

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Sebelum terlalu jauh ditegaskan kembali bahwa penelitian yang akan dilakukan yakni fokus pada Evaluasi Penanganan Kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) oleh P2TP2A Kota Bogor dengan mencoba mengukur sejauh mana lembaga tersebut berhasil pada Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).

Berikut beberapa penelitian relevan yang dapat dijadikan sebagai pembanding dalam melakukan penelitian ini, agar penelitian ini dapat mencapai target yang maksimal dengan menghindari adanya kesamaan objek dalam penelitian ini serta dapat menguatkan penelitian yang sejenis dengan penelitian ini. Dibawah ini akan dipaparkan beberapa penelitian-penelitian sebelumnya dengan ruang lingkup Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) antara lain:

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Zulfadly (2019)	Peran Pusat Pelayan Terpadu Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Pekanbaru Dalam Penanganan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) di Kota Pekanbaru	Hasil penelitian ini menyebutkan, Peran Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Pekanbaru dalam penanganan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dimana peran P2TP2A dalam penanganan kasus KDRT masih belum optimal: Memfasilitasi penjangkauan korban penanganan pengaduan masyarakat, Menyelenggarakan pelayanan tempat tinggal sementara bagi korban, dan Memfasilitasi pemulangan korban ke daerah asal dan lingkungan keluarga, hal itu dikarenakan keterbatasan anggaran, sumber daya manusia yang dimiliki oleh P2TP2A Kota Pekanbaru dan masih

			<p>kurangnya sikap kooperatif dari pelapor/korban sehingga proses penanganan kasus tindak kekerasan menjadi tidak optimal.</p>
2	<p>Riska Octaviana Dalanggo (2018)</p>	<p>Peran Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan Dan Anak (P2TP2A) Dalam Upaya Pencegahan Tindak Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) Terhadap Perempuan di Kota Gorontalo</p>	<p>Hasil dari penelitian ini Peran Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan Dan Anak (P2TP2A) dalam upaya Pencegahan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Di Kota Gorontalo yakni dengan melakukan sosialisasi, terdapat Program Pelayanan Sistem Pengaduan Berbasis Elektronik, pembentukan Satuan Penggagas Perlindungan Perempuan Dan Anak (SATGAS PPA). Namun Sekalipun sudah dilakukan banyak program yang sampai menyebar disetiap kecamatan dan kelurahan, hal tersebut tidak bisa dijadikan jaminan bahwa pencegahan terhadap kekerasan dalam rumah tangga yang menimpa perempuan akan berkurang. Hal tersebut dapat dilihat bahwa sosialisasi yang diberikanpun hanya terbatas pada tokoh-tokoh masyarakat dan hanya dilakukan sekali saja. Disamping itu melihat banyaknya kasus kekerasan dalam rumah tangga yang menimpa perempuan yang berjumlah 301 kasus berdasarkan data yang diperoleh peneliti selama 3 tahun terakhir dapat dijadikan patokan bahwa peran dari P2TP2A belum berjalan secara optimal. Sedangkan faktor-faktor</p>

			<p>yang menghambat Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan Dan Anak (P2TP2A) dalam upaya Pencegahan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Di Kota Gorontalo yakni Faktor internal dimana sosialisasi yang diberikan belum efektif, konseling/bimbingan masih belum optimal, edukasi bahaya kekerasan dalam rumah tangga dan koordinasi antar para pihak belum berjalan sebagaimana mestinya. Faktor eksternal berasal dari Pihak keluarga itu sendiri.</p>
3	Suriandi (2018)	<p>Peran pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan dan anak (P2TP2A) dalam menangani kasus kekerasan dalam rumah tangga (kdrt) di kota Palangka Raya</p>	<p>Temuan dalam penelitian ini menyebutkan yang menjadi masalah adalah: 1). Tingkat pendidikan yang rendah. 2). tekad yang bulat ingin bercerai 3). Tidak ada dukungan dari kedua belah pihak keluarga 4). Sering terjadi antara salah satu pasangan tidak hadir dalam mediasi. Rekomendasi adalah: 1). Bagi pihak P2TP2A hendknyanya bekerja sama dengan Pemerintah Daerah untuk memberi penyuluhan kepada masyarakat 2). Penanganan mediasi di Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak perlu ditingkatkan. 3. Bagi orang tua apabila mau mengawinkan anak sebaiknya usia anak harus sesuai dengan undang-undang.</p>

