja PUG. Begitu juga Pusadan (2017) dengan kajian yang dilakukan di Provinsi Sulawesi Selatan pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Sulawesi Selatan tentang implementasi kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) hasilnya menunjukkan bahwa kurangnya pemahaman tentang konsep PPRG dan lemahnya koordinasi antar pelaksana antar kelembagaan. Berbeda dengan hasil temuan dari Astuti (2016) pada beberapa dinas di Kota Semarang yang sudah mengalokasikan anggaran berdimensi gender namun besaran anggaran yang dialokasikan belum mencerminkan transformasi komitmen gender ke dalam komitmen anggaran.

PPRG sejatinya merupakan sebuah instrumen untuk memperkecil kesenjangan partisipasi dan pemanfaatan hasil pembangunan antara perempuan dan laki-laki, sebagai langkah untuk pengarusutamaan gender dalam pembangunan demi mewujudkan pembangunan yang berkeadilan dan berkesetaraan gender dalam aspek Akses, Partisipasi, Kontrol dan Masyarakat (APKM). Perencanaan yang responsif gender, adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki (Rinusu dkk, 2010:4).

Kajian evaluasi ini melakukan *assesment* terhadap penyelenggaraan PPRG yang masih terus berjalan hingga saat ini. Besarnya struktur yang menajdi agenda ini (Bappeda, DP3AP2KB, Badan Keuangan Daerah, Inpektorat dan OPD) adalah tantangan yang besar terutama dalam hal penyamaan persepsi dalam menyusun program dan anggaran responsif gender. Dalam kerangka agenda ini setiap OPD adalah garda terdepan dalam mengimplementasikan PPRG dengan menghasilkan 2

program dan 4 kegiatan yang responsive gender sesuai. Anggaran Responsif Gender (ARG) ini dilengkapi dengan *Gender Analysis Pathway (GAP)*, *Gender Budget Statement (GBS)*, dan TOR pada setiap program dan kegiatan. Disinilah titik lemah yang kerap muncul. Indikasi awal yang ditemukan adalah bahwa mayoritas OPD belum memiliki persepsi yang tepat tentang PPRG sehingga responnya adalah yang penting terpenuhi secara formalitas sebagai tuntutan kebijakan nasional (Inpres). Belum pada pemahaman substansial untuk mewujudkan tujuan sasaran kebijakan sehingga *policy outcome* kesetaraan gender benar-benar bisa menghasilkan dampak bagi target sasaran. Hal ini terindikasi dari program yang diajukan sekedar melabeli program reguler OPD yang selama ini dengan label responsif gender meskipun tidak relevan dengan isu kesenjangan gender. Motivasi Formalitas inilah yang membuat kualitas GAP dan GBS yang dihasilkan oleh OPD sangat rendah. Sering terkesan hanya sekedar memenuhi tuntutan regulasi dan edaran kepala daerah. Ego sektoral OPD sering menjadi kendala bagi koordinator (Bappeda) maupun bagi penggerak dan bantuan teknis PUG dalam memberikan koreksi.

Oleh karena itu, penelitian ini secara ontologis akan mengkaji PPRG di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dalam implementasinya dan mentransfer PPRG hingga *street level bureaucrate*. Pelaksanaan PPRG yang terimplementasi sebagaimana direncanakan tentunya akan berpengaruh terhadap capaian Indeks Pembangunan Gender Provinsi Kepulauan Riau. Langkah pengadaptasian PPRG yang diterapkan akan berupaya menjawab sejumlah pertanyaan penelitian yang dimensinya fokus pada saat pelaksanaan integrasi PPRG.

METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif dimana tujuannya adalah menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati (Bagdon dan Taylor dalam Moleong, 2001:3) yang dimaksudkan untuk eksplorasi dan klasifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial. Oleh karenanya penelitian kualitatif sering pula disebut sebagai penelitian deskriptif yang bersifat non-hipotetis dan bersifat *value laden* (Singarimbun dan Effendi, 2011:4). Lebih lanjut, penelitian kualitatif mencakup penggunaan subjek yang dikaji dan kumpulan berbagai data empiris –studi kasus, pengalaman pribadi, introspeksi, pengalaman hidup, wawancara, teks-teks hasil pengamatan, historis, interkasional dan visual yang menggambarkan saat-saat dan makna keseharian dan problematis dalam kehidupan seseorang (Denzin dan Lincoln 2009:2)

Strategi yang digunakan adalah eksploratif, Arikunto (2006:7) menjelaskan "penelitian eksploratif merupakan penelitian yang bertujuan untuk menggali secara luas tentang sebab-sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu". Teknik pengambilan data dengan observasi-partisipan aktif, wawancara dan dokumentasi. Penelitian dimulai dari bulan Januari-November 2019 dengan informan OPD di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dari *leading Sector* bagi PPRG hingga *Street Level Bureaucrat* sebagai garda terdepan bagi pelaksanaan PPRG. Perspektif pelaksanaan PPRG didapat dari dua kegiatan yaitu:

1. Pelatihan Pengarusutamaan Gender (PUG) Bagi Lembaga Masyarakat, Pusat Studi Gender dan Dunia Usaha di Provinsi Kepulauan Riau, tanggal 30-31 Agustus 2018
2. Monitoring dan Evaluasi Perencanaan Penganggaran Responsif Gender (PPRG), 17-19 Juli 2020

Peneliti hadir di dua kegiatan tersebut dan ikut aktif menggali data dengan melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) serta wawancara dengan informan kunci yang mewakili Lembaga berikut:

1. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan KB Provinsi Kepulauan Riau tentang Pelaksanaan PUG dan Peran Kelompok Kerja (Pokja) PUG
2. Inspektorat Provinsi Kepulauan Riau tentang Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG)
3. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Barenlitbang) Provinsi Kepulauan Riau tentang integrasi Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan PPRG tentunya ada landasan hukum yang mendasarinya, maka pada dasarnya PPRG tidak terlepas dari Pengarusutamaan Gender (PUG). Landasan pokoknya berawal dari diterbitkannya Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Secara makro kebijakan PUG dan alur koordinasi dalam praktiknya mulai dari Pusat hingga ke level daerah, dimana Implementasi PPRG menjadi faktor determinan dari perwujudan PUG itu sendiri. Korelasi yang dapat digambarkan terhadap dua hal ini adalah bahwa PPRG merupakan strategi PUG dalam hal Anggaran Responsif Gender (ARG).

Pemerintah secara legal formal telah membetuk serangkaian landasan hukum dalam perwujudan agenda PUG ini. Diawali dengan terbitnya Instruksi Presiden No.9

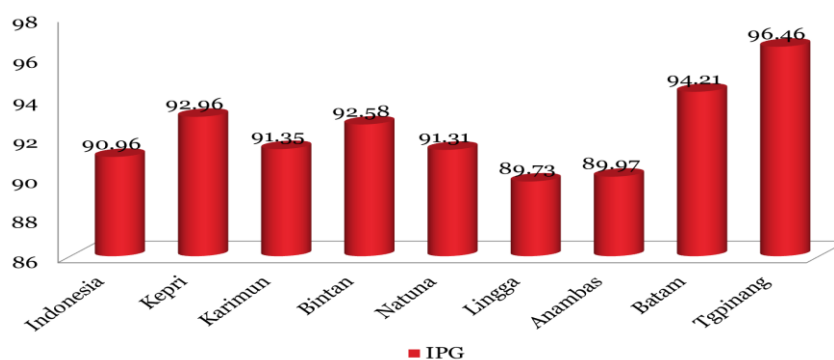
Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional; sebagai landasan awal. Namun perhatian serius terhadap agenda ini semakin meningkat dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Buku II Tentang Pembangunan Bidang dan Bab I tentang Pengarusutamaan dan Pembangunan Lintas Bidang –Salah satu arah kebijakan dan strategi pengarusutamaan dalam pembangunan adalah PUG)

Perangkat teknis terkait penganggaran dalam penyelenggaraan PUG ini diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mulai sejak tahun 2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian /Lembaga (RKAKL) dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan DIPA ditingkat Pusat yg memuat perlunya penyusunan ARG---menjadi dasar K/L dalam menyusun PPRG. Selanjutnya PUG ini semakin diperkuat Edaran Bersama 4 Menteri Tahun 2012; Stranas PUG (yg akan dijadikan acuan bagi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam melaksanakan PPRG).

Lahirnya Permendagri Nomor 15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG di daerah, di revisi menjadi Permendagri No.67 Tahun 2011 Pedoman Pelaksanaan PUG di daerah (Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 5A) semakin memperjelas arah dari agenda PUG di daerah. Pengaturan yang lebih teknis kemudian dibuat dilevel daerah yang mana di provinsi Kepri diterbitkan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Di Provinsi Kepulauan Riau.

Kinerja yang ditunjukkan sebagai capaiannya dalam gerakan PUG di Provinsi Kepulauan Riau ini dapat dilihat dari statistik prosentase Indeks Pembangunan Gender sebagai berikut:

Diagram 1
Pencapaian Indeks Pembangunan Gender (IPG) Tahun 2017

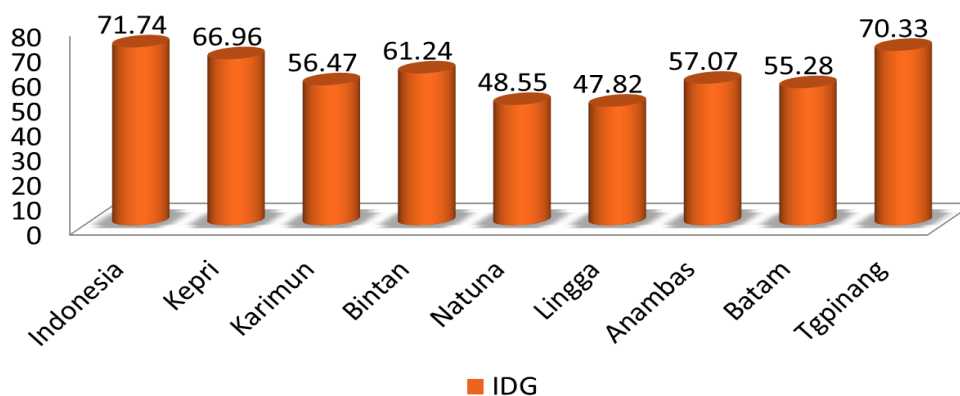


Sumber: Workshop PUG, 2019

Dari diagram di atas dapat dideskripsikan bahwa IPG Provinsi Kepri Tahun 2017 sebesar 92,06% prosentasenya di atas prosentase rata-rata nasional yaitu 90,06 %. IPG capaian Provinsi Kepri Tahun 2017 merupakan kontribusi capaian Kabupaten/ Kota di Provinsi Kepri yang prosentasenya di atas 80%. Kota Tanjungpinang menempati capaian IPG tertinggi dibandingkan Kabupaten/ Kota lainnya yaitu sebesar 96,46 % diikuti oleh Kota Batam capaiannya sebesar 94,21 %, kemudian Kabupaten Bintan capaiannya sebesar 92,58 %. Jika disandingkan Berdasarkan data yang dirilis BPS tahun 2017, secara nasional Provinsi Kepri menduduki peringkat ke 6 dalam hal Indeks Pembangunan Gender (IPG) menurut provinsi. Kepri secara konsisten berada pada posisi tersebut sejak tahun tahun 2014.

