

## **BAB II KAJIAN PUSTAKA**

Titik berat penelitian terletak pada aspek mikro yaitu Evaluasi Program Pemberdayaan dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di kabupaten Bogor. Walaupun demikian untuk keperluan pemetaan, maka peneliti mencoba melihat aspek makro dan mezo dalam kajian ini serta keterkaitannya dengan aspek mikro. Aspek makro akan berfokus pada desentralisasi dan otonomi daerah, terutama tentang masalah kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah (kabupaten). Sementara aspek mezo menekankan analisis pada aspek kelembagaan yang telah dan sedang dikembangkan oleh PPK/PNPM.

### **A. DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**

Dalam penelitian-penelitian administrasi publik terdahulu sebagian besar menunjukkan bahwa tidak ada suatu negara dengan wilayah yang luas mampu mengelola pemerintahannya secara efektif dan efisien hanya dari pusat, sebagaimana disampaikan oleh Hoessein dalam Pudji (2007) berikut:

Dalam organisasi negara bangsa selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya dekonsentrasi. Tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi. Urusan pemerintahan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) diselenggarakan secara desentralisasi. Baik secara teoritik maupun empirik, urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom dimanifestasikan dalam bentuk pelayanan bagi masyarakat setempat<sup>32</sup>.

Hal ini menunjukkan bahwa esensi sentralisasi adalah untuk penyelenggaraan urusan yang bersifat nasional, sedangkan esensi desentralisasi untuk memberikan otonomi bagi daerah

---

<sup>32</sup> Dwi Untoro Pudji. 2007. "Pelaksanaan Pelimpahan Kewenangan di Propinsi DKI Jakarta". *Disertasi*. Fisip UI. hal. 16

dalam rangka mendekatkan pelayanan bagi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi merupakan sarana pemerintah pusat untuk melayani kebutuhan masyarakat agar lebih efektif dan efisien dengan cara berbagi tugas dengan gubernur, bupati dan walikota.

Secara umum desentralisasi kewenangan terdiri dari: (a) desentralisasi kewenangan politik; (b) desentralisasi kewenangan administratif; (c) desentralisasi kewenangan fiskal; (d) desentralisasi kewenangan ekonomi<sup>33</sup>. Di Indonesia yang dikenal adalah ketiga bentuk yang pertama. Desentralisasi kewenangan politik ditujukan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat atau perwakilannya dalam hal formulasi dan pelaksanaan kebijakan. Desentralisasi kewenangan administratif dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggungjawab, dan sumber-sumber keuangan dalam rangka menyediakan pelayanan publik.

Selain itu ada empat alternatif utama model desentralisasi: (i) *dekonsentrasi*, yaitu menyerahkan sebagian kewenangan administratif atau tanggungjawab kepada yang lebih rendah dalam suatu pemerintahan yang dipimpin oleh seorang menteri (Departemen) atau Badan; (ii) *delegasi*, yaitu mengalihkan tanggungjawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar birokrasi dan dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat; (iii) *devolusi*, yaitu menyelenggarakan dan memperkuat unit-unit pemerintah sub-nasional, yang kegiatannya secara substansial di luar kontrol pemerintah pusat; (iv) *privatisasi*, menyerahkan seluruh tanggungjawab kegiatan kepada organisasi swasta yang tidak berafiliasi kepada masyarakat<sup>34</sup>.

Desentralisasi menurut Hoessein (2009)<sup>35</sup> adalah pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah. Jadi desentralisasi

---

<sup>33</sup> Anwar Shah, 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market economics*, Policy and Research Series 23. The World Bank. Washinton DC. hal.23

<sup>34</sup> Rondinelli et al. 1984. *Decentralisation in Developing Countries*. The World Bank. Washington DC. hal.103.

<sup>35</sup> Bhenyamin Hoessein, 2009. *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari era Orde Baru ke era Reformasi*. Jakarta. DIA Fisip UI. hal. 23.

mempunyai pengertian: (a) merupakan pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah; (b) penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah. Perwujudan desentralisasi adalah otonomi daerah atau disingkat otonomi. Bahwa desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Jadi bisa dikatakan desentralisasi merupakan pengotonomian atau proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu (Tjokrohamijoyo dalam Bhenyamin Hoessein, 2009).

Otonomi daerah menurut Tjokrohamidjojo, dalam Parwiyanto (2009) adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Abdul Rahman (1985) Otonomi Daerah adalah hak mengatur dan memeratakan daerah sendiri atas inisiatif dan kemauan sendiri. Abdullah (2002) menyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Sementara menurut Ryaas Rasyid (2002) tujuan utama dari kebijakan/ desentralisasi dan otonomi daerah tahun 1999 adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan makro nasional yang bersifat strategis<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Herwan Parwiyanto, 2009. Revitalisasi Desentralisasi & Otonomi Daerah. dalam <http://herwanparwiyanto.ac.i>. Diunduh 27 Juni 2010.

Secara garis besar terdapat pendekatan pelimpahan kewenangan pada daerah otonom yaitu: (a) *residual theory*, dalam sistim ini kewenangan pemerintah pusat dirinci terlebih dahulu dan sisanya adalah kewenangan daerah; (b) *ultravires doctrine*, cara penyerahan wewenang dengan rincian, urusan pemerintahan yang menjadi urusan kompetensi daerah otonom dirinci secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah pemerintah pusat; (c) *general competence atau open end arrangement*, atau penyerahan wewenang pemerintahan dengan rumusan umum<sup>37</sup>. Di Indonesia pelimpahan kewenangan dilakukan dengan mengatur kewenangan pusat secara rinci dan sisanya yang merupakan kewenangan daerah juga ditentukan besarnya. Dengan demikian model yang dianut adalah *open-end arrangement*.<sup>38</sup> Namun dalam UU 22 tahun 1999 menggariskan kewenangan propinsi hanya dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, sehingga hal ini berarti penyerahan kepada propinsi menggunakan *ultra vires doctrine*, sedangkan kepada kabupaten/kota menggunakan *open end arrangement*.<sup>39</sup>

Dalam perkembangannya di Indonesia (sejak sebelum merdeka)<sup>40</sup> telah diterbitkan beberapa undang undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu:

- (i) UU Desentralisasi 1903, adalah diterbitkan dalam rangka tujuan efisiensi
- (ii) *Bestuurhervormingswet* 1922, diterbitkan untuk tujuan efisiensi dan partisipasi
- (iii) UU.No 1 tahun 1945, UU 22 tahun 1948, dan UU no.1. tahun 1957 adalah untuk demokrasi dan pendemokrasian pemerintahan

---

<sup>37</sup> Bhenyamin Hoessein, 2009. hal 28.

<sup>38</sup> Dwi Untoro Pudji. 2007. hal 34.

<sup>39</sup> Bhenyamin Hoessein, 2009. hal .99

<sup>40</sup> Ibid. hal.109.

- (iv) UU no. 18 tahun 1965, tujuan desentralisasi pada masa demokrasi terpimpin adalah stabilisasi dan efisiensi pemerintahan.
- (v) UU no.5 tahun 1974, bertujuan untuk meningkatkan daya guna (efisiensi) dan hasil guna (efektivitas).
- (vi) UU. No 22 tahun 1999 pada masa itu terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintahan daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan otonomi di tingkat kabupaten/kota.
- (vii) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah & UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan Pusat & Daerah, dan dijabarkan pada Perpres No. 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

Otonomi daerah seluas-luasnya dilaksanakan sejak tahun 1999, yaitu sejak diundangkannya Undang-Undang pemerintah daerah nomor 22 tahun 1999. Implementasi otonomi baru dimulai secara formal tahun 2001 dengan perubahan struktur organisasi pemerintahan di daerah. Namun baru beberapa tahun diberlakukan, pada tahun 2004, UU 22/1999 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dalam perjalanannya, UU 32/2004 juga sudah mengalami “revisi”, sehubungan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah.

Perubahan dari UU 22/1999 ke UU 32/2004, merupakan perubahan cukup berarti. Sejak tahun 2001, pemerintahan di daerah seolah mendapat kewenangan besar dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, sehingga banyak daerah yang dianggap “kebablasan” dalam pelaksanaan otonomi. Banyak Peraturan Daerah yang bermasalah<sup>41</sup>, sehingga dalam pelaksanaannya bertabrakan dan bahkan bertentangan dengan semangat otonomi UU 22/1999. Kesan yang timbul adalah, terbentuknya “*penguasa*” baru di daerah yang tidak peduli dengan kepentingan (Pusat)/Nasional. Akibat dari itu, sebagian “pemikir” di Pemerintah Pusat menilai, kalau dibiarkan terus, otonomi daerah akan berpeluang memecah Negara Kesatuan RI. Hasilnya

---

<sup>41</sup> Menurut catatan Departemen Dalam Negeri, sebanyak 706 Perda bermasalah telah diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk diawasi.

adalah lahirnya UU 32/2004, yang substansinya mengembalikan lagi “kekuasaan” Pusat (secara terselubung).

Upaya “pengurangan kewenangan” otonomi menjadi lebih tampak lagi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. PP 38/2007, merumuskan *urusan* pemerintah daerah, bukan kewenangan pemerintah daerah. Perbedaan pengertian antara *urusan* dan *kewenangan* sangat besar. Dengan PP tersebut, Pemerintah daerah hanya diberikan beban kerja saja yang berupa *urusan*, sementara kewenangan tidak dijelaskan.

Perumusan dalam PP 38/2007, mengatur kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk “*urusan wajib*” dan “*urusan pilihan*“. Artinya, pemerintah daerah diberikan sejumlah kewajiban yang harus dilaksanakan, tetapi tidak menyinggung kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah.

Sejak awal diberlakukannya UU 32 Th. 2004, telah teridentifikasi banyak kelemahan dalam tata kelola pemerintah daerah, terutama untuk jenjang pemerintah provinsi dan kabupaten/ kota perihal kewenangan dan kedudukan masing-masing. Secara seragam di seluruh wilayah, pembagian kewenangan antara provinsi dan kabupaten/ kota tidak jelas.

Kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota tidak dibedakan secara pasti. Pembagian urusan hanya dibedakan antara urusan wajib dan pilihan, namun tidak membaginya berdasarkan jenjang pemerintahan. Sedangkan di lain sisi, pemerintah provinsi diberikan kewenangan sebagai wakil pusat di daerah – dekonsentrasi – yang dengan sendirinya menempatkan kabupaten/ kota sebagai level di bawahnya. Bersamaan dengan itu, otonomi diletakan di level kabupaten/ kota dan secara langsung berbenturan, dan juga dengan posisi lain gubernur sebagai kepala daerah.