4	Hallen Abu Bakar (2017)	Pemetaan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Provinsi Sumatera Barat	<p>Penelitian ini sama-sama menjadikan P2TP2A sebagai objek kajian namun hanya focus pada sarana dan prasarana dalam menjalankan fungsi. Temuan dalam penelitian ini Temuan penelitian menunjukkan bahwa P2TP2A di Sumatera Barat telah terbentuk dengan proses, legalitas dan struktur personalia sebagaimana yang diharapkan. Hampir semua P2TP2A kota dan kabupaten belum memiliki kantor dan perlengkapan kantor sendiri, kecuali P2TP2A Limpapeh Rumah Nan Gadang provinsi Sumatera Barat, dan P2TP2A Luhak Nan Tuo Batusangkar. Sedangkan sarana dan prasarana umumnya memanfaatkan sarana dan prasarana Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB). Setiap P2TP2A kabupaten/kota telah membuat program, namun belum terealisasi karena anggaran tidak memadai. Sumber daya manusia P2TP2A berasal dari SKPD, akademisi, profesional, tokoh masyarakat, LSM yang telah sensitif gender dan peduli anak sehingga dapat dipandang berkompeten untuk melaksanakan pelayanan yang disediakan. Temuan penelitian yang lain berkaitan dengan fungsi yang dijalankan lebih fokus kepada pusat layanan dan terkait dengan jejaring.</p>
---	-------------------------	---	---

5	Laura Fitriani Ibrahim (2019)	Implementasi Program Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Di Kota Bogor	<p>Hasil Penelitian ini menunjukkan program pemberdayaan perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) di Kota Bogor yaitu: tahap penyadaran, tahap analisis masalah, tahap penentuan skala prioritas masalah, tahap mencari penyelesaian masalah, tahap melaksanakan tindakan nyata dan tahap evaluasi. Problematika yang dihadapi adalah korban yang kurang kooperatif, keterbatasan konselor dalam segi jumlah dan waktu yang disediakan dan sarana dan prasarana yang masih kurang memadai. Solusi faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi program pemberdayaan perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) di Kota Bogor adalah: meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik; meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta bidang pembangunan lainnya, untuk mempertinggi kualitas hidup dan sumber daya kaum perempuan; serta meningkatkan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan anak.</p>
6	Lela Wahyudiarti (2016)	Pelaksanaan Program Pendampingan Terhadap Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) Di Badan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Perempuan (Bkbp) Kabupaten Semarang	<p>Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa: 1) Dalam pelaksanaan pendampingan ada mekanisme penanganan terhadap korban yang melaporkan ke tim P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak), 2) hasil pelaksanaan pendampingan secara</p>

			<p>psikologis bagi korban. 3) Faktor penghambat dalam pelaksanaan pendampingan adalah; a) masalah waktu, b) karakteristik korban yang tidak sama dan penyebab KDRT yang berbeda. c) keterbatasan alokasi dana. Faktor pendukung dalam pelaksanaan pendampingan adalah; a) keberanian korban untuk melapor, b) adanya koordinasi yang baik dengan komponen-komponen tim P2TP2A, c) profesionalisme pendamping, e) Memorandum Of Understanding (MOU) dengan Rumah Sakit Tugu yang berada di Kota Semarang sehingga memberikan kemudahan pelayanan kesehatan.</p>
7	Rira Nuradhawati (2018)	Peran Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dalam Pendampingan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) di Kota Cimahi	<p>Hasil temuan penelitian menunjukkan bahwa; a) dalam pelaksanaan pendampingan adanya mekanisme pelaporan dari korban terhadap P2TP2A; b) adanya pelaksanaan pendampingan secara psikologis bagi korban. Faktor penghambat adalah LK3 lebih dominan dibandingkan P2TP2A dalam memberikan pendampingan serta terbatasnya sumber dana untuk operasional dari P2TP2A dan juga karakteristik korban dan penyebab KDRT yang tidak sama. Sedangkan factor pendukung adalah adanya keberanian dari korban untuk melapor dan adanya koordinasi dengan komponen-komponen yang lain dan tergabung dalam tim P2TP2A.</p>