Berdasarkan gambaran data di atas jelas bahwa capaian Provinsi Kepri yang selalu berada diatas skala rata-rata nasional dalam PUG menunjukkan bahwa kepri memiliki potensi besar untuk mampu mencapai sasaran dan menuntaskan masalah kesetaraan gender dalam agenda SDGs secara berkelanjutan.

Diagram 2
Pencapaian Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Tahun 2017

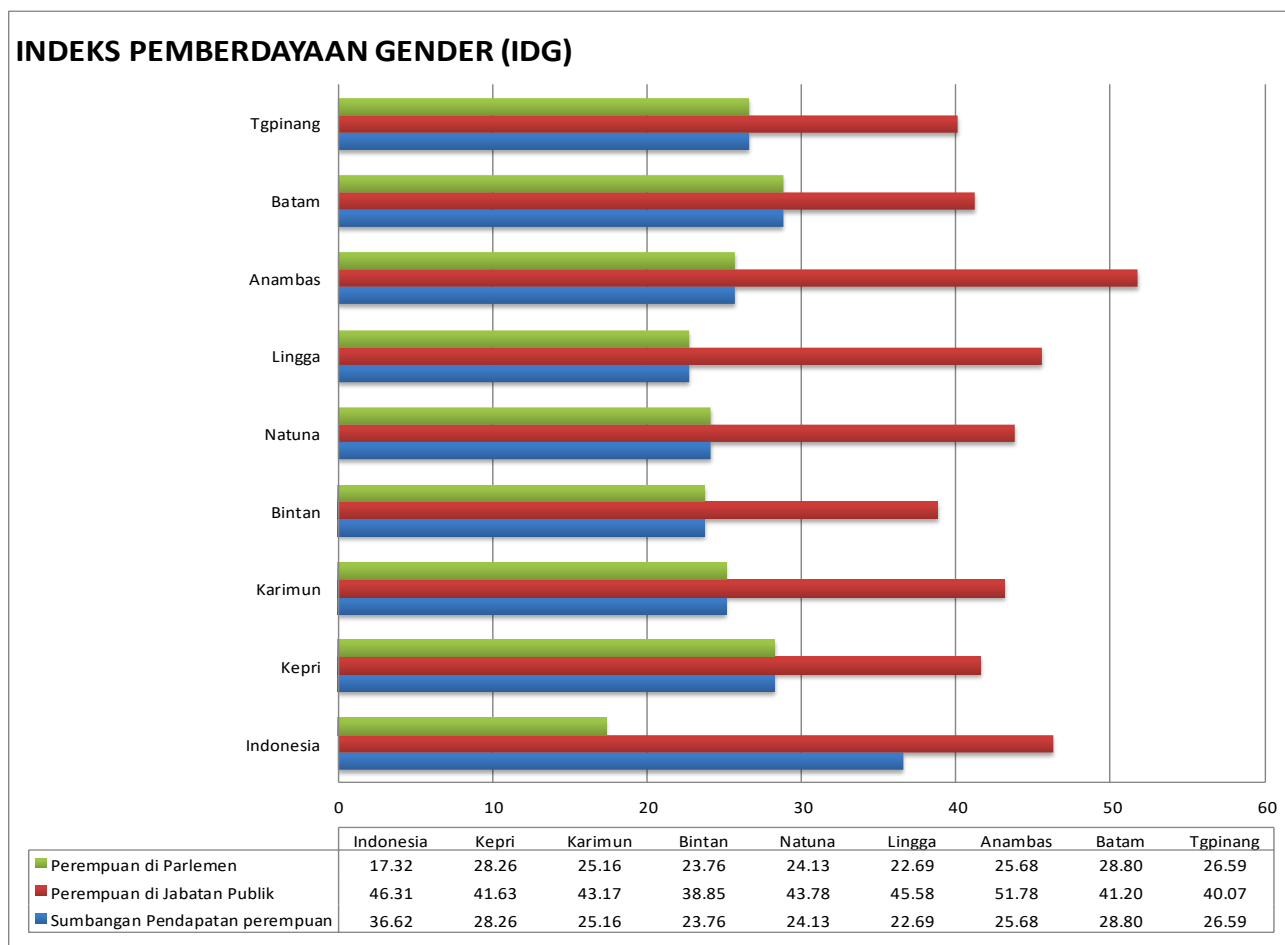


Sumber: Workshop PUG, 2019

IDG Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2017 menunjukkan bahwa prosentase capaian Provinsi Kepri sebesar 66,96 % di bawah rata-rata nasional yaitu sebesar 71,74 %. Kota Tanjungpinang memberi kontribusi capaian IDG tertinggi dibanding Kabupaten/ Kota lainnya di Provinsi Kepulauan Riau bahkan di atas rata-rata Provinsi yaitu sebesar 70,33 %. Selisih capaian dengan Kabupaten/ Kota lainnya hampir 15%, dan perubahan struktur capaian dalam IDG berbeda dengan IPG. Capaian lainnya secara berturut-turut setelah Kota Tanjungpinang adalah Kabupaten

Bintan sebesar 61,24%, Kabupaten Anambas 57,07 %, Kabupaten Karimun 56,47 %, kemudian disusul Kota Batam sebesar 55,28 %, Kabupaten Natuna sebesar 48,55 % dan Kabupaten Lingga sebesar 47,82 %.