## B. KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik menjawab pertanyaan apa yang harus dilakukan oleh administrator publik dan birokrasi publik. Kebijakan publik sering tidak hanya menguraikan apa yang dilakukan tetapi juga proses pengerjaannya.<sup>42</sup> Lima aspek kebijakan publik akan diuraikan dalam bagian ini: (1) sifat kebijakan; (2) sistem kebijakan publik; (3) implementasi kebijakan publik; (4) evaluasi kebijakan publik; (5) konflik kepentingan dalam kebijakan publik.

### (1) Sifat Kebijakan.

Ada tiga sifat kebijakan yakni: rasional, inkremental dan *emergence*.<sup>43</sup> (a) Sifat rasional kebijakan mengacu pada kemampuan pengambil kebijakan untuk memilih alternatif kebijakan yang dianggap memberikan hasil yang paling optimal. Setiap alternatif pilihan kebijakan diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi yang disukai oleh semua pihak, tetapi sebagian besar alternatif pilihan kebijakan yang melibatkan banyak pelaku kebijakan, dapat menghasilkan ketidakpastian dan konsekuensi-konsekuensi yang berubah sepanjang waktu.

(2) Sifat inkremental, memberikan kritikan terhadap sifat rasional dan menjelaskan bahwa kebijakan-kebijakan yang aktual jarang memenuhi persyaratan yang rasional. Sifat kebijakan inkremental menunjukkan bahwa lingkungan sangat mempengaruhi kebijakan. Sehingga pengambil kebijakan diharapkan dapat secara terus menerus memformulasikan kembali masalah sesuai dengan informasi yang baru. Pengambil kebijakan juga harus berbagi tanggungjawab untuk analisis evaluasi kebijakan dengan melibatkan banyak kelompok dalam masyarakat, sehingga proses pembuatan pilihan-pilihan kebijakan tersebut dapat lebih efektif. Dengan demikian, menurut Amitai Etzioni dalam pengambil kebijakan harus

---

<sup>42</sup> Harold F Gortner, 1981. *Administration in the Public Sector*. John Wiley & Sons, Inc. hal. 8.

<sup>43</sup> James E. Anderson, 1979, *Public Policy*, New York: Holt, Rinehart and Winston, hal. 9 -13

mampu mengagregasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat.

(3) Sifat *mixed-scanning* (penelusuran campuran) atau *emergence*, suatu strategi penelusuran campuran sebagai alternatif dari kedua sifat sebelumnya.<sup>44</sup> Penelusuran campuran membedakan antara syarat-syarat pilihan strategis yang menetapkan arah bagi dasar kebijakan dengan pilihan-pilihan operasional yang dapat membantu untuk meletakkan landasan bagi keputusan yang bersifat strategis. Oleh karena itu penelusuran campuran berusaha untuk mengadaptasi pilihan strategis yang dihadapi oleh pembuat kebijakan. Akhirnya, penelusuran campuran secara efektif dapat mengkombinasikan elemen-elemen yang rasional dan inkremental.<sup>45</sup>

## 2. Sistem Kebijakan Publik.

Sistem kebijakan publik merupakan realitas objektif yang direfleksikan ke dalam tindakan-tindakan kebijakan yang riil, termasuk konsekuensi yang ditimbulkannya. Sedangkan para pelaku kebijakan merupakan produk tersendiri dari sistem kebijakan.<sup>46</sup> Adapun lingkungan kebijakan (*policy environment*) adalah konteks yang khusus sering terjadi di sekeliling isu kebijakan, karena dipengaruhi dan mempengaruhi pembuat kebijakan. Sedangkan sistem kebijakan merupakan produk dari manusia yang bersifat subjektif melalui suatu pilihan yang bersifat objektif dari para pakar pelaku kebijakan.

Kebijakan publik merupakan hasil dari sebuah proses atau respons atas berbagai gejala yang terjadi dalam lingkungan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tentunya melalui berbagai tuntutan atau tekanan maupun dukungan masyarakat. Tuntutan dan dukungan masyarakat mengindikasikan perbedaan kepentingan. Artikulasi kepentingan yang

---

44 William Dunn, 2000, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal. 425.

45 Ibid. hal. 427

46 Peter L. Berger dan Thomas Lockman, 1976, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Doubleday Books, hal. 6.

berasal dari kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, organisasi-organisasi kemasyarakatan atau juga internal instansi pemerintah harus terwujud dalam proses penetapan kebijakan publik.

### **3. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)**

Ketika usulan kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pejabat berwenang, maka keputusan kebijakan itu telah siap untuk diimplementasikan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan publik derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut<sup>47</sup>. Administrasi akan mengambil alih setelah kebijakan selesai. Jadi pekerjaan administrator adalah melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, sedangkan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang diatur oleh birokrat<sup>48</sup>

Dengan disahkannya kebijakan tidak berarti bahwa problema yang dihadapi sudah terselesaikan. Masalah besar yang masih harus dihadapi adalah apakah kebijakan itu langsung diterima oleh masyarakat dan mempunyai kesediaan diri untuk mengimplementasikannya? Karena masalah implementasi ini tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil kebijakan tersebut, tetapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan muncul pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian pembuat kebijakan tidak hanya ingin mengetahui kebijakannya telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi juga ingin mengetahui seberapa jauh kebijakan tersebut telah memberikan konsekuensi positif dan negatif bagi masyarakat. Jadi esensi kebijakan publik (negara) adalah dibuat bukan untuk kepentingan

---

<sup>47</sup> Riant Nugroho, 2009. *Public Policy*. Elex Media Komputindo. hal. 494

<sup>48</sup> Wayne Parson, 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Ltd. hal 464.

pembuat kebijakan, tetapi bagi kepentingan rakyat banyak<sup>49</sup>.

#### 4. Evaluasi Kebijakan Publik

Kegiatan ini dilakukan sebagai salah satu metode untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Permasalahan yang terjadi dalam masyarakat muncul karena kebijakan yang terkait dengan masalah itu tidak sanggup lagi mengatasi problem sosial yang terjadi. Evaluasi kebijakan tergantung dari analisis kebijakan, tetapi ini adalah perbedaan untuk memulainya. Dalam perspektif administrasi publik, penekanannya terletak pada pertanyaan efektivitas, efisiensi dan manfaat ekonomi<sup>50</sup>.

Menurut Rist<sup>51</sup> salah satu bentuk penyelesaian masalah adalah dengan melakukan penelitian evaluasi kebijakan. Melalui penelitian evaluasi kebijakan dapat digunakan untuk menilai kebijakan tersebut berhasil atau gagal. Keberhasilan suatu kebijakan, apabila kinerja harapan sesuai dengan kinerja kenyataan. Namun apabila kinerja kenyataan tidak sesuai dengan kinerja harapan berarti kebijakan tersebut perlu dievaluasi.

Melalui evaluasi kebijakan dapat membuahkan pengetahuan yang relevan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan kinerja yang dihasilkan dari suatu kebijakan publik. Evaluasi kebijakan tidak hanya sekedar menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah tersebut dapat diselesaikan, tetapi juga dapat menyumbangkan klarifikasi terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan tersebut serta dapat membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah kebijakan.<sup>52</sup> Hal ini sangat membantu pengambil keputusan dalam membuat kebijakan.

Bahwa pembuat kebijakan, demikian Weiss dalam mengidentifikasi masalah sosial

---

<sup>49</sup> M Irfan Islamy, 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. hal. 102

<sup>50</sup> David H Rosenbloom, 1989. *Public Administration*. Random House Inc. hal. 329- 330

<sup>51</sup> Ray C. Rist, 1995. *Policy Evaluation, Great Britain*: University Press, Cambridge, hal. 6.

<sup>52</sup> William Dunn, 2000. hal. 28

memerlukan solusi. Untuk mencapai suatu solusi maka dibutuhkan informasi yang memadai, sedangkan informasi tersebut dapat diperoleh melalui bantuan penelitian evaluasi kebijakan publik. Atas dasar informasi ini, maka pembuat kebijakan dapat memberikan solusi atas masalah yang dihadapi masyarakat. Itulah sebabnya penelitian evaluasi kebijakan publik sangat membantu bagi pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah sosial yang terjadi<sup>53</sup>.

Evaluasi kebijakan publik memainkan tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan.<sup>54</sup> *Pertama*, evaluasi kebijakan publik dapat memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan kebijakan publik. *Kedua*, evaluasi kebijakan dapat memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Namun nilai ini diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan terhadap tujuan dan target. Nilai juga dikritik secara sistematis tentang kepatasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. *Ketiga*, evaluasi kebijakan publik dapat 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 kebijakan perlu didefinisikan ulang. Akhirnya, melalui evaluasi kebijakan publik dapat menyumbang pada alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang baru.<sup>55</sup>

Evaluasi kebijakan publik mempunyai dua aspek yang saling berhubungan. *Pertama*, penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik. *Kedua*,

---

<sup>53</sup> Ray C. Rist, 1995. hal 7.

<sup>54</sup> Ibid. hal 28 - 29.

<sup>55</sup> Ibid. hal. 29.

penggunaan program dan aplikasi untuk menentukan kegunaan hasil kebijakan publik terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan.<sup>56</sup> Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan publik, menjadi sangat penting untuk membedakan tiga pendekatan dalam evaluasi kebijakan, yakni: evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi teoretis keputusan.<sup>57</sup> Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang 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 dengan sendirinya (*self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi-semu, analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode seperti rancangan eksperimental-semu, kuesioner, *random sampling* dan teknik statistik.

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan. Tetapi dalam melakukan evaluasi hasil kebijakan tersebut didasarkan atas tujuan program kebijakan yang diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah tujuan dan sasaran diumumkan secara formal yang merupakan ukuran yang tepat untuk menilai manfaat dari program kebijakan publik. Dalam evaluasi formal, analisis menggunakan metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan, termasuk juga dampak yang dapat dilacak sebagai masukan dalam proses kebijakan. Meskipun demikian, perbedaannya adalah

---

56 Ibid. hal. 611.

57 Ibid. hal. 613.

bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program dan wawancara dengan pembuat kebijakan. Demikian juga dalam analisis evaluasi formal ini, para administrator dapat mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target dari kebijakan. Dalam evaluasi formal, tipe-tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi.

Salah satu tipe utama evaluasi formal adalah *evaluasi sumatif* yang meliputi usaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif diciptakan untuk menilai produk-produk kebijakan dan program publik yang stabil dan mantap. Sebaliknya, evaluasi formatif meliputi usaha-usaha untuk secara terus menerus memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target formal. Perbedaan antara evaluasi sumatif dan formatif terletak pada jumlah titik waktu di mana hasil kebijakan dipantau. Karena itu, perbedaan antara evaluasi sumatif dan formatif adalah persoalan derajat .