8	Rafi'ah (2019)	Upaya Meminimalisir Kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) di Aceh: Studi Kasus P2TP2A Provinsi Aceh	<p>hasil penelitian sebagai berikut: bentuk-bentuk kekerasan dalam rumah tangga yang menjadi penyebab ialah faktor ekonomi dalam keluarga, faktor perselingkuhan, faktor narkoba, faktor bawaan perilaku pelakunya sendiri, dan hubungan antara pasangan suami isteri yang tidak seimbang. Sedangkan upaya P2TP2A dalam meminimalisir kekerasan dalam rumah tangga ialah dengan melakukan sosialisasi ke gampong-gampong kepada masyarakat tentang adanya Undang-Undang PKDRT agar masyarakat mengetahui tentang ranah hukum yang terjadi atas kekerasan yang terjadi pada kaum perempuan. Dari paparan diatas disimpulkan bahwa kekerasan dalam rumah tangga terjadinya penurunan dengan adanya sosialisasi dan kinerja lain dari lembaga P2TP2A. Saran penulis ialah agar membuat rumah aman untuk dapat melindungi korban kekerasan yang terjadi para perempuan dan anak yang mengalami kekerasan.</p>
9	Emy Rosnawati (2018)	Peran Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan Dan Anak (P2TP2A) Dalam Mengatasi Kekerasan Dalam Rumah Tangga	<p>Hasil penelitian ini menerangkan Kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak merupakan kegiatan terpadu yang didirikan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan menyediakan pelayanan bagi masyarakat Indonesia terutama Perempuan dan Anak</p>

			<p>korban tindak kekerasan. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui proses pelayanan di diberikan P2TP2A kepada perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga dan upaya P2TP2A dalam mengatasi kekerasan dalam rumah tangga. Metode penelitian yang digunakan yuridis sosiologis. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi serta literatur-literatur terkait. Peneliti mengambil sampel dari P2TP2A Sidoarjo karena P2TP2A Sidoarjo merupakan pilot project dari P2TP2A di kabupaten lain. Kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Dari penelitian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa peran Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dalam mengatasi kekerasan dalam rumah tangga sangat efektif dan sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.</p>
10	Eva Susilawati (2019)	Aktivitas Bppmkb Dalam Mensosialisasikan Program P2tp2a Sebagai Wadah Penanganan Kasus Kdrt Di Pekanbaru	<p>Hasil penelitian ini menjelaskan Sosialisasi merupakan hal yang penting dilakukan jika ada suatu program yang baru dalam sebuah instansi. Agar masyarakat mengetahui apa itu program P2TP2A dan apa saja pelayanan yang diberikan oleh BPPMKB bagi korban</p>

			<p>KDRT ataupun pelapor. Aktivitas sosialisasi yang dilakukan oleh BPPMKB dapat menentukan seberapa banyak pengaduan masyarakat terdapat kasus KDRT yang dialami ataupun disaksikannya. Berdasarkan permasalahan yang ada bahwa, banyaknya masyarakat Pekanbaru yang tidak mengetahui adanya program tersebut. Penelitian ini bermaksud mengetahui aktivitas BPPMKB dalam mensosialisasikan program P2TP2A sebagai wadah penanganan kasus KDRT di Pekanbaru. Penelitian ini dilakukan di BPPMKB Pekanbaru yang beralamatkan di Jl. Puyuh no. 2 Sukajadi, Pekanbaru. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa BPPMKB sudah melakukan aktivitas dalam mensosialisasikan program. Pertama, BPPMKB sebagai komunikator yang sekaligus menjadi mediator terhadap publiknya. Kedua, pesan merupakan suatu yang perlu disampaikan melalui teknik sosialisasi. Ketiga, media yang merupakan alat untuk menyampaikan pesan. Keempat, komunikan yakni public yang menjadi sasaran</p>
--	--	--	---