Grafik 2
Rincian Pencapaian Indeks Pemberdayaan Gender (IDG)
Tahun 2017



Sumber: Workshop PUG, 2019

Indeks Pemberdayaan Gender, kinerja yang ditunjukkan Provinsi Kepri dan lingkup Kabupaten/Kota data di atas menunjukkan realitas yang menarik dimana keberadaan perempuan pada jabatan publik berada pada rentangan presentase yang mengagumkan yakni rata-rata diatas 40%. Artinya, dalam pengisian posisi jabatan publik oleh perempuan di Kepri gender perempuan sudah sangat kompetitif.

Namun. Implementasi PPRG merupakan salah satu strategi untuk mengatasi kompleksnya permasalahan dalam penyusunan program untuk PUG. Oleh karena itu, PPRG dapat dilaksanakan dengan adanya legalisasi struktural atau status

kelembagaan yang diakui kemudian identifikasi potensi lokal untuk PUG di masing-masing Organisasi Pemerintah Daerah (OPD). Penguatan kelembagaan akan mendorong PPRG diimplementasikan dengan model penguatan yang telah diusahakan selama ini yaitu melalui intervensi dan sistem.

Intervensi yang dimaksudkan adalah dengan melakukan hal-hal seperti kolaborasi dan sinergi dengan para *stakeholder* salah satunya adalah dengan perguruan tinggi yaitu Universitas Maritim Raja Ali Haji melalui Pusat Penelitian (Puslit) Gender dan Anak, kemudian Lembaga Swadaya Masyarakat baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/ Kota. Penting juga adanya Inovasi, dengan melakukan kerjasama dengan mitra. Sejauh ini yang dilakukan dengan bekerjasama antar OPD atau yang dinamakan program kerja lintas sektoral. Misalnya melakukan *coaching clinic* terhadap OPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Inspektorat Daerah. Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komputer (TIK), terutama dalam perencanaan program kegiatan maupun penganggaran tentunya membutuhkan data terintegrasi. Ini yang merupakan kendala selama ini belum ada data yang dapat diakses dengan mudah untuk penyusunan data terpilah.

Keterlibatan berbagai aktor dalam pelaksanaan PPRG di Provinsi Kepulauan Riau membentuk *network* yang sangat kompleks. Kompleksitas adalah karakteristik yang melekat ketika mengelola dan mengatur masalah publik melalui jaringan (*network*) dalam proses kebijakan. (Kapucu, 2014) Namun pergeseran pemerintahan dari bentuk hierarkis dan struktural menuju tata kelola pemerintahan (*governance*) berbasis jaringan atau strukturnya bersifat horizontal mendorong proses implementasi berjalan maksimal dengan keterikatan yang mendalam (*deep engagement*) antar aktor dalam jaringan (Phillips dalam Bevir, 2010; Mangai & Vries, 2017).

Terkait dengan sistem yang akan dibangun, sebagaimana diagram pada gambar 4 bahwa sistem yang dimaksud adalah upaya Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau secara holistik, terintegrasi dan berkelanjutan dalam mendukung agenda untuk capaian IPG dan IDG melalui PUG dengan mengintegrasikan PPRG dalam sistem perencanaan dan penganggaran daerah. Upaya ini telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau (Pemprov Kepri) melalui surat edaran dari Gubernur kepada seluruh OPD untuk mengusulkan 2 program dengan 4 kegiatan yang responsive gender. Anggaran Responsif Gender (ARG) ini dilengkapi dengan *Gender Analytic Pathway* (GAP), *Gender Budget Statement* (GBS), dan TOR pada setiap program dan kegiatan.

Evaluasi Formatif : Dimensi Penentu Keberhasilan dan Kegagalan Implementasi

Bagaimana proses sebuah program direncanakan dan diimplementasikan pada saat program masih berlangsung, merupakan cakupan dari evaluasi formatif. Hasilnya bermanfaat terutama bagi pengelola program dan atau pemangku kepentingan (stakeholder) untuk memperbaiki proses menyusun rancangan dan implementasi program yang akhirnya bermuara kepada tercapainya tujuan program bagi kelompok sasaran. oleh sebab itu sejak awal persiapan evaluasi pelibatan dalam proses perumusan permasalahan sampai pada pembuatan instrumen perlu dan telah mengikutsertakan pengelola program. (Sardjo dkk, 2017)

Dimensi Komunikasi

keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Dimensi komunikasi dalam proses implementasi kebijakan PPRG di Provinsi Kepri menjadi proses krusial untuk memastikan adanya kesamaan interpretasi terhadap tujuan kebijakan dan *policy outcome* yang ingin diwujudkan dari aktivitas implementasi PPRG. Alur komunikasi dapat dilihat melalui deskripsi dalam tabel 4.1 berikut ini.

Tabel 1
Peran dan Tindak Lanjut Sebagai Ouput dari Komunikasi

NO	INSTITUSI	PERAN	TINDAK LANJUT
1	BAPPEDA	Koordinasikan perencanaan	Menyusun panduan Perencanaan (RPJMD, RKP, Renstra, Renja)
2	DP3AP2KB	Penggerak dan bantuan teknis substansi PUG	Menyiapkan dan melaksanakan pelatihan ttg PUG, Analisis gender dan GBS
3	Badan Keuangan Daerah	Penyusunan dan kebijakan dibidang keuangan Daerah	koordinasi dan supervisi penganggaran

NO	INSTITUSI	PERAN	TINDAK LANJUT
4	Inspektorat	Unsur pengawas penyelenggaraan pemerintah daerah	lembaga suvervisi dan evaluasi kegiatan
5	OPD	Pelayanan langsung kepada sasaran	Melakukan analisis gender dan membuat GBS

Sumber: Workshop PUG, 2019

Agenda Pengarusutamaan Gender sebagai amanat dari Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional mengikat pada multi Kementrian/Lembaga hingga ke Pemerintahan Daerah. Konsekuensi logis dari kebijakan PUG tersebut adalah bahwa semua kelembagaan tersebut secara otomatis juga terikat keharusan untuk menerapkan PPRG. Proses komunikasi dan intepretasi di level pemerintah provinsi dilakukan secara integral oleh semua kelembagaan daerah.