Evaluasi formal selain bersifat sumatif atau formatif, juga dapat melakukan kontrol langsung atau tidak langsung terhadap masukan dan proses-proses kebijakan. Dalam kontrol langsung, evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluaran, campuran program, atau karakteristik kelompok sasaran. Artinya evaluasi dapat mempunyai satu atau lebih karakteristik eksperimentasi sosial sebagai pendekatan terhadap pemantauan.<sup>58</sup>

Pemantauan dan evaluasi kebijakan meliputi: evaluasi perkembangan, evaluasi proses retrospektif, evaluasi eksperimental dan evaluasi hasil retrospektif.<sup>59</sup> *Evaluasi perkembangan* meliputi kegiatan-kegiatan evaluasi yang secara eksplisit diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. Evaluasi perkembangan berguna untuk mengalihkan staf

---

58 Ibid. hal. 614.

59 Ibid. hal. 615.

terhadap kegagalan yang tidak diharapkan dari suatu program dan untuk meyakinkan layak tidaknya operasi dilakukan dengan bertanggung jawab terhadap operasinya".

*Evaluasi proses retrospektif meliputi* pemantauan dan evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi proses retrospektif, cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi dari kebijakan dan program. Evaluasi ini tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan dan proses. Sebaliknya, lebih menggantungkan pada deskripsi *ex post facto* (retrospektif) yaitu tentang aktivitas program yang sedang berjalan, juga berhubungan dengan keluaran dan dampak. Evaluasi proses retrospektif memerlukan adanya sistem pelaporan internal yang mantap dan memungkinkan adanya kelanjutan informasi yang berhubungan dengan program.

*Evaluasi eksperimental meliputi* pemantauan dan evaluasi terhadap hasil kebijakan di bawah kontrol langsung terhadap, masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor "eksperimen ilmiah yang terkontrol", karena semua faktor dapat mempengaruhi hasil kebijakan kecuali pada variabel-variabel proses.

Evaluasi eksperimental harus memenuhi persyaratan yang agak berat sebelum rancangan evaluasi tersebut dapat diterapkan. Evaluasi eksperimental ini meliputi: (1) serangkaian variabel-variabel "*treatment*" yang diidentifikasi secara jelas untuk dirumuskan secara operasional; (2) strategi evaluasi yang memungkinkan dirumuskannya kesimpulan yang dapat digeneralisasi secara maksimum menyangkut kinerja terhadap target atau sasaran yang sejenis (validitas eksternal); (3) strategi evaluasi dapat mengurangi kesalahan sekecil mungkin dalam menginterpretasikan kinerja kebijakan sebagai hasil masukan dan proses

kebijakan (validitas internal); (4) sistem pemantauan menghasilkan data yang *reliable* tentang hubungan timbal balik antarkondisi awal yang kompleks, kejadian-kejadian yang tidak tampak, masukan, proses, keluaran dan efek samping dan efek ganda.

*Evaluasi hasil retrospektif*, evaluasi meliputi pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan, tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-masukan dan proses kebijakan. Kontrol yang paling jauh adalah kontrol secara tidak langsung berupa kontrol statistik, yang mana para evaluator berusaha untuk mengisolasi pengaruh dari banyaknya faktor lain dengan menggunakan metode kuantitatif. Pada umumnya, terdapat dua varian utama evaluasi proses retrospektif yakni: studi lintas sektoral dan studi *longitudinal*. Studi *longitudinal* adalah studi yang mengevaluasi perubahan hasil dari satu, beberapa, atau banyak program kebijakan pada dua atau lebih titik waktu.

Sebaliknya, studi lintas sektoral berusaha untuk memantau dan mengevaluasi berbagai program pada satu titik waktu tertentu. Tujuan studi lintas sektoral adalah menemukan apakah hasil dan dampak berbagai macam program kebijakan berbeda secara signifikan satu sama lain dan jika berbeda tindakan apa, kondisi awal apa atau kejadian-kejadian apa yang dapat menjelaskan perbedaan tersebut.

Evaluasi Keputusan Teoretis (*Theoretical Decision Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dapat dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoretis dengan lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoretis ini berusaha untuk selalu memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target kebijakan, baik yang tersembunyi

maupun yang dinyatakan<sup>60</sup>.

Evaluasi keputusan teoretis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal, karena salah satu tujuan utama dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan.<sup>61</sup> Asumsi dari evaluasi keputusan teoretis adalah tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan, baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai dari kebijakan. Terdapat dua bentuk utama, dari evaluasi keputusan teoritis adalah penaksiran evaluabilitas dan analisis utilitas multiatribut. Kedua bentuk tersebut senantiasa menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan.<sup>62</sup> Penaksiran evaluabilitas (*evaluability assessment*) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan yang diharapkan yang dapat diperoleh dari informasi kinerja dan dapat juga memperjelas tujuan, sasaran, dan asumsi-asumsi kinerja kebijakan yang akan diukur.

Sedangkan analisis utilitas multiatribut merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk membuat penilaian subjektif dari berbagai pelaku kebijakan mengenai probabilitas nilai dari hasil kebijakan. Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah secara eksplisit dapat menentukan nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Analisis ini juga mengakui adanya berbagai ragam tujuan kebijakan yang saling berlawanan dan dapat menghasilkan informasi kinerja yang lebih berguna dari sudut pandang pemakai kebijakan.<sup>63</sup>

Persoalan yang timbul dalam hubungan dengan evaluasi adalah mengapa kita harus

---

60 Ibid. hal. 610.

61 Ibid. hal. 612.

62 Ibid. hal. 620

63 Ibid..hal.622

melakukan evaluasi, apa yang mesti dievaluasi, dan bagaimana melakukannya? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, Dunn menunjukkan adanya perbedaan fungsi antara *monitoring* atau evaluasi dalam proses pelaksanaan dengan evaluasi kinerja, atau evaluasi sesudah pelaksanaan.<sup>64</sup> Lebih jauh Dunn menjelaskan, bahwa *monitoring* ditujukan untuk menjawab pertanyaan tentang apa yang terjadi dalam proses pelaksanaan, bagaimana terjadinya dan mengapa, "*What happened, how and why?*". Jelasnya, di sini terdapat perbedaan fungsi di antara kedua jenis evaluasi tersebut. *Monitoring* menurut Dunn, menghasilkan informasi yang sifatnya empirik, berdasarkan fakta-fakta yang ada, sementara evaluasi akhir menghasilkan informasi yang bersifat penilaian (*value*) dalam memenuhi kebutuhan dan peluang dalam memecahkan masalah.<sup>65</sup>

Selanjutnya, Dunn menunjukkan empat dimensi dari evaluasi akhir, yaitu: (a) *value focus*, artinya evaluasi lebih memusatkan diri pada nilai atau kepatutan dalam pencapaian hasil dari suatu kebijakan; (b) *fact value interdependence*, maksudnya di satu pihak, evaluasi memberi tekanan yang sama antara fakta dan nilai. Di lain pihak, tingkat keberhasilan suatu *policy* dinilai tidak hanya dari manfaat bagi seseorang atau suatu masyarakat, tetapi juga dari kemampuannya dalam memecahkan masalah tertentu; (c) *present and past orientation*, orientasi evaluasi tidak hanya pada nilai sekarang, tetapi juga pada nilai masa lampau. Dalam hal ini evaluasi tidak sama dengan rekomendasi yang berorientasi pada nilai yang akan datang.; (d) *value duality*, maksudnya, evaluasi mempunyai dua posisi, sebagai tujuan (*ends*) dan juga sebagai alat (*means*). Sebagai tujuan, evaluasi menghasilkan penilaian atas apa yang telah dicapai. Sebagai alat, evaluasi merupakan sarana untuk membuat rekomendasi.

---

<sup>64</sup> William Dunn, 2000. hal. 622

<sup>65</sup>Ibid. hal. 622.

Tanpa evaluasi yang tepat, sulit dibayangkan dapat dibuat rekomendasi yang tepat.<sup>66</sup>

Sementara itu evaluasi dalam hubungannya dengan perubahan masyarakat dapat dilihat dari dampak yang terjadi atau *outcomes* suatu kebijakan. Dampak dari kebijakan tidak selalu sama seperti yang direncanakan semula, karena berhubungan dengan ketidakpastian lingkungan dan kemampuan administrasi dalam melaksanakan suatu kebijakan. Dalam praktik selalu ada keterbatasan untuk memahami sesuatu isu secara utuh dari suatu kebijakan. Sementara itu, juga perlu disadari bahwa kebijakan pemerintah bukanlah satu-satunya kekuatan, melainkan hanya salah satu dari sekian banyak kekuatan yang mempengaruhi perubahan dalam masyarakat. Oleh karena itu, suatu kebijakan tidak boleh merasa cukup hanya pada selesainya pelaksanaan saja, tetapi termasuk sebelum adanya evaluasi akhir atas dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut.<sup>67</sup> Pertimbangan ini dapat dipahami mengingat ada perbedaan antara hasil langsung berupa target yang dihasilkan suatu kebijakan (*policy outputs*) dengan dampak yang diharapkan terjadi dalam masyarakat (*policy impacts*). Karena itu, sekalipun evaluasi mencakup keseluruhan proses kebijakan, fokusnya adalah pada penilaian atas dampak atau kinerja (*outcomes*) dari suatu kebijakan.

Sejalan dengan itu Dye mengelompokkan dampak suatu kebijakan atas lima komponen sebagai berikut:<sup>68</sup> (a) dampak atas kelompok sasaran atau lingkungan; (b) dampak atas kelompok lain (*spillover effects*); (c) dampak atas masa depan; (d) dampak atas biaya langsung; (e) dampak atau biaya tidak langsung.

Ukuran keberhasilan dari suatu kebijakan adalah memiliki dampak positif bagi para pihak

---

<sup>66</sup> Ibid. hal. 623.

<sup>67</sup> B.H. Hoogwood, 1984. *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press. hal. 219.

<sup>68</sup> Thomas R. Dye, 1981, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., hal. 291 – 292.

terkait yang terkena dampak kebijakan tersebut. Untuk mengukur keberhasilan dari suatu kebijakan dapat dilakukan dengan evaluasi terhadap kebijakan tersebut. Apabila anggota masyarakat dapat merasakan dampak kebijakan yang diterima dengan baik, maka kebijakan tersebut dapat dinilai positif.

Evaluasi kebijakan publik merupakan langkah akhir dari proses implementasi kebijakan dan evaluasi tersebut harus dilakukan secara beruntun dari proses pembuatan kebijakan. Dengan demikian, penilaian keberhasilan kebijakan publik meliputi isi, pelaksanaan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut. Oleh karena itu evaluasi kebijakan publik dapat dilakukan pada fase perumusan masalah, formulasi usulan, implementasi dan legitimasi kebijakan.<sup>69</sup>

Selain hasil kebijakan, ada pula dampak dari kebijakan yang dapat dinilai. Dalam mengukur dampak kebijakan terdapat dua dimensi.<sup>70</sup> *Pertama*, dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*). Untuk menilai dampak kebijakan yang diharapkan perlu ditentukan sasaran dari kebijakan terlebih dahulu, selanjutnya perlu diketahui siapa yang menerima kebijakan tersebut. *Kedua*, limbah kebijakan, maksud dari limbah kebijakan adalah bukan sasaran yang dituju dari kebijakan tersebut, namun limbah yang diberikan oleh kebijakan sebagai akibat dari implementasinya. Limbah kebijakan dapat bernilai positif dan negatif.