			<p>sosialisasi. Kelima, BPPMKB mendapatkan efek atau respon dari masyarakat. Adapun kendala yang dihadapi BPPMKB dalam aktivitasnya mensosialisasikan program yaitu minimnya kerjasama dengan media dalam penyebaran informasi serta kendala sarana dan prasarana dalam menjalankan programnya.</p>
--	--	--	---

Sepuluh penelitian yang dipaparkan diatas membahas berbagai macam isu mengenai kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) namun sangat berbeda dengan penelitian yang ingin peneliti lakukan yakni fokus penelitian, yang akan dilakukan adalah Evaluasi Penanganan Kasus KDRT Oleh P2TP2A Kota Bogor dengan melakukan pemetaan atas pelaksanaan fungsi dan tugas P2TP2A Kota bogor dalam menangani kasus KDRT, menggambarkan informasi tentang kinerja P2TP2A dan dalam melakukan evaluasi pada penelitian ini menggunakan teori William N. Dunn dengan kategori: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan.

2.1. Tinjauan Teori

Pada bagian ini akan dibahas teori yang akan dipakai dalam penelitian. Seperti disebutkan di atas, penelitian akan fokus pada evaluasi yakni mengukur Implementasi UU 23 Tahun 2004 tentang PKDRT oleh P2TP2A kemudian mencoba memetakan kendala-kendala yang di hadapi P2TP2A Kota Bogor dalam menjalankan fungsinya. Penelitian ini bermaksud memetakan sejauh mana P2TP2A menjalankan fungsinya, problem apa saja yang dihadapi P2TP2A dalam mencapai tujuan. Maka, teori yang digunakan sebagai pisau analisa dalam penelitian ini yakni teori evaluasi Kebijakan Publik.

A. Kebijakan Publik

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan- kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka

mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007: 15), istilah kebijakan (policy term) mungkin digunakan secara luas seperti pada kebijakan luar negeri Indonesia, kebijakan ekonomi Jepang, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi.

Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009: 11). Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan

tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007:18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya Easton memberikan definisi kebijakan publik *sebagai the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai - nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai a projected program of goal, value, and practice atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan

yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *is whatever government chooseto do or not to do* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).

Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan public sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Planosebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya - sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the autorative allocationof values for the whole society*. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah

dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam *authorities in a political system* yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan - ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

B. Evaluasi Kebijakan Publik

1. pengertian

Evaluasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah kebijakan publik. Ia merupakan unsur yang penting dalam siklus kebijakan, sama pentingnya formulasi, dan implementasi kebijakan. Oleh sebab itu kebijakan publik yang berkualitas hanya mungkin dicapai jika siklus itu mendapat perhatian seimbang, dalam hal formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal ini relevan dengan pendapat Dye (2002: 45) bahwa evaluasi merupakan konsekuensi dari kebijakan publik. Sementara itu Winarno (2013: 93) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu proses yang rumit dan panjang, mempunyai tahap-tahap kebijakan yang tiada akhir, meskipun ada "terminasi", tetapi ada tahap-tahap berikut yang memungkinkan lahirnya "reformulasi" untuk melahirkan kebijakan-kebijakan baru. Siklus lahirnya kebijakan publik sampai pada lahirnya evaluasi juga diperkuat oleh Dunn (2003), Anderson (1990), dan Suharto (2010).

Sebagai sebuah siklus, maka evaluasi kebijakan merupakan satu mata rantai yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Itu sebabnya jika ada kebijakan yang kemudian dievaluasi, maka hal itu adalah hal yang biasa dan tentu menjadi bagian dari upaya untuk memperbaiki atau menyempurnakan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Oleh karenanya Dye (1987:45) dalam Parsons (2008:545) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan sebagai pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan

program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Kebijakan publik yang tidak tercapai sesuai dengan tujuan karena mengalami resistensi, maka hal ini akan menjadi salah satu mengapa suatu kebijakan perlu dievaluasi, apa penyebabnya dan bagaimana solusi yang harus diambil, apakah kebijakan itu harus dihentikan, dilakukan terminasi atau melaksanakan reformulasi untuk mendapatkan kebijakan baru. Dari realitas itu sehingga Parsons (2008: 545) menyebut bahwa evaluasi mengandung dua aspek yang saling terkait. a) Evaluasi kebijakan dan kandungan programnya b) Evaluasi terhadap orang-orang yang bekerja dalam organisasi yang bertanggung jawab untuk implementasi kebijakan dan program.