Bertindak sebagai *leading sector* adalah BAPPEDA/BAPELITBANG yang menerjemahkan amanat PUG dan PPRG kedalam desain perencanaan pembangunan daerah sehingga terakomodir di dalam Menyusun panduan Perencanaan (RPJMD, RKP, Renstra, Renja). Dinas DP3AP2KB berperan sebagai tim teknis/penggerak yang melakukan komukasi dan edukasi serta bantuan teknis terkait substansi PUG. Dinas ini selanjutnya bertugas menyiapkan dan melaksanakan pelatihan tentang PUG, Analisis gender dan GBS. Badan Keuangan Daerah bertugas mengintegrasikan PPRG kedalam kebijakan keuangan daerah. Inspektorat daerah menjalankan peran pengawasan yang selanjutnya akan melakukan supervisi dan evaluasi terhadap implementasi PPRG. Dari semuanya, maka OPD adalah garda terdepan dalam mengimplementasikan PPRG dalam bentuk *delivery*, langsung melalui pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, OPD wajib membuat rancangan rill sebagai *action plan* dalam pelaksanaan PPRG tersebut dengan membuat GBS. Dinamika komunikasi dalam implementasi kebijakan PPRG secara teknis dilakukan melalui penyelenggaraan workshop dan forum-forum rapat koordinasi lintas institusi yang menjadi *stakeholders* termasuk didalamnya pelibatan tim ahli dan perguruan tinggi

Dimensi Sumber Daya

Alokasi dan akuisisi sumberdaya merupakan *government tools* yang memiliki peran strategis dalam implementasi kebijakan. Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

Sumber daya yang dialokasikan dalam penyelenggaraan PPRG di Provinsi Kepulauan Riau dari sisi kompetensi implementor, dipersiapkan melalui penyelenggaraan pelatihan-pelatihan dan pendampingan terkait dengan penerapan PPRG. Sedangkan dari sisi sumberdaya anggaran, pada dasarnya pemerintah provinsi Kepri sudah memulai alokasi anggaran yang mengarah pada Anggaran Responsif Gender sejak lama. Data dari tabel dibawah ini menunjukkan bahwa komitmen pemerintah provinsi Kepri sejak tahun 2006.

Tabel 2
ARG terhadap Belanja Langsung

Tahun	ANGGARAN RESPONSIF GENDER (ARG)	PROSENTASE	APBD Belanja langsung PROVINSI KEPRI
2006	16,494,529,700	1.39	1,189,966,909,773
2007	30,743,255,705	2.10	1,467,000,000,000
2008	27,065,061,994	1.95	1,389,000,000,000
2009	15,370,447,000	0.94	1,636,000,000,000
2010	18,870,000,000	1.07	1,770,000,000,000
2011	28,691,726,000	1.44	1,995,000,000,000
2012	55,593,461,125	2.47	2,250,000,000,000
2013	87,029,187,755	3.42	2,547,000,000,000
2014	94,979,507,825	4.53	2,097,000,000,000
2015	81,301,097,300	3.68	2,211,273,163,998

Tahun	ANGGARAN RESPONSIF GENDER (ARG)	PROSENTASE	APBD Belanja langsung PROVINSI KEPRI
2016	75,846,996,543	4.68	1,620,000,000,00
2017	123,649,480,543	6.49	1,900,780,000,000
2018	197,731,889,475	9.32	2,121,096,458,664