Ada beberapa kebijakan yang tidak dapat mencapai hasil sesuai yang diharapkan (terjadi distorsi). Hal itu disebabkan oleh lima faktor. *Pertama*, adanya keterbatasan dana yang mengakibatkan program gagal. *Kedua*, kesalahan administrasi dapat ditunjukkan dengan isi kebijakan, walaupun isi kebijakan sangat baik, tetapi jika administrasi

---

69 Ibid. hal. 292.

70 Ibid. hal. 154 - 155.

kebijakan tersebut jelek maka implementasi dari kebijakan tersebut akan mengalami kesulitan. *Ketiga*, kurang komprehensifnya pertimbangan kebijakan, karena hanya memperhatikan beberapa faktor-faktor tertentu. *Keempat*, kebijakan publik yang bertentangan dengan kebijakan yang lain. *Kelima*, adanya usaha untuk memecahkan masalah yang cukup besar dengan sumber yang lebih kecil dari pada bobot masalahnya itu sendiri.<sup>71</sup>

## C. EVALUASI PROGRAM

### C.1. PENGERTIAN PROGRAM DAN EVALUASI PROGRAM

Program adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh institusi dalam memproduksi dan menghasilkan output berupa barang atau jasa<sup>72</sup>. Dalam implementasi kebijakan, birokrasi pemerintah menginterpretasikan kebijakan menjadi program. Jadi program dapat dipandang sebagai "kebijakan birokratis", karena dirumuskan oleh birokrasi<sup>73</sup>. Selain itu program juga dimengerti sebagai segala sesuatu yang dilakukan dengan harapan akan mendatangkan hasil atau manfaat. Dengan demikian semua perbuatan manusia yang darinya diharapkan akan memperoleh hasil dan manfaat dapat disebut program. Secara umum, program dapat diartikan dengan rencana atau rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh seseorang di kemudian hari. Sedangkan pengertian khusus, (biasanya jika dikaitkan dengan evaluasi), program bermakna suatu unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses berkesinambungan dan terjadi dalam satu organisasi yang melibatkan sekelompok orang.<sup>74</sup>

Sementara program ada yang tergolong baik, tetapi ada juga yang buruk Suatu program dikatakan baik jika mempunyai karakteristik berikut: (a) mempunyai staf yang memadai dan

---

<sup>71</sup> Ibid. hal. 155.

<sup>72</sup> Milton Esman dalam Melving G Blasé, 1986. *Institution Building, A source Book*. University of Missouri Press. hal. 335.

<sup>73</sup> Samudra Wibawa, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Raja Grafindo Persada Jakarta. hal. 4

<sup>74</sup> Suharsimi Arikunto, 2004. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta. Bumi Aksara. hal. 2

jumlahnya mencukupi; (b) mempunyai anggaran sendiri yang cukup; (c) mempunyai identitas, sehingga mudah diketahui/dikenali oleh masyarakat luas.<sup>75</sup> Masmanian dan Sabatier, dalam O. Jones (1984)<sup>76</sup> menyebutkan bahwa variabel dalam pelaksanaan program adalah: (1) Hal-hal yang dikaitkan dengan masalah-masalah yang mudah dikendalikan, yang secara keseluruhan terlepas dari kesulitan-kesulitan yang dihubungkan dengan pelaksanaan program, dan beberapa masalah sosial lebih mudah ditangani dibandingkan dengan masalah lainnya. Variabel tersebut mencakup tingkah laku kelompok, ukuran kelompok, perubahan tingkah laku yang dibutuhkan dan kesulitan-kesulitan teknis lainnya;

(2) Hal-hal yang dikaitkan dengan bidang yang mana undang-undang akan membentuk atau mempengaruhi pencapaian tujuan yang sah, dengan memanfaatkan tingkat kemampuan mereka terhadap koherensi struktur proses pelaksanaan. Variabelnya meliputi: tujuan yang jelas dan konsisten, teori sebab akibat yang memadai, dana awal yang cukup, integrasi diantara badan pelaksana, ketentuan dari peraturan/keputusan, komitmen terhadap sasaran yang ditetapkan, dan akses formal dari orang luar. (3) Variabel nonhukum dasar (non statuta) yang memberi dampak pada pelaksanaan. Keluaran kebijakan dari badan pelaksana pada dasarnya adalah sebuah fungsi interaksi antara struktur yang sah dengan proses politik. Variabel di sini adalah mencakup kondisi sosial, ekonomi dan teknologi, dukungan masyarakat, dukungan pemerintah, sikap dan sumberdaya partisipan, komitmen dan keahlian dari pejabat pelaksana.

Selain itu terdapat beberapa variabel kunci dalam pelaksanaan program yang harus diperhatikan agar program berhasil, yaitu variabel lingkungan, variabel strategi, variabel struktural dan variabel proses<sup>77</sup>. Variabel lingkungan yang merupakan faktor luar yang

---

<sup>75</sup> David Royse, et al. 2006. *Program Evaluation, An Introduction*. Thomson Books. hal 6.

<sup>76</sup> O. Jones, 1984. hal.386

<sup>77</sup> Samuel Paul, 1982. *Managing Development Program, The lesson of Success*. Colorado. Westview Press. hal. 103-104

berpengaruh sebagai kesempatan dan kendala meliputi: aspek kekuatan politik, ekonomi dan sosial dalam negeri dan karakteristik kelompok. Variabel strategi mencakup pilihan atas tujuan program, disain pelayanan, kebijakan dan rencana aksi. Lalu yang termasuk dalam variabel struktur adalah penyusunan organisasi, distribusi otoritas dan mekanisme pelaporan program. Sementara variabel proses meliputi penerpan dan sharing pekerjaan, informasi, pengaruh dan power oleh manager program.

Suatu pelaksanaan program biasanya diakhiri dengan evaluasi. Hal ini karena kita akan melihat apakah program tersebut berhasil menjalankan fungsi sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya<sup>78</sup>. Berdasarkan hal tersebut, maka evaluasi program adalah sebuah proses untuk mengetahui apakah sebuah program dapat direalisasikan atau tidak dengan cara mengetahui efektifitas masing-masing komponennya melalui rangkaian informasi yang diperoleh evaluator.

Menurut Sadish evaluasi program digunakan untuk menilai seberapa besar berbagai program sosial meningkatkan kesejahteraan, bagaimana program sosial berlangsung dan bagaimana agar program dapat lebih efektif.<sup>79</sup> Bahwa pada hakekatnya evaluasi adalah suatu penyelesaian masalah yang ideal dengan cara: (a) mengidentifikasi problem; (b) menghasilkan dan melaksanakan alternatif-alternatif untuk mengurangi gejala; (c) mengevaluasi alternatif-alternatif; dan kemudian (d) mengusulkan agar memakai hasil-hasil tersebut untuk mengurangi problem dengan memuaskan. .

Lebih lanjut *Scriven* menyatakan evaluasi program merupakan ilmu untuk menilai. Bahwa yang benar itu benar dan yang salah itu salah; dan ini merupakan pekerjaan para evaluator. Oleh sebab itu evaluator harus dapat memperoleh kebenaran program. Selain itu evaluasi program digunakan untuk menilai seberapa besar berbagai program sosial meningkatkan

---

<sup>78</sup> O Jones, 1984. hal. 6

<sup>79</sup> William R Sadish, et.al, 1991. hal.18

kesejahteraan, bagaimana program sosial berlangsung dan bagaimana agar program dapat berjalan lebih efektif.<sup>80</sup> Pada hakekatnya evaluasi adalah suatu penyelesaian masalah yang ideal dengan cara: (a) mengidentifikasi problem; (b) menghasilkan dan melaksanakan alternatif-alternatif untuk mengurangi gejala; (c) mengevaluasi alternatif-alternatif; dan kemudian (d) mengusulkan agar memakai hasil-hasil tersebut untuk mengurangi problem dengan memuaskan.

Menurut *Campbell*, evaluasi program adalah suatu penentuan dari hasil-hasil yang diperoleh dari beberapa kegiatan, yang dirancang untuk memenuhi sasaran/ tujuan yang bernilai tertentu. Sedikit berbeda dengan apa yang dinyatakan oleh *Wholey* bahwa evaluasi program adalah: (i) perbandingan hasil kerja program nyata dengan pengambilan keputusan mengenai nilai efektivitas program; (ii) ukuran hasil kerja program, proses perbandingan berdasarkan ukuran-ukuran tersebut dan penggunaan informasi yang berguna bagi pembuatan kebijakan dan manajemen program; (iii) mengukur kesuksesan dan kegagalan mereka dalam memenuhi tujuan-tujuan nasional.

Bahwa evaluasi program sebagai koleksi dan penggunaan informasi untuk membuat keputusan tentang program<sup>81</sup>. Sementara menurut *Weis*, evaluasi program adalah mengukur efek (sebab-akibat) atas suatu program terhadap tujuan yang ditetapkan dan ingin dicapai.<sup>82</sup> Evaluasi dirancang untuk mengumandangkan kesimpulan mengenai hasil suatu program dan dalam melakukan hal tersebut terdapat hasrat untuk mempengaruhi alokasi sumberdaya.

Segi rasional dari evaluasi adalah menyediakan bukti yang dijadikan dasar keputusan dalam mempertahankan, melembagakan dan memperluas program yang dinilai berhasil, serta memodifikasi atau meninggalkan sama sekali program-program yang dianggap gagal. Selanjutnya *Mark* menyatakan evaluasi program membantu menjelaskan tentang kebijakan dan

---

<sup>80</sup> Ibid. hal..19

<sup>81</sup> Ibid. hal. 23

<sup>82</sup> O Jones 1984. hal. 362

program dengan mengadakan penyelidikan yang sistematis yang menggambarkan dan menjelaskan tentang operasi program, efek program, justifikasi program dan implikasi sosial<sup>83</sup>.

Evaluasi adalah mencari sesuatu yang berharga (*worth*). Sesuatu yang berharga tersebut dapat berupa informasi tentang suatu program, produksi serta alternatif prosedur tertentu. Karenanya evaluasi bukan merupakan hal baru dalam kehidupan manusia sebab hal tersebut senantiasa mengiringi kehidupan seseorang. Seorang manusia yang telah mengerjakan suatu hal, pasti akan menilai apakah yang dilakukannya tersebut telah sesuai dengan keinginannya semula.<sup>84</sup> Oleh sebab itu menurut Patton, evaluasi program adalah pengumpulan informasi secara sistematis tentang kegiatan-kegiatan, karakteristik dan outcomes untuk menilai program, peningkatan efektivitas program dan atau menginformasikan keputusan tentang program mendatang<sup>85</sup>.