Selanjutnya Lester dan Stewart (2000:125). mengemukakan bahwa evaluasi suatu kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, pertama adalah menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan, ini dilakukan dengan cara memberi gambaran apa dampak yang ditimbulkan kebijakan tersebut. Selanjutnya yang kedua adalah mengevaluasi keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan berdasar pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atautah tidak. Bila tidak, apakah faktor-faktor yang menjadi penyebabnya, tugas kedua adalah evaluasi kebijakan yang pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang pertama.

Suatu evaluasi kebijakan menurut Jones, (1975: 199) harus meliputi kegiatan, yakni penghususan (spesifikasi), pengukuran (measurement), analisis dan rekomendasi. Specification merupakan kegiatan yang paling penting diantara kegiatan lain dalam evaluasi kebijakan, Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kegiatan tersebut mau dievaluasi. Ukuran-ukuran kriteria ini yang akan dipakai untuk menilai apakah manfaat program. Pengukuran menyangkut aktifitas pengumpulan informasi yang relevan dengan objek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan, dan akhirnya rekomendasi yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan dimasa mendatang.

2. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan.

Anderson (1969: 151-152) membagi empat kebijakan dalam tiga tipe. *Pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Melihat apakah suatu kebijakan bermanfaat atau memberi dampak pada kepentingan. *Kedua* merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi

seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan mendasar menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Siapa yang menerima manfaat? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar prosedur secara sah diikuti?

Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi tipe ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Tipe kebijakan *ketiga* adalah tipe evaluasi sistematis, tipe ini melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampak bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Coroll Weiss (1972;14) mengemukakan bahwa para pengambil keputusan program melakukan evaluasi untuk menunda keputusan, untuk membenarkan, dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat, untuk membebaskan diri dari kontroversi untuk tujuan-tujuan masa mendatang dengan mengelakkan tanggung jawab, mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat, atau untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan untuk ritual evaluasi. Selain itu evaluasi digunakan untuk tujuan politik tertentu.

3. Langkah-langkah evaluasi.

Terdapat enam langkah dalam evaluasi kebijakan publik yakni : 1. Mengidentifikasi tujuan-tujuan program yang akan dievaluasi. 2. Analisis terhadap masalah, 3 Deskripsi dan

standarisasi kegiatan, 4 Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi, 5 Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain, 6 beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Ada beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi

1. apakah yang menjadi isi dari program?
2. siapa yang menjadi target program?
3. kapan perubahan yang diharapkan terjadi?
4. apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak?
5. apakah dampak yang diinginkan besar?
6. bagaimanakah tujuan itu dicapai?

Menurut Sahcman dari keseluruhan tahap yang dikemukakan di atas maka mengidentifikasi masalah merupakan hal yang penting sekali, kegagalan mengidentifikasi masalah akan berakibat pada kegagalan.

4. Perubahan dan Terminasi Kebijakan.

Evaluasi ditujukan untuk melihat sejauhmana tingkat efektifitas dan efisiensi suatu program kebijakan untuk memecahkan masalah , Efektif berkenaan dengan cara yang digunakan , sedangkan Efisienasi berkenaan dengan biaya-biaya yang dikeluarkan. Tidak semua masalah public dapat dipecahkan oleh program. Bila kondisi ini terjadi maka pertanyaan adalah mengapa terjadi kegagalan.

Perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Konsep perubahan kebijakan (policy change) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada atau pengambilan kebijakan baru Menurut Anderson, perubahan kebijakan mengambi tiga bentuk, pertama, perubahan incremental pada kebijakan yang sudah ada, tidak dirumaah seluruhnya, kedua pembuatan undang-undang baru untuk kebijakan khusus, penggantian kebijakan yang besar sebagai akibatdari pemilihan umum kembali. Dalam kasus ketiga ini sering kita temukan arah program atau program itu sendiri diganti secara besar-besaran karena elit politik atau rezim berganti.

Uraian di atas memberi petunjuk bahwa evaluasi kebijakan, baik kandungan programnya maupun orang-orang yang menjalankan program itu merekomendasikan dua hal pertama mengevaluasi tentang konsekwensi yang ditimbulkan oleh program dalam kebijakan

tersebut dan kedua mengevaluasi dimana keberhasilan serta kegagalan kebijakan tersebut berdasar pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Untuk diketahui, pada penelitian ini akan digunakan kriteria Menurut Dunn (2003:610) dalam melakukan “evaluasi penanganan kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) oleh P2TP2A di Kota Bogor”. kriteria–kriteria evaluasi kebijakan publik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel kriteria evaluasi kebijakan publik

No	Tipe Kriteria	Ilustrasi
1	Efektivitas	Unit Pelayanan
2	Efisiensi	Unit Biaya, Manfaat Bersih, Rasio Cost Benefit
3	Kecukupan	Biaya Tetap Efektivitas Tetap
4	Pemerataan	Kriteria pareto, kriteria kaldor Hicks, Kriteria Rawls
5	Responsivitas	Konsistensi dengan survei
6	Ketepatan	Program public harus merata dan efisien

Sumber: Dunn 2003:610

Dari table diatas diketahui bahwa: *Efektivitas* mempertanyakan Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai? *Efisiensi* mempertanyakan Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan? *Kecukupan* menanyakan Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah? *Pemerataan* menanyakan Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompokkelompok yang berbeda? *Responsivitas* menanyakan Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu? *Ketepatan* menanyakan Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

C. Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)

1. Pengertian

KDRT adalah kekerasan yang dilakukan di dalam rumah tangga baik oleh suami maupun istri, akan tetapi korban KDRT lebih dialami terutama perempuan (Anton, 2014: 2).

Menurut Annisa (2010: 1), KDRT adalah segala bentuk tindak kekerasan yang terjadi atas dasar perbedaan jenis kelamin yang mengakibatkan rasa sakit atau penderitaan terutama terhadap perempuan termasuk ancaman, paksaan, pembatasan kebebasan, baik yang terjadi dalam lingkup publik maupun domestik.

Pengertian KDRT menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga (Mufidah, 2008: 268).

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa KDRT merupakan segala bentuk tindakan kekerasan yang terjadi terhadap lawan jenis, namun biasanya perempuan lebih banyak menjadi korban daripada menjadi pelaku. KDRT mengakibatkan timbulnya penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, atau penelantaran rumah tangga pada korban KDRT.

KDRT dipandang sebagai fenomena sosial yang sulit untuk dihapuskan dan sulit terungkap, karena para korban menutup rapat masalah keluarganya karena mereka merasa bahwa permasalahan keluarga sangatlah intim dan ia merasa bahwa orang lain tidak bisa menghadapinya.

2. Faktor-faktor Penyebab Terjadinya KDRT

Rumah tangga terdapat sepasang suami istri, dan anak-anak. Rumah tangga tersebut susunan dan wewenang harus diatur dengan baik sehingga dapat menjadikan tanggung jawab dari masing-masing dan tercipta suasana yang harmonis. Ketidakharmonisan dapat terjadi jika perannya tidak berlaku sebagaimana semestinya dan tanggung jawab tidak dapat dijalankan sesuai kemampuan.

Pada hakikatnya, rumah tangga bertujuan memenuhi tuntunan naluri manusia yang asasi, membentengi manusia yang luhur, menegakkan rumah tangga yang islami, meningkatkan ibadah bahwa manusia merupakan makhluk yang beragama, mencari keturunan yang halal dan shalih.