Sumber : (DP3AP2KB) Provinsi Kepulauan Riau, 2019

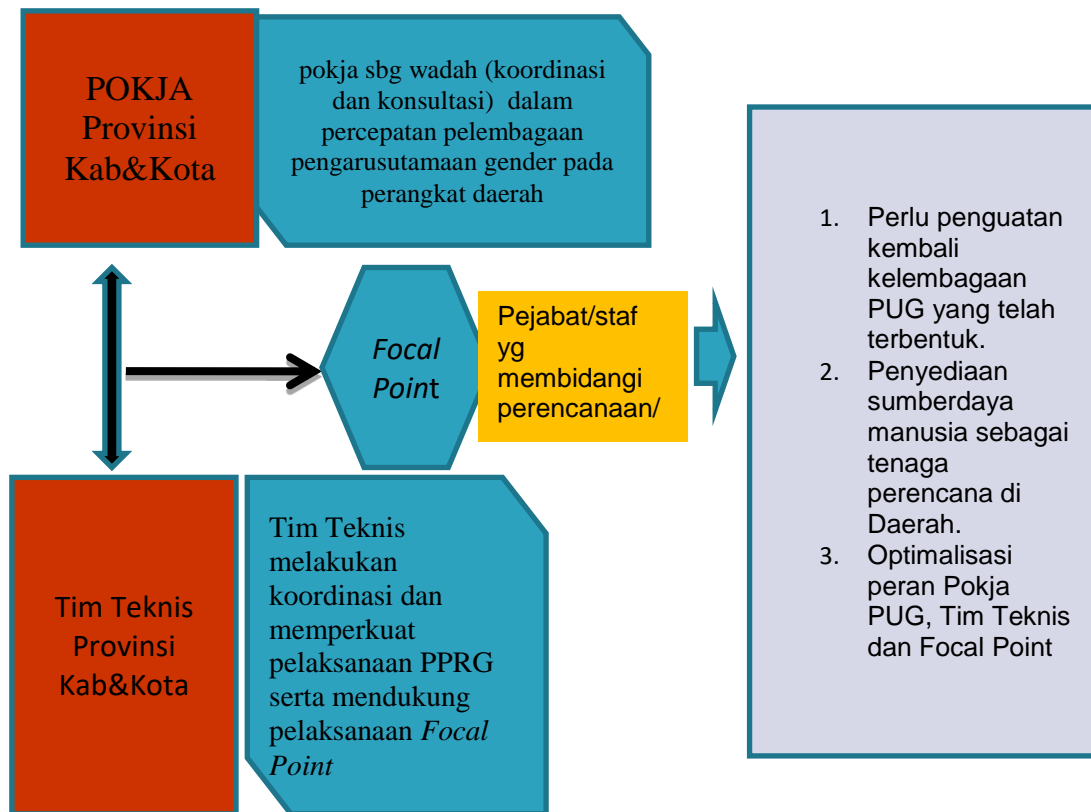
Data yang dideskripsikan dalam tabel di atas menunjukkan bahwa sumberdaya anggaran untuk gerakan PRG atau PPRG mendapat perhatian serius dari pemerintah. Hal tersebut ditunjukkan dengan gradasi proporsi alokasi anggaran yang secara presentase selalu meningkat dari tahun-ke tahun dan mengalami peningkatan yang signifikan pada tahun 2018 yakni sebesar 9,32% dari total belanja langsung APBD kepri dimana pada tahun 2017 hanya sebesar 6,49% dan tahun 2016 sebesar 4.68%.

Proses implementasi PPRG di Provinsi hingga saat penelitian ini dilakukan masih berlangsung. Meskipun secara presentase terjadi gradasi/peningkatan komitmen anggaran, akan tetapi secara kelembagaan perangkat daerah, belum semua OPD konsisten untuk mengintegrasikan PPRG kedalam rencana kerja tahunan mereka. Meskipun surat edaran dari Gubernur memerintahkan kepada seluruh OPD untuk mengusulkan 2 program dengan 4 kegiatan yang responsive gender masih ada saja OPD yang tidak responsif. Masih terdapat OPD yang bahkan belum membuat *action plan* Anggaran Responsif Gender (ARG) yang dilengkapi dengan *Gender Analycis Pathway* (GAP), *Gender Budget Statement* (GBS), serta TOR pada setiap program dan kegiatan sebagaimana yang distandarkan.

Dimensi Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Gambar 1
Struktur Kelembagaan dalam PUG untuk Implementasi PPRG



Sumber: (DP3AP2KB) Provinsi Kepulauan Riau, 2019

Terdapat sejumlah perangkat regulasi yang sudah ditetapkan pemerintah daerah Provinsi Kepri yang menjadi rambu-rambu otorisasi dan koordinasi dari setiap lini yang terkait dalam penyelenggaraan PUG, ARG dan PPRG ini pada tataran implementasinya. Diantara regulasi tersebut adalah: Perda Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan PUG; Pergub Nomor 91 Tahun 2017 tentang Rencana Aksi Daerah PUG; SK Gubernur Nomor 451 Tahun 2017 tentang Pokja PUG di Lingkungan Provinsi Kepulauan Riau; Surat Edaran tentang perencanaan dan penganggaran 2 Program dan 4 Kegiatan bagi OPD; Pergub Nomor 73 Tahun 2018 tentang RAD Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016-2021 paket regulasi ini lah yang kemudian menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan PPRG di daerah dengan pola sebagaimana gambar 4 berikut.

Kondisi saat ini terkait kelembagaan antara lain belum semua pengambil kebijakan di Pemerintah Daerah paham tentang pentingnya PUG dan PPRG dalam pembangunan daerah. Tim teknis dan Pemerintah Daerah penggiat PUG dan PPRG (Driver) di daerah belum optimal dalam mendukung pelaksanaan PPRG; Mutasi

pejabat di daerah; Kualitas analisis gender dan penyusunan GBS disusun masih rendah karena belum menyadari maksud dari GBS; Ketersediaan data terpilah menurut jenis kelamin masih terbatas sehingga analisis gender masih belum dapat dilakukan dengan tajam; Pemahaman tentang kesetaraan gender di semua kalangan masih rendah, baik di kalangan pemerintah maupun masyarakat;

Struktur birokrasi yang menjadi media utama implementasi PPRG adalah faktor krusial dalam menentukan keberhasilan sasaran PPRG. Mustafa (2014), dalam gagasannya tentang dimensi struktur birokrasi semakin besar atau semakin panjang rantai struktur yang terlibat dalam implementasi akan menjadikan dinamika implementasi semakin kompleks dan rentan terhadap lemahnya pengawasan. Tantangan inilah yang masih mengemuka dalam proses implementasi PPRG di provinsi kepri. Meskipun secara statistik kinerja PUG menunjukkan pencapaian yang baik dari sisi IPG dan IDG secara nasional, akan tetapi problem struktur ini masih mewarnai dalam proses implementasi. Masih banyak diantara OPD yang *nota bene* merupakan garda terdepan dalam implementasi PPRG menjadi program dan kegiatan yang menyetuh masyarakat secara langsung belum mempersiapkan tahapan dengan pemahaman yang benar.