Evaluasi juga merupakan *process of delineating, obtaining and providing useful information for judging decision alternatives*. Dalam evaluasi ada beberapa unsur yang terdapat dalam evaluasi yaitu: adanya sebuah proses (*process*) perolehan (*obtaining*), penggambaran (*delineating*), penyediaan (*providing*) informasi yang berguna (*useful information*) dan alternatif keputusan (*decision alternatives*)<sup>86</sup>.

Dari pengertian-pengertian tentang evaluasi yang telah dikemukakan beberapa pakar tersebut, kita dapat menyatakan bahwa evaluasi merupakan suatu proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat sejauhmana keberhasilan sebuah program. Karenanya, dalam keberhasilan ada dua konsep yang terdapat di dalamnya yaitu efektifitas dan efisiensi. Efektifitas

---

<sup>83</sup> Melvin M Mark et.al, 2000. *Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding and improving public and nonprofit policies and programs*. hal 15.

<sup>84</sup> Peter H. Rossi.. et al. 1985. *Evaluation, A Systemic Approach*. London. Sage Publication. hal.45

<sup>85</sup> Ian F Shaw et al. 2006. *Hand Book of Evaluation*. London. Sage Publication, Inc. hal.6

<sup>86</sup> William R Sadish, et.al, 1991. hal. 26

merupakan perbandingan antara output dan inputnya sedangkan efisiensi adalah taraf pendayagunaan input untuk menghasilkan output lewat suatu proses<sup>87</sup>

Dalam evaluasi terdapat perbedaan yang mendasar dengan penelitian meskipun secara prinsip, antara kedua kegiatan ini memiliki metode yang sama. Perbedaan tersebut terletak pada tujuan pelaksanaannya. Jika penelitian bertujuan untuk membuktikan sesuatu (*prove*) maka evaluasi bertujuan untuk mengembangkan (*improve*). Terkadang, penelitian dan evaluasi juga digabung menjadi satu frase, penelitian evaluasi. Sebagaimana disampaikan oleh O Jones<sup>88</sup> penelitian evaluasi mengandung makna pengumpulan informasi tentang hasil yang telah dicapai oleh sebuah program yang dilaksanakan secara sistematis dengan menggunakan metodologi ilmiah sehingga darinya dapat dihasilkan data yang akurat dan obyektif.

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, bahwa evaluasi program adalah suatu kegiatan mengukur untuk mengetahui seberapa besar suatu program sosial meningkatkan kesejahteraan rakyat (efek program), bagaimana program sosial berlangsung (operasional program) dan bagaimana agar program dapat berjalan lebih efektif.

## **C.2. TUJUAN EVALUASI PROGRAM**

Setiap kegiatan yang dilaksanakan mempunyai tujuan tertentu. demikian juga dengan evaluasi. Menurut Suharsimi Arikunto<sup>89</sup> ada dua tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum diarahkan kepada program secara keseluruhan sedangkan tujuan khusus lebih difokuskan pada masing-masing komponen.

Implementasi program harus senantiasa dievaluasi untuk melihat sejauh mana program tersebut telah berhasil mencapai tujuan program yang telah ditetapkan sebelumnya. Tanpa

---

<sup>87</sup> Peter H Rossi. et al. 1985. hal. 46

<sup>88</sup> O Jones, 1984. hal. 360

<sup>89</sup> Suharsimi Arikunto, 2004, hal. 13

adanya evaluasi, program-program yang berjalan tidak akan dapat dilihat efektifitasnya. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan baru sehubungan dengan program itu tidak akan didukung oleh data. Karenanya, evaluasi program bertujuan untuk menyediakan data dan informasi serta rekomendasi bagi pengambil kebijakan (*decision maker*) untuk memutuskan apakah akan melanjutkan, memperbaiki atau menghentikan sebuah program.

Jika dilihat dari tujuan evaluasi program secara teoritis bahwa evaluator dapat menggunakannya untuk mengkonstruksi ilmu pengetahuan dari nilai program sosial, sehingga dapat digunakan untuk memperbaiki problem sosial dengan program-program yang relevan. Diskripsi ini mempunyai lima komponen yaitu: (a) praktis; (b) ilmu pengetahuan; (c) nilai; (d) pemanfaatan; dan (e) penyusunan program sosial atau social programming<sup>90</sup>. Hal ini sejalan dengan pendapat Mark<sup>91</sup> bahwa ada empat tujuan melakukan evaluasi: (a) Penilaian atas kemanfaatan dan harga, yaitu pembangunan yang menjamin keputusan program pada level individu dan masyarakat; (b) Klasifikasi, yaitu metode-metode yang digunakan untuk mengelompokkan dan investigasi pada struktur pokok seperti pembangunan atau penerapan dari taksonomi sub tipe program; (c) Analisis kasualitas, yaitu metode digunakan untuk mengeksplorasi dan menguji hubungan kasualitas (misalnya antara pelayanan program dan fungsi klien) atau mengkaji mekanisme melalui efek yang terjadi; (d) Penyelidikan nilai, yaitu metode digunakan untuk menilai proses secara alami, menjajaki nilai yang muncul atau membedah posisi nilai menggunakan analisis formal maupun kritis.

*Scriven* berpendapat bahwa tujuan evaluasi: (i) intervensi dapat dilakukan dan dievaluasi dengan cara yang tidak membingungkan; (ii) keberhasilan evaluasi dapat diperoleh dari pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan manajer program; (iii) evaluasi dapat

---

<sup>90</sup> O Jones 1984. hal. 36

<sup>91</sup> Melvin M Mark, et.al, 2000. hal. 15.

dipergunakan untuk memperbaiki suatu program sosial. Sedangkan menurut *Wholey* tujuan evaluasi: (i) untuk membentuk pemerintahan yang baik, yaitu pemerintahan yang tidak mengambil uang rakyat dan tidak memanipulasi dana kesejahteraan umum dengan kejahatan politik; (ii) Evaluasi hanya dibenarkan jika menghasilkan sesuatu yang berguna; (iii) Evaluasi harus memiliki pengaruh terhadap keputusan-keputusan program, dan jika keputusan-keputusan itu mengubah operasi program, maka efisiensi dan efektifitas suatu program harus ditingkatkan<sup>92</sup>.

Evaluasi Formatif digunakan untuk memperbaiki program selama program tersebut sedang berjalan. Caranya dengan menyediakan informasi tentang seberapa baik program tersebut telah berlangsung. Melalui evaluasi Formatif ini dapat dideteksi adanya ketidakefisienan, sehingga segera dilakukan revisi. Sedangkan evaluasi Sumatif bertujuan mengukur efektivitas keseluruhan program; untuk membuat keputusan keberlangsungan program tersebut, yaitu dihentikan atau dilanjutkan<sup>93</sup>.

Meskipun evaluasi adalah menilai suatu program, apapun hasilnya tetap ada manfaat yang dapat diambil sebagaimana pendapat *Weiss* bahwa tujuan evaluasi: (i) menilai tujuan program, mana yang gagal dibuang, mana yang berjalan baik ditingkatkan dan mana yang marginal diperbaiki; (ii) Sekalipun suatu program dinyatakan gagal, namun harus dilihat/ dinilai efek positifnya. Ini agak berbeda dengan *Mark*<sup>94</sup>, bahwa ada empat tujuan melakukan evaluasi: (a) Penilaian atas kemanfaatan dan nilai, yaitu pembangunan yang menjamin keputusan program pada level individu dan masyarakat; (b) Klasifikasi, yaitu metode-metode yang digunakan untuk mengelompokkan dan investigasi pada struktur pokok seperti pembangunan atau penerapan dari taksonomi sub tipe program; (c) Analisis kasualitas, yaitu metode digunakan untuk

---

<sup>92</sup> Ibid. hal. 17

<sup>93</sup> Ibid hal. 229.

<sup>94</sup> Ibid. hal 17.

mengeksplorasi dan menguji hubungan kasualitas (misalnya antara pelayanan program dan fungsi klien) atau mengkaji mekanisme melalui efek yang terjadi; (d) Penyelidikan nilai, yaitu metode digunakan untuk menilai proses secara alami, menajaki nilai yang muncul atau membedah posisi nilai menggunakan analisis formal maupun kritis.

Sementara menurut O Jones tujuan evaluasi dapat diidentifikasi sebagaimana berikut: (a) evaluasi yang bersifat politis, yaitu apakah program tersebut memberikan manfaat bagi seluruh rakyat? Dapatkah hal tersebut ditafsirkan untuk membuka peluang agar pembuat kebijakan dipilih kembali, mendapatkan dukungan media atau mendapatkan sumbangan kampanye?; (b) evaluasi yang sifatnya organisasional, apakah program tersebut menimbulkan dukungan badan pelaksana? Apakah manfaat bagi badan pelaksana tersebut melebihi biaya yang dihabiskan? Apakah program akan mengarah pada perluasan lebih lanjut dari badan-badan tersebut?; (c) evaluasi yang sifatnya substantif atau nyata, apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang dicanangkan? Apa dampak program tersebut terhadap permasalahan yang dituju<sup>95</sup>?

Dengan mengidentifikasi tujuan evaluasi yang berbeda-beda itu kita dapat melihat bagaimana suatu program dinilai gagal oleh suatu perangkat kriteria, sementara itu di lain pihak dianggap berhasil oleh kriteria yang lain. Dalam kenyataan sangat mungkin apabila suatu program yang dinilai berhasil secara organisasional dan politis tidak dapat dievaluasi oleh kriteria substantif; dan walaupun bisa dievaluasi, hasilnya akan diabaikan<sup>96</sup>. Hal ini karena evaluasi secara eksplisit memiliki implikasi politis. Evaluasi dirancang untuk menyampaikan kesimpulan mengenai hasil suatu program dan dalam melakukan hal tersebut terdapat hasrat untuk mempengaruhi alokasi sumberdaya. Segi rasional dari evaluasi adalah menyediakan bukti yang dijadikan dasar keputusan dalam mempertahankan, melembagakan dan memperluas

---

<sup>95</sup> O Jones, 1984. hal 359.

<sup>96</sup> Ibid. hal. 360

program yang dinilai berhasil, serta memodifikasi atau meninggalkan sama sekali program-program yang dianggap gagal<sup>97</sup>.