Hampir seluruh budaya bangsa menempatkan kehidupan keluarga sebagai ukuran kebahagiaan yang sebenarnya. Meski seseorang gagal karirnya di luar rumah, tetapi sukses membangun keluarga yang kokoh dan sejahtera, maka tetaplah ia dipandang sebagai orang yang sukses dan bahagia. Ajaran pernikahan dalam Islam tidak berdiri di atas lahan kosong, tetapi merupakan subsistem dari sistem kemasyarakatan Islam. Tuntutan riil ketika itu di mana hal-hal yang menyangkut peperangan banyak sekali disebut, karena ketika itu pembentukan

masyarakat Islam sejalan dengan peperangan yang sering terjadi. Peperangan pada masa Nabi lebih bersifat perang fisik. Al Qur'an justru banyak menyebutkan bagaimana mengedepankan etika dalam perang dan bagaimana merencanakan keadaan pasca perang (Mubarok, 2009: 141).

Menegakkan yang hak dan melawan kebathilan merupakan semangat dasar yang terkandung dalam ajaran Islam. Setiap penganut agama Islam, lelaki maupun perempuan, tua maupun muda supaya ber-amar ma'ruf nahi munkar sesuai dengan kemampuan masing-masing. Kekerasan merupakan tindakan yang menyuburkan kemungkar, maka membiarkan kekerasan sama dengan mengabdikan kebathilan. Rasulullah SAW sangat menaruh perhatian terhadap persoalan KDRT (Muhammad, dkk, 2008: 294).

Menurut Mufidah (2008: 273-274), beberapa faktor penyebab terjadinya KDRT yang terjadi di masyarakat, antara lain:

- a. Budaya patriarki yang menempatkan posisi pihak yang memiliki kekuasaan merasa lebih unggul. Dalam hal ini laki-laki dianggap lebih unggul daripada perempuan dan berlaku tanpa perubahan, bersifat kodrati. Pengunggulan laki-laki atas perempuan ini menjadikan perempuan berada pada posisi rentan menjadi korban KDRT.
- b. Pandangan dan pelabelan negatif (stereotype) yang merugikan, misalnya laki-laki kasar, maco, perkasa sedangkan perempuan lemah, dan mudah menyerah jika mendapatkan perlakuan kasar. Pandangan ini digunakan sebagai alasan yang dianggap wajar jika perempuan menjadi sasaran tindak KDRT.
- c. Interpretasi agama yang tidak sesuai dengan nilai-nilai universal agama. Agama sering digunakan sebagai legitimasi pelaku KDRT terutama dalam lingkup keluarga, padahal agama menjamin hak-hak dasar seseorang, seperti cara memahami nusyuz, yakni suami boleh memukul istri dengan alasan mendidik atau ketika istri tidak mau melayani kebutuhan seksual suami maka suami berhak memukul dan ancaman bagi istri adalah dilaknat oleh malaikat.
- d. KDRT berlangsung justru mendapatkan legitimasi masyarakat dan menjadi bagian dari budaya, keluarga, negara, dan praktek di masyarakat, sehingga menjadi bagian kehidupan yang sulit dihapuskan, kendatipun terbukti merugikan semua pihak.
- e. Antara suami dan istri tidak saling memahami, dan tidak saling mengerti. Sehingga jika terjadi permasalahan keluarga, komunikasi tidak berjalan baik sebagaimana mestinya.

Menurut Annisa (2010: 17-18), faktor penyebab terjadinya KDRT yang terjadi di masyarakat, antara lain:

- 1) Motif (dorongan seseorang melakukan sesuatu)
 - a. Terganggunya motif biologis, artinya kebutuhan biologis pelaku KDRT mengalami terganggu atau tidak dapat terpenuhi. Sehingga membuat ia melakukan untuk menuntut kebutuhan tersebut, namun cara menuntut pemenuhan kebutuhan tersebut menyimpang tanpa adanya komunikasi yang baik sebagaimana mestinya.
 - b. Terganggunya motif psikologis, artinya tertekan oleh tindakan pasangan, misalnya suami sangat membatasi kegiatan istri dalam aktualisasi diri, memaksakan istri untuk menuruti semua keinginan suami.
 - c. Terganggunya motif teologis, artinya hubungan manusia dengan Tuhan mengalami penyimpangan, ketika hal ini terganggu, maka akan muncul upaya kemungkinan pemberontakan untuk memenuhi kebutuhan. Misalnya, perbedaan agama antara suami dan istri, dan keduanya tidak saling memahami satu sama lain, tidak ada toleransi dalam keluarga, keduanya hanyalah mementingkan dari kepercayaan masing-masing, maka yang muncul adalah ketidakharmonisan antara keduanya.
 - d. Terganggunya motif sosial, artinya komunikasi atau interaksi antara pasangan suami istri tidak dapat berjalan dengan baik. Sehingga jika terjadi kesalah fahaman atau perbedaan, hanya mementingkan ego dari masing-masing tanpa adanya komunikasi
 - e. timbal balik yang baik hingga kekerasan menurut mereka yang dapat menyelesaikan masalah.
- 2) Harapan, setiap pasangan suami istri memiliki suatu harapan mengenai apa yang akan dicapai dalam keluarganya, misalnya harapan agar keluarganya hidup sejahtera dengan berkecukupan akan tetapi harapan tersebut tidak dapat berjalan sebagai kenyataan. Kemudian diantara keduanya tidak dapat menerima kenyataan sehingga yang terjadi hanyalah tuntutan kepada pasangan tanpa memikirkan bersama jalan keluar.
- 3) Nilai atau norma, dapat terjadi KDRT jika terjadi pelanggaran terhadap nilai dan norma yang ada di dalam keluarga atau tidak dipatuhinya nilai di dalam keluarga. Misalnya penerapan nilai etika yang salah, tidak adanya penghormatan dari istri terhadap suami atau sebaliknya, tidak adanya kepercayaan suami terhadap istri, tidak berjalannya fungsi dan peran dari masing-masing anggota keluarga.

C. Bentuk-bentuk Kekerasan dalam Rumah Tangga.

- a. kekerasan fisik yaitu perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit atau luka berat. Kekerasan secara fisik baik dalam bentuk ringan maupun berat. Kekerasan fisik dalam bentuk ringan misalnya, mencubit, menjambak, memukul dengan pukulan yang tidak menyebabkan cedera dan sejenisnya. Sedangkan kekerasan fisik dalam bentuk

berat misalnya, memukul hingga cedera, menganiaya, melukai, membunuh dan sejenisnya.

- b. kekerasan psikis yaitu perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan atau penderitaan psikis pada seseorang. Kekerasan psikis tidak tampak bukti yang dapat dilihat secara kasat mata, namun kekerasan psikis sering menimbulkan dampak yang lebih lama.
- c. kekerasan seksual yaitu kekerasan yang berbentuk pelecehan seksual seperti ucapan, simbol dan sikap yang mengarah pada porno, perbuatan cabul, perkosaan dan sejenisnya. Pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga. Pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan tujuan tertentu.
- d. kekerasan ekonomi/ penelantaran rumah tangga yaitu kekerasan dalam bentuk penelantaran ekonomi pada umumnya tidak menjalankan tanggungjawabnya dalam memberikan nafkah dan hak-hak ekonomi lainnya terhadap istri, anak atau anggota keluarga lainnya dalam lingkup rumah tangga. Karena pada hakikatnya, setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut (Mufidah, 2008: 269- 272).

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa bentuk-bentuk KDRT adalah pertama, kekerasan fisik yaitu kekerasan yang menyebabkan korban menderita fisik yakni sakit, jatuh sakit, atau luka yang diderita pada anggota tubuh korban kekerasan. Kedua, kekerasan psikis yaitu kekerasan yang menyebabkan korban trauma psikis yang ada pada dirinya, seperti takut. Ketiga, kekerasan seksual yaitu kekerasan yang memaksa atau menuntut korban untuk memenuhi segala kebutuhan biologis yang diinginkan pelaku kekerasan. Keempat, penelantaran rumah tangga yaitu kekerasan menelantarkan ekonomi anggota keluarganya,

tidak menjalankan tanggungjawabnya, serta tidak memberikan nafkah atau hak-hak kepada anggota keluarga.