Besarnya struktur yang harus terlibat dalam agenda PUG dan PPRG adalah, sebuah keniscayaan yang tidak bisa dihindari mengingat ini bagian dari agenda besar SDGs yang harus dicapai secara nasional dan global. Tantangan struktur ini harus bisa dikelola secara solutif oleh pemerintah daerah Provinsi Kepri hingga ke lini Kabupaten/Kota agar implementasi PPRG tidak hanya dilaksanakan secara formalitas sebagai tuntutan kebijakan nasional (Inpres) melainkan juga dengan motivasi untuk menwujudkan tujuan sasaran kebijakan secara substantif sehingga *policy outcome* kesetaraan gender benar-benar bisa menghasilkan perubahan ke arah yang positif. Motivasi Formalitas inilah yang membuat kualitas GAP dan GBS yang dihasilkan oleh OPD sangat rendah. Sering terkesan hanya sekedar memenuhi tuntutan regulasi dan edaran kepala daerah. Diantara strategi penguatan yang bisa ditempuh adalah memperkuat mekanisme pengawasan dari para leading sektor seperti Bappelitbang, Badan Keuangan dan Inspektorat yang tentu saja harus didukung oleh kemitmen penuh kepala daerah.

Dimensi Disposisi

Dimensi disposisi sebagai watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor

memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Studi implementasi yang pernah dilakukan oleh lembaga Pattira (2014) terhadap provinsi dan 6 kabupaten kota yang sudah mendapat pelatihan dan pendampingan terkait implementasi PPRG. Dari studi tersebut menunjukkan bahwa provinsi Kepri adalah salah satu Provinsi yang menunjukkan komitmennya pada agenda PUG dan ARG sehingga pada tahap selanjutnya PPRG memiliki peluang untuk lebih mudah dijalankan secara masif di provinsi Kepri. Hal ini tentu saja tidak lepas dari komitmen penuh dari kepala daerah yang ditunjukkan dengan terintegrasinya agenda PUG tersebut kedalam RPJM pemerintah daerah sehingga secara otomatis mengikat pada komitmen anggaran yang pada akhirnya akan dieksekusi dengan konsep PPRG. Kabupaten Bintan menjadi salah satu Kabupaten yang terpilih menjadi objek studi ini.

PPRG juga dibuat atas pertimbangan khusus, yaitu (1) agar penggunaan anggaran lebih efektif, efisien, dan adil (lebih tepat sasaran), (2) Mengurangi kesenjangan gender (gender gap), (3) Menunjukkan komitmen pemerintah terhadap penerapan PUG, dan (4) Mengoptimalkan penerima manfaat pembangunan yang adil bagi seluruh masyarakat baik perempuan dan laki-laki, (Rinusu 2018, dalam Pelatihan PUG Bagi Lembaga Masyarakat, Pusat Studi Gender dan Dunia Usaha di Provinsi Kepulauan Riau).

PPRG membutuhkan karakteristik implementor yang ideal karena isu problematik yang akan dipecahkan adalah isu Gender yang sangat kompleks dan dinamis. Problematika gender ditengah masyarakat adalah sesuatu yang masih diperdebatkan secara sosio kultural sehingga perilaku-perilaku bias gender sulit untuk diluruskan. Artinya menarik gerakan pengarusutamaan gender ke dalam ranah aksi pemerintah menjadi tidak mudah untuk di eksekusikan. Dengan demikian, Implementasi PPRG menuntut komitmen yang tinggi dari semua stakeholder, terutama pemerintah/OPD. Implementor harus memiliki kesungguhan untuk betul-betul memahami maksud dan tujuan dari kebijakan PUG dan PPRG karena dengan pemahaman yang linier antara *Policy goals*, *policy outcome* dan interpretasi implementor maka OPD-OPD bisa merancang program dan kegiatan yang relevan dalam GAP dan GBS nya.

PENUTUP

Kajian evaluasi formatif akhirnya sampai pada sejumlah ekstraksi berdasarkan dimensi yang diselidiki. Dari Dimensi komunikasi, dimana proses komunikasi dan interpretasi di level pemerintah provinsi dilakukan secara integral oleh semua kelembagaan daerah terkait dengan PPRG sebagai amanat dari Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional mengikat pada multi Kementrian/Lembaga hingga ke Pemerintahan Daerah. Konsekuensinya adalah Bertindak sebagai *leading sector* adalah BAPPEDA/BAPELITBANG, Dinas DP3AP2KB berperan sebagai tim teknis/penggerak yang melakukan komunikasi dan edukasi serta bantuan teknis terkait substansi PUG, Badan Keuangan Daerah bertugas mengintegrasikan PPRG kedalam kebijakan keuangan daerah. Inspektorat daerah menjalankan peran pengawasan, OPD adalah garda terdepan dalam mengimplementasikan PPRG dan pelibatan tim ahli dari perguruan tinggi.