### C.3. PERANAN TEORI EVALUASI PROGRAM

Analisis atas teori *Michael Scriven, Donald Campbell, Joseph Wholey, Lee J Cronbach, dan Carol H Weiss*, dapat dijelaskan antara lain sebagai berikut:

- a. *Theory of Knowledge*. Scriven dan Campbell mengutamakan upaya bahwa solusi masalah sosial yang diterapkan merupakan upaya terbaik. Weiss mengatakan bahwa evaluator akan membantu untuk mengetahui berbagai keadaan di sekitar program. Scriven, Campbell dan Weiss berpendapat bahwa evaluator mempunyai tanggungjawab khusus untuk menyokong validitas pengetahuan evaluasi dan menyampaikan manfaat dukungan kepada pengguna evaluasi. Tujuan Campbell adalah penyelesaian masalah social; dan tujuan Weiss adalah pembuatan kebijakan yang lebih baik.
- b. *Theory of Valuing*. Scriven: Evaluasi mengandung pemikiran: (i) suatu obyek yang akan dievaluasi; (ii) suatu penilaian yang memberikan kerangka kerja terhadap evaluasi yang dilakukan; (iii) kriteria evaluasi yang menunjukkan standar penilaian dimana obyek yang dievaluasi berada dalam kerangka kerja penilaian yang telah ditentukan.
- c. *Theory of Use*. Campbell dan Scriven merumuskan realitas dan pemecahan problem social merupakan konsep terpenting; sedangkan Weiss menekankan pada manfaat. Menurutnya tanpa manafaat, maka evaluasi kehilangan peran/ ikatan dengan kebijakan yang akan diimplementasikan. Meski pada awalnya Weiss menekankan pada manfaat, namun akhirnya dia lebih mengutamakan pencerahan (*enlightment*).
- d. *Theory of Social Programming*. Wholey berpendapat bahwa dengan melakukan perbaikan sedikit-demi sedikit akan menghasilkan kemampuan yang sangat tinggi untuk

---

<sup>97</sup> Ibid. hal. 362

memecahkan masalah social. Wholey tidak berteori tentang kebijakam social dan perubahan social tetapi tentang manajemen; yaitu tentang sulitnya mengatur, tujuan yang tidak jelas, kurangnya daya tarik untuk mengatur yang efektif, kurangnya sumberdaya dan hasilnya. Menurut Weiss evaluasi program saling melengkapi terhadap analisis kebijakan; sedangkan menurut Wholey evaluasi program saling melengkapi terhadap pembangunan organisasi.

e. *Theory of Practice*. Campbell menekankan tentang kontrol bias melalui metode eksperimen, sedangkan Scriven menekankan bahwa evaluator harus dapat memperoleh kebenaran program. Campbell menekankan metode eksperimen sebagai inti dari praktek. Sedangkan bagi Scriven, evaluator sebaiknya berjuang dengan keras untuk menemukan kebenaran tentang program yang menyimpang pada waktu melakukan penelitian.

Kemudian setelah sekian lama perjalanan kegiatan evaluasi, ada beberapa pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman bidang evaluasi bagi abad 21: (a) bahwa evaluasi dipandang sebagai upaya untuk memilih serta menggunakan pelbagai sumber ilmu pengetahuan disertai alat bantu metodologi yang beragam serta pandangan, maksud dan pertanyaan yang sah; (b) bahwa evaluator harus bersifat inklusif, bersedia menerima hasil studi kontemporer maupun masa lalu, mempergunakan metode kuantitatif maupun kualitatif, membangun kajian yang bersifat multi-disipliner maupun cara-cara yang lebih efektif untuk menyebarkan penemuan-penemuan; (c) bahwa maksud dan pertanyaanlah yang menjadi panduan evaluasi dan bukan metodenya<sup>98</sup>.

Dalam mengevaluasi program, tujuan program perlu dipahami secara komprehensif, misalnya dengan menyebutkan beberapa pertanyaan berkenaan dengan tujuan tersebut: (1) Apakah yang menjadi sifat dasar dari tujuan tersebut; (2) Siapa yang menjadi sasaran program?; (3) Bilamana perubahan yang diinginkan terjadi?; (4) Apakah tujuan tersebut bersifat tunggal dan ganda? ; (5) Berapa besar dampak yang diinginkan? Sementara jika dilihat dari bentuk-

---

<sup>98</sup> Eleanor Chelimsky & William R Sadish, 1997. hal. 25.

bentuk riset, maka riset evaluasi mencakup bentuk seperti: (1) Pemantauan program atau studi proses; (2) studi penilaian dampak; (3) Studi efektifitas biaya; (4) Studi tentang pengembangan dan perencanaan program.

Rossi dan kawan-kawan<sup>99</sup> menspesifikasikan pertanyaan bagi masing-masing bentuk evaluasi tersebut sebagai berikut: 1) Pemantauan/ Proses Program: (i) Apakah program tersebut mencapai orang-orang, rumah tangga atau unit sasaran lainnya seperti yang dituju oleh program tersebut?; (ii) Apakah program tersebut menyediakan sumberdaya, pelayanan dan manfaat lain yang dirumuskan oleh rancangan program.; 2) Penilaian Dampak: (i) Apakah program tersebut efektif dalam mencapai tujuan yang diinginkan; (ii) Dapatkah hasil program dijelaskan oleh beberapa proses alternative di luar program?; (iii) Apakah program tersebut memiliki dampak yang tidak diinginkan? 3) Efisiensi ekonomi/efektifitas biaya: (i) Berapa besar biaya yang dibutuhkan untuk menghantarkan pelayanan serta manfaat kepada para peserta program?; (ii) Apakah program tersebut merupakan satu penggunaan sumberdaya yang efisien dibandingkan dengan penggunaan alternative untuk sumberdaya yang sama? 4) Pengembangan dan perencanaan Program: (i) Berapa banyak permasalahan yang mungkin terjadi dan dimana lokasinya?; (ii) Bagaimana partisipan atau kelompok sasaran ditentukan?; (iii) Apakah campurtangan yang dikehendaki layak bagi cara perbaikan masalah yang diarahkan padanya?

#### **C.4. MODEL-MODEL EVALUASI PROGRAM<sup>100</sup>**

##### ***C.4.1. Penggolongan Pertama***

Ada berbagai macam model evaluasi program. Model-model tersebut merupakan alternatif-alternatif yang dipilih oleh evaluator sesuai dengan masalah dan tujuan evaluasi. Model-model tersebut diantaranya:

---

<sup>99</sup> O. Jones. 1984. hal. 379.

<sup>100</sup> Farida Yusuf Tayibnapis, 2008. *Evaluasi Program dan Instrumen Evaluasi*. Penerbit Rineka Cipta. hal.13 - 41

(1) Evaluasi berorientasi tujuan (*Goal-Oriented Evaluation*); Model CIPP (*Context-Input-Process-Product*); (3) Evaluasi Formatif-Sumatif dari Scriven.

Evaluasi berorientasi tujuan menekankan evaluasi pada tujuan untuk melakukan pengukuran terhadap kemajuan program dan efektivitasnya. Hasil evaluasi tersebut menunjukkan seberapa tinggi hasil program setelah program dilaksanakan. Model CIPP (*Context-Input-Proses-Product*), model ini dikembangkan oleh Daniel Stufflebeam dkk. Pada dasarnya evaluasi ini merupakan usaha menyediakan informasi bagi pembuatan keputusan. Komponen evaluasi model ini terdiri dari empat yaitu konteks, input, proses, produk. Empat hal ini biasa dianggap sebagai tipe atau fase dalam evaluasi. Masing-masing jenis komponen memiliki fokus yang berbeda. Perbedaan diantaranya bukan semata-mata karena terminologi, tetapi karena masing-masing memiliki kekhasan.

Evaluasi Formatif-Sumatif dari Scriven, Evaluasi formatif digunakan untuk memperbaiki program selama program tersebut sedang berjalan. Caranya dengan menyediakan bahan tentang seberapa baik program tersebut telah berlangsung. Melalui evaluasi formatif ini dapat dideteksi adanya ketidakefisienan sehingga segera dilakukan revisi. Sedangkan Evaluasi sumatif bertujuan mengukur efektifitas keseluruhan program, tujuannya untuk membuat keputusan tentang keberlangsungan program tersebut, yaitu dihentikan atau dilanjutkan.

#### ***C.4.2. Penggolongan Kedua***

Menurut Steel model evaluasi ada lebih 50 jenis; yang dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori berikut:

1. Model evaluasi terfokus pada pengambilan keputusan. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan: (a) Jenis keputusan apa yang akan dilakukan terhadap program?; (b) Jenis

keputusan apa yang akan diambil sewaktu penyusunan dan pelaksanaan program? Salah satunya adalah dengan model CIPP.

2. Model evaluasi terhadap unsur-unsur program. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan: (a) Bagian-bagian mana dari program yang sistemik yang harus dievaluasi?; (b) Sejauhmana bagian itu saling berkaitan antara satu dengan lainnya dan semuanya membentuk suatu kesatuan?; (c) Sejauhmana sistim mempengaruhi bagian-bagian atau keseluruhan program?
3. Model evaluasi tipe kegiatan program. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan: (a) Jenis data apa yang dicari dalam evaluasi program?; (b) Jenis kegiatan mana yang dilakukan dalam evaluasi program.
4. Model evaluasi proses pelaksanaan program. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan: (a) bagaimana cara melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaan program; (b) Kegiatan-kegiatan apa yang terjadi dalam pelaksanaan program; (c) Model apa yang digunakan dalam evaluasi pelaksanaan program.
5. Model evaluasi pencapaian tujuan program. Kegunaan model ini adalah: (a) dengan menggunakan tujuan program sebagai titikberat pencapaian hasil maka keseluruhan kegiatan evaluasi program akan lebih efisien; (b) penekanan pencapaian tujuan akan membantu pengelola program meingkatkan kecakapan dalam mengidentifikasi tentang tujuan yang rasional dalam perencanaan program.
6. Model evaluasi hasil dan pengaruh program. Dilakukan untuk mengetahui: (a) hasil-hasil program yang diantisipasi maupun yang tidak diantisipasi; (b) untuk menilai hasil program langsung maupun tidak langsung serta yang menguntungkan maupun tidak menguntungkan; (c) sebagian model berkaitan dengan hakekat hasil program dan sebagian lagi berhubungan dengan prosedur pengujian hasil program.