Dimensi Sumber Daya, menunjukkan bahwa Sumber daya anggaran ditunjukkan dengan peningkatan yang cukup signifikan yaitu tahun 2018 yakni sebesar 9,32% dari total belanja langsung APBD kepri dimana pada tahun 2017 hanya sebesar 6,49% dan tahun 2016 sebesar 4.68%. Sumber daya perangkat lainnya adalah penyediaan berbagai forum, workshop dan pelatihan namun dari sumber daya manusia dalam hal ini adalah OPD secara kelembagaan perangkat daerah, belum semua OPD konsisten untuk mengintegrasikan PPRG kedalam rencana kerja tahunan dengan tepat waktu. Sedangkan dari sisi Dimensi Struktur Birokrasi Terdapat sejumlah perangkat regulasi yang sudah ditetapkan pemerintah daerah Provinsi Kepri yang menjadi rambu-rambu otorisasi dan koordinasi dari setiap lini yang terkait dalam penyelenggaraan PUG, ARG dan PPRG ini pada tataran implementasinya. Dimensi Disposisi, Studi implementasi yang pernah dilakukan oleh lembaga Pattira (2014) terhadap provinsi dan 6 kabupaten kota yang sudah mendapat pelatihan dan pendampingan terkait implementasi PPRG menunjukkan bahwa provinsi Kepri adalah salah satu Provinsi yang menunjukkan komitmennya pada agenda PUG dan ARG sehingga pada tahap selanjutnya PPRG memiliki peluang untuk lebih mudah dijalankan secara masif di provinsi Kepri.

Dari keempat dimensi tersebut, maka yang paling dominan mempengaruhi adalah dasar dalam pelaksanaan yaitu dimensi struktur birokrasi, kemudian pola komunikasi sehingga sumber daya yang dimiliki dapat dioptimalkan terutama mengelola sumber

daya manusia yang akan menggerakkan sumber daya perangkat dan mengelola sumber daya anggaran sebagai bentuk atas sikap (disposisi).

Sejumlah saran yang relevan dan perlu mendapat perhatian dari pemerintah provinsi kepri demi keberlangsungan penerapan PPRG demi pencapaian tujuan PUG dan SDGs adalah bahwa perlu melakukan penguatan kapasitas secara progresif, terutama kepada *focal point* di OPD dan Pokja PUG Kabupaten/ Kota. Selain itu, penting mengintegrasikan PPRG dalam siklus perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Pemerintah juga perlu membuka ruang kolaboratif seluas luasnya bagi keterlibatan NGO dan berbagai pusat studi atau puslit gender (PSW) sebagai bagian dari *stakeholder* penting untuk bersama berkontribusi membangun PPRG secara berkelanjutan. Tidak kalah penting adalah mengembangkan kajian gender berbasis sektoral untuk mengantisipasi ketiadaan data terpilah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Astuti, P. (2016). Analisis Anggaran Responsif Gender Pada APBD Kota Semarang Tahun 2010-2013. *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 7(1), 37-52.
- Bevir, Mark. 2010. *Democratic Governance*. New Jersey: Princeton University Press.
- Denzin, Norman K. dan Lincoln (ed). 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Yogyakarta: Pustaka moleonPelajar.
- Kapucu, Naim. 2014. *Complexity, Governance, and Networks: Perspective from Public Administration*. DOI: 10.7564/14-CGN3.
- Mangai, S. Mary & Vries, Michiel S. De. 2017. *Co-production as deep engagement Improving and sustaining access to clean water in Ghana and Nigeria*. *International Journal of Public Sector Management*: Vol. 31 No. 1, 2018 pp. 81-96. DOI 10.1108/IJPSM-03-2017-0084.
- Moleong, Lexy. J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda.
- Mustafa, Delly. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Alfa Beta, cv. Bandung.
- Pusadan, S. (2017). Implementasi Kebijakan Perencanaan Dan Penganggaran Yang Responsif Gender Pada Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. *Katalogis*, 5(2).

- Rinusu; Jamarudin; dan Enny Febriana. 2010. Pedoman Teknis: Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender Bagi Daerah. Diterbitkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia: Primacon Cipta Mandiri.
- Rinusu. 2018. Pengarusutamaan Gender (PUG) dan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender (PPRG): Pelatihan PUG Bagi Lembaga Masyarakat, Pusat Studi Gender dan Dunia Usaha di Provinsi Kepulauan Riau: Primacon Cipta Mandiri.
- Sardjo, dkk. 2017. Implementasi Model Evaluasi Formatif Program Pembangunan Sosial. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Setyawan, Dody dan Firman Firdausi. Sugeng Rusmiwari 3. 2018. Analisis Program perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Batu Jawa Timur). Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang. Jurnal Ilmu Administrasi Publik. Volume 3, Nomor 1, April 2018 (diakses pada 10 Januari 2019).
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofyan (ed). 2011. Metode Penelitian Survei. Jakarta: LP3ES.

Regulasi

- Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional
- Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Buku II Tentang Pembangunan Bidang dan Bab I tentang Pengarusutamaan dan Pembangunan Lintas Bidang –Salah satu arah kebijakan dan strategi pengarusutamaan dalam pembangunan adalah PUG)
- Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.
- PMK mulai 2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian /Lembaga (RKAKL) dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan DIPA ditingkat Pusat yg memuat perlunya penyusunan ARG---menjadi dasar K/L dalam menyusun PPRG

- SE. Edaran Bersama 4 Menteri Tahun 2012; Stranas PUG (Saat ini sedang proses Prepres tentang Stranas PUG melalui PPRG yg akan dijadikan acuan bagi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam melaksanakan PPRG)
- Permen Dagri Nomor 15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG di daerah, di revisi menjadi Permendagri No.67 Tahun 2011 Pedoman Pelaksanaan PUG di daerah (Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 5A)
- Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Di Provinsi Kepulauan Riau
- Pergub Nomor 91 Tahun 2017 tentang Rencana Aksi Daerah PUG
- SK Gubernur Nomor 451 Tahun 2017 tentang Pokja PUG di Lingkungan Provinsi Kepulauan Riau
- Surat Edaran tentang perencanaan dan penganggaran 2 Program dan 4 Kegiatan bagi OPD
- Pergub Nomor 73 Tahun 2018 tentang RAD Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016-2021.