### ***C.4.3. Penggolongan Ketiga***

1. *Model CIIP*. Pendekatan yang berorientasi kepada pemegang kekuasaan untuk menolong administratur membuat keputusan. Dengan demikian evaluasi sebagai suatu proses menggambarkan, memperoleh dan menyediakan informasi yang berguna untuk menilai alternative keputusan. Terdiri dari: (a) Context, membantu merencanakan keputusan, menentukan kebutuhan dan merumuskan program; (b) Input, menolong mengatur keputusan, sumberdaya, alternative yang diambil, rencana dan strategi yang diambil; (c) Proses, untuk membantu mengimplemntasikan keputusan, sejauhmana rencana telah diterapkan dan harus direvisi; (d) Product, apa hasil yang dicapai, dan apa yang dilakukan setelah program berjalan?
2. *Model UCLA*. Bahwa evaluasi sebagai suatu proses meyakinkan keputusan, memilih informasi yang tepat, mengumpulkan dan memilih informasi, sehingga dapat melaporkan ringkasan data yang berguna bagi pembuat keputusan dalam memilih beberapa alternative. Terdiri dari lima macam evaluasi: (a) Sistim assessment, yang memberikan informasi tentang keadaan atau posisi system; (b) Program planning, membantu pemilihan progam tertentu yang mungkin akan berhasil memenuhi kebutuhan program; (c) Program implementation, yang menyiapkan informasi apakah program sudah diperkenalkan kepada kelompok tertentu yang tepat seperti yang direncanakan?; (d) Program improvement, yang memebrikan informasi bagaimana program berfungsi dan bagaimana program bekerja; apakah menuju pencapaian tujuan, adakah masalah baru yang mencul tidak terduga?; (e) Program certification, yang memberi informasi tentang nilai atau guna program.
3. *Model Brinkerhoff*. Terdiri dari: (a) *Fixed vs emergent evaluation*, dapatkah evaluasi dan criteria akhirnya dipertemukan?; (b) *Formative vs summative evaluation*, apakah evaluasi

akan dipakai untuk perbaikan atau untuk melaporkan kemanfaatan program atau keduanya?;

(c) *Experimental vs quasi experimental*, apakah evaluasi akan melakukan intervensi ke dalam program, memanipulasi kondisi, memperlakukan orang atau hanya diamati atau keduanya?

4. *Model Stake*. Ada dua dasar kegiatan dalam evaluasi yaitu *description dan judgment*. Terdiri dari tiga: (a) *Context*; (b) *Process*; (c) *Outcomes*. Bahwa evaluasi program adalah melakukan perbandingan yang relative antara satu program dengan lainnya atau perbandingan yang absolut antara suatu program dengan standar. Bahwa *description* berbeda dengan *judgment* atau menilai. Dalam model ini masukan, proses dan *outcomes* tidak hanya untuk menentukan apakah ada perbedaan tujuan dan keadaan yang sebenarnya, tetapi juga dibandingkan dengan standar yang absolut, untuk menilai manfaat program. Jadi tidak ada penelitian dapat diandalkan, jika tidak melakukan penilaian.

#### ***C.4.4. Penggolongan keempat***

Model-model evaluasi dapat dikelompokkan menjadi enam yaitu<sup>101</sup>:

##### ***1. Goal Oriented Evaluation***

Dalam model ini, seorang evaluator secara terus menerus melakukan pantauan terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Penilaian yang terus-menerus ini menilai kemajuan-kemajuan yang dicapai peserta program serta efektifitas temuan-temuan yang dicapai oleh sebuah program. Salah satu model yang bisa mewakili model ini adalah *discrepancy model* yang dikembangkan oleh Provus. Model ini melihat lebih jauh tentang adanya kesenjangan (*Discrepancy*) yang ada dalam setiap komponen yakni apa yang seharusnya dan apa yang secara riil telah dicapai.

##### ***2. Decision Oriented Evaluation***

Dalam model ini, evaluasi harus dapat memberikan landasan berupa informasi-informasi yang akurat dan obyektif bagi pengambil kebijakan untuk memutuskan sesuatu yang

---

<sup>101</sup> Djudju Sudjana. *Evaluasi Program Pendidikan Luar Sekolah*. Bandung. Remaja Rosdakarya. hal. 52

berhubungan dengan program. Evaluasi CIPP yang dikembangkan oleh Stufflebeam merupakan salah satu contoh model evaluasi ini. Model CIPP merupakan salah satu model yang paling sering dipakai oleh evaluator. Model ini terdiri dari 4 komponen evaluasi sesuai dengan nama model itu sendiri yang merupakan singkatan dari *Context, Input, Process dan Product*.

Evaluasi konteks (*context evaluation*) merupakan dasar dari evaluasi yang bertujuan menyediakan alasan-alasan (*rationale*) dalam penentuan tujuan.<sup>102</sup> Karenanya upaya yang dilakukan evaluator dalam evaluasi konteks ini adalah memberikan gambaran dan rincian terhadap lingkungan, kebutuhan serta tujuan (*goal*).

Evaluasi input (*input evaluation*) merupakan evaluasi yang bertujuan menyediakan informasi untuk menentukan bagaimana menggunakan sumberdaya yang tersedia dalam mencapai tujuan program. Evaluasi proses (*process evaluation*) diarahkan pada sejauh mana kegiatan yang direncanakan tersebut sudah dilaksanakan. Ketika suatu program telah disetujui dan dimulai, maka dibutuhkanlah evaluasi proses dalam menyediakan umpan balik (*feedback*) bagi orang yang bertanggungjawab dalam melaksanakan program tersebut.

Evaluasi Produk (*product evaluation*) merupakan bagian terakhir dari model CIPP. Evaluasi ini bertujuan mengukur dan menginterpretasikan capaian-capaian program. Evaluasi produk menunjukkan perubahan-perubahan yang terjadi pada input. Dalam proses ini, evaluasi produk menyediakan informasi apakah program itu akan dilanjutkan, dimodifikasi kembali atau bahkan-akan-dihentikan

### 3. *Transactional Evaluation*

Dalam model ini, evaluasi berusaha melukiskan proses sebuah program dan pandangan tentang nilai dari orang-orang yang terlibat dalam program tersebut.

---

<sup>102</sup> Baline R. Worthern & James R Sanders, 1979. *Educational Evaluation: Theory and Practice*. Belmont, C.A:Wadsworth. hal. 136

#### 4. *Evaluation Research*

Sebagaimana disebutkan diatas, penelitian evaluasi memfokuskan kegiatannya pada penjelasan dampak-dampak pendidikan serta mencari solusi-solusi terkait dengan strategi instruksional.

#### 5. *Goal Free Evaluation*

Model yang dikembangkan oleh Michael Scriven ini yakni Goal Free Evaluation Model ini tidak memperhatikan apa yang menjadi tujuan program sebagaimana model *goal oriented evaluation*.

Pokok perhatiannya justru bagaimana proses pelaksanaan program, dengan jalan mengidentifikasi kejadian-kejadian yang terjadi selama pelaksanaannya, baik hal-hal yang positif maupun hal-hal yang negatif.

#### 6. *Adversary Evaluation*

Model ini didasarkan pada prosedur yang digunakan oleh lembaga hukum. Dalam prakteknya, model adversary terdiri atas empat tahapan yaitu :

1. Mengungkapkan rentangan isu yang luas dengan cara melakukan survey berbagai kelompok yang terlibat dalam satu program untuk menentukan kepercayaan itu sebagai isu yang relevan.
2. Mengurangi jumlah isu yang dapat diukur.
3. Membentuk dua tim evaluasi yang berlawanan dan memberikan kepada mereka kesempatan untuk berargumen.
4. Melakukan sebuah dengar pendapat yang formal. Tim evaluasi ini kemudian mengemukakan argumen-argumen dan bukti sebelum mengambil keputusan.

Evaluasi program menarik diteliti karena secara teoritik mencakup banyak aspek, pemahaman komprehensif, pemahaman perkembangan dinamika perubahan, apalagi jika dilihat

secara empiris. Pengalaman empiris tersebut misalnya Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Demikian juga terdapat kaitan evaluasi dengan konteks globalisasi. Menurut Masafumi Nagao, isu global yang sekarang terjadi dapat masuk ke kehidupan masyarakat dan mengubah perspektif serta perilaku masyarakat. Globalisasi mempunyai pengaruh yang besar, yang dapat menyentuh komunitas di tingkat kota kecil maupun pedesaan<sup>103</sup>. Dia menunjukkan bagaimana evaluasi pembangunan komunitas di sebuah kota kecil (Oguni-Jepang) menghadapi masalah global yang mempengaruhi cara evaluasi yang harus dilakukan.

Selain itu evaluasi tidak bersifat statis, tetapi terus berkembang sesuai konteksnya (dinamika kontekstual). Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Chelimsky bahwa adanya berbagai macam tantangan berupa kekuatan-kekuatan di dunia saat ini, sehingga konteks politik dan kebijakan dimana suatu evaluasi dilakukan menjadi berubah. Akibatnya evaluasi menjadi tambah penting karena terjadi dorongan untuk menggunakan evaluasi sebagai sarana untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan serta efektifitas pelaksanaan suatu program<sup>104</sup>. Dengan terjadinya perubahan terhadap konteks politik dan kebijakan tersebut maka muncullah topik-topik baru seperti: evaluasi terhadap program lingkungan hidup, dampak kebijakan imigrasi, tingkat efektifitas anggaran militer, efektifitas bantuan luar negeri maupun trend pelanggaran atas hak asasi manusia.

Selanjutnya Thomas D Cook<sup>105</sup> menyatakan bahwa evaluasi program dilakukan dalam banyak cara yang berbeda dan evaluasi harus menjadi suatu bidang yang lebih bermanfaat. Paling tidak harus belajar penekanannya pada penggunaan metode ilmu sosial terapan. Evaluasi

---

<sup>103</sup> Masafumi Nagao, *Evaluating Global Issue in a Community Setting*, dalam Eleanor Chelimsky dan William Shadish, 1997 (Eds). hal. 149-150.

<sup>104</sup> Ibid. hal. 2.

<sup>105</sup> Thomas D Cook, 1997. *Lesson Learn in Evaluation Over the Past 25 Years*, dalam Eleanor Chelimsky & William R Shadish, 1997 (Eds). hal. 50.

yang duduk di atas bangku berkaki tiga (julukan untuk metode, teori dan substansi temuan) akan menjadi bidang yang lebih bergairah dan selalu memperbarui diri.

Sementara itu fakta yang bekerja di lingkungan politik yang dinamis, memiliki sejumlah implikasi penting bagi evaluasi, untuk teori dan prakteknya, untuk praktisinya dan untuk masa depannya.<sup>106</sup> Implikasi lingkungan politik bagi evaluasi adalah kebutuhan utama terhadap (1) Kredibilitas evaluasi, bahwa penilaian oleh orang (termasuk pemeriksa, periset, jurnalis, sponsor, pengguna, pembuat kebijakan), bahwa evaluasi adalah kompeten dan obyektif; (2) Perlunya keberanian evaluator, yaitu diperlukan keberanian untuk menolak jawaban yang diinginkan sponsor. Keberanian untuk menolak menjadi "anggota tim", dan keberanian untuk berjuang melawan campur tangan yang tidak pantas ke dalam proses evaluasi; (3) Penyebaran hasil penelitian yang kuat, yaitu selain melakukan publikasi hasil evaluasi, evaluator juga harus berupaya untuk menyebarkannya agar tetap sebagai fakta yang paling penting di front depan perdebatan publik; (4) Hubungan antar disiplin ilmu dengan riset dasar, yaitu kebutuhan pada jalinan yang kuat antar ilmu pengetahuan yang dipakai dan khususnya dengan riset dasar; (5) Akses informasi, yaitu lingkungan politik memberikan batasan pada akses evaluator ke data, sehingga mengarah pada kebijakan publik yang buruk; (6) Pelatihan evaluasi yang lebih realistis, yaitu bahwa perlu lebih memfokuskan pada cara melakukan pelatihan bagi para evaluator baru untuk bekerja dalam kondisi tersebut.

## **D. PEMBERDAYAAN DALAM EVALUASI PROGRAM**

### **D. 1. PEMBERDAYAAN**

Menurut *Clutterbuck* pemberdayaan adalah suatu proses dari latar lingkungan dan struktur (organisasi) yang benar sehingga seseorang dapat berkontribusi penuh dengan keahlian

---

<sup>106</sup> Ibid. hal. 58-64

yang dimilikinya<sup>107</sup>. Ini sejalan dengan pendapat *Stewart*, bahwa pemberdayaan adalah suatu cara yang sungguh-sungguh, sangat praktis dan produktif untuk mendapatkan yang terbaik dari staf dan diri sendiri<sup>108</sup>. Ini sedikit berbeda dengan pendapat *Friedmann* karena mungkin berbeda konteksnya. Pada kedua pendapat sebelumnya, pemberdayaan dalam konteks organisasi tertentu, sedangkan dalam konsep *Friedmann* lebih kepada masyarakat luas. Oleh sebab itu menurut *Friedmann* pemberdayaan adalah proses pemberian kesempatan kepada orang miskin untuk memperoleh atau mengakumulasi basis kekuasaan sosial<sup>109</sup>.

Konsep Pemberdayaan<sup>110</sup> muncul dengan dua premis mayor: kegagalan dan harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi masalah kemiskinan dan lingkungan yang berkelanjutan. Sedangkan harapan, adanya alternatif-alternatif pembangunan yang memasukan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi secara mamadai. Kegagalan dan harapan ini bukan merupakan alat ukur ilmu-ilmu sosial, tetapi cerminan nilai-nilai normatif dan moral yang terasa sangat nyata di tingkat individu dan masyarakat. Dengan demikian pemberdayaan masyarakat pada hakekatnya adalah nilai kolektif pemberdayaan individual.<sup>111</sup>

Dalam konteks ini Amartya Sen menekankan pembangunan harus diterjemahkan sebagai proses meningkatkan derajat kebebasan manusia dalam menentukan pilihan-pilihannya sendiri. Hal ini berdasarkan hasil pengamatannya bahwa masalah utama negara berkembang lebih pada berkurangnya makna kehidupan daripada rendahnya pendapatan. Karena itu strategi yang tepat

---

<sup>107</sup> David Clutterbuck & Susan Kernaghan, 1994. *The Power of Empowerment*. London. British Library. hal 13-14.

<sup>108</sup> Allen Mikcchell Stewart, 1994, *Empowering People*. London. Pustman Publishing. hal 6

<sup>109</sup> Andre Bayo Ala, 1996. *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*. Yogyakarta. Liberty. hal 143

<sup>110</sup> Gunawan Sumodiningrat, 2007. hal. 27.

<sup>111</sup> Ibid. hal. 28

untuk mengatasi kemiskinan adalah meningkatkan kebebasan dan kemampuan umat manusia dalam memilih nilai sesuai dengan keyakinannya<sup>112</sup>.

Pemberdayaan sebagai konsep alternatif pembangunan, dengan demikian menekankan otonomi pengambilan keputusan suatu kelompok masyarakat yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, partisipasi, demokrasi dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung. Fokusnya adalah lokalitas, karena civil society, lebih siap diberdayakan lewat isu-isu lokal. Meski demikian sangat tidak realistis apabila kekuatan-kekuatan ekonomi dan struktur-struktur di luar civil society diabaikan. Karena itu pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi, tetapi juga politik, sehingga masyarakat memiliki posisi tawar secara nasional maupun internasional<sup>113</sup>.

Konsep pemberdayaan merupakan hasil interaksi di tingkat ideologis maupun praksis. Di tingkat ideologis, konsep ini merupakan hasil interaksi antara konsep *top down* dan *bottom-up*, antara *growth strategy* dan *people centered strategy*<sup>114</sup>. Sedangkan di tingkat praksis, interaksi terjadi lewat pertarungan antar otonomi. Konsep pemberdayaan dengan demikian mengandung konsep pemihakan kepada masyarakat di bawah garis kemiskinan<sup>115</sup>.

Selain itu pemberdayaan juga merupakan kemampuan masyarakat untuk mendapatkan akses atau kontrol atas sumberdaya hidup yang penting. Demikian pula menurut Riyanto<sup>116</sup>: (i) Pemberdayaan adalah suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuatan yang berubah antara individu, kelompok dan lembaga-lembaga sosial; (ii) Pemberdayaan juga merupakan pembagian kekuatan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan

---

<sup>112</sup> Gunawan sumodiningrat, 2007. hal. 28

<sup>113</sup> Ibid. hal.28

<sup>114</sup> Ibid. hal.29

<sup>115</sup> Ibid. hal. 29

<sup>116</sup> Budi Riyanto, 2005 *Pemberdayaan masyarakat sekitar hutan dalam perlindungan kawasan pelestarian alam*. Bogor. Penerbit LPHKL. hal.50

kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan; (iii) Selain itu pemberdayaan adalah proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat tinggalnya.

Agar *empowerment* berhasil diterapkan, maka suatu organisasi perlu memperhatikan tujuh variabel berikut<sup>117</sup>: (1) *Envision*: memimpikan, mampu merumuskan tujuan organisasi dengan jelas. Apakah tujuan organisasi telah dirumuskan dengan jelas dan apakah berbagai pihak (stakeholder) mengetahui tujuan PPK? Sudah adakah *sale coordinating*, dimana penyelesaian pekerjaan dapat diserahkan kepada masing-masing dengan panduan atau parameter secukupnya saja? (2) *Educate*: mendidik, memberikan pemahaman tentang pengambilan keputusan yang tepat. Apakah sudah diadakan pelatihan tentang pengetahuan dasar bagi tindakan yang mungkin diperlukan (latar belakang dilaksanakan PPK dan konsep PPK)/ termasuk pelatihan bagi peserta program tentang keterampilan khusus. Apakah sudah ada pengakuan tentang kenyataan bahwa ada suatu kondisi dimana peserta program akan mengambil dan melaksanakan keputusannya sendiri?

(3) *Eliminate*: menghapus, menghilangkan segala halangan bagi proses pemberdayaan. Apakah ada jaminan seluruh sistim dan prosedur mendukung pencapaian tujuan? Apakah segala peraturan yang menghalangi proses pemberdayaan (program) telah dihilangkan? Apakah sudah terjadi kompetisi internal yang tidak perlu? Apakah ada transparansi, sehingga kompetisi yang sehat dan terarah akan berkembang? (4) *Express*, mengungkapkan, menyatakan dengan jelas konsep program. Apakah ada konsep yang jelas tentang program (PPK). Apakah dilakukan sosialisasi konsep PPK kepada semua stakeholder? Adakah dialog untuk mendiskusikan konsep,

---

<sup>117</sup> Allen Mikcchell Stewart, 1994. hal 73-86

sehingga tidak ada jarak (sikap dan pemahaman) antara manajemen program dengan peserta program?

(5) *Enthuse*, antusias, bergairah, mendorong kegairahan peserta akan pentingnya program. Apakah ada upaya penyadaran yang terus menerus kepada peserta program akan pentingnya program bagi wilayah atau desa dan dirinya? Apakah stakeholder lebih berkonsentrasi pada perihal manfaat program dibanding hal-hal kecil yang menghalangi proses pelaksanaan program?

(6) *Equip*: melengkapi, menjamin tersedianya segala keperluan dari peserta program. Apakah program menyediakan sumberdaya yang diperlukan, termasuk kekuasaan (otoritas), agar peserta dapat melaksanakan program dengan baik. Apakah sumberdaya mudah didapatkan oleh peserta program, dan tidak melalui prosedur yang rumit? Apakah sumberdaya yang tersedia sesuai dengan kebutuhan peserta program saat itu? (7) *Evaluate*: mengevaluasi monitoring dan evaluasi sangat diperlukan untuk melakukan tindakan koreksi. Apakah telah dibuat standar kinerja yang jelas bagi setiap orang dan setiap pekerjaan? Bagaimana dengan perkembangan program dan tindakan perbaikan dari waktu ke waktu? Bagaimana kegiatan monitoring dan evaluasi bagi program dilakukan secara rutin dan berkala?

Selain itu menurut Wallis, pemberdayaan masyarakat bertumpu pada 6 prinsip: (i) modal sosial (*social capital*), yaitu pengembangan yang ditujukan kepada pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan kesadaran mengenai kerjasama dan nilai-nilai yang disepakati; (ii) infrastruktur masyarakat (*civil infrastructure*), yaitu pengembangan lembaga-lembaga kemasyarakatan informal yang berorientasi kepada kemajuan; (iii) orientasi kepemilikan (*asset orientation*), yaitu pengembangan yang bertumpu pada penggalan kemampuan masyarakat sebagai modal pengembangan; (iv) kerjasama (*collaboration*), yaitu mengembangkan pola kerjasama yang tumbuh dari dalam; (v) visi dan tindakan strategis (*vision and strategic action*),

yaitu membangun visi dan mengidentifikasi langkah-langkah strategis oleh masyarakat; (vi) seni demokrasi (*art democracy*), yaitu mempromosikan cara-cara bertindak yang merangsang partisipasi dan tumbuhnya inisiatif dari dalam<sup>118</sup>.

#### 2.4.1.1. Hambatan Program Pemberdayaan Masyarakat (PM)

Menurut Watson dalam Adi (2003), ada dua kendala dalam proses Pemberdayaan Masyarakat<sup>119</sup> yaitu:

1. ***Kepribadian Individu***, mencakup: (a) *kestabilan*, merupakan dorongan internal individu yang berfungsi untuk menstabilkan dorongan dari luar; misal perilaku seseorang yang telah mengikuti pelatihan kepekaan cenderung lebih terbuka dan menerima masukan, tetapi setelah beberapa bulan dorongan tersebut melemah dan dorongan asal kembali muncul sehingga dia tidak peka lagi; (b) *kebiasaan*, jika tidak ada perubahan situasi yang tidak terduga, maka setiap individu umumnya akan bereaksi sesuai dengan kebiasaannya; misal penduduk yang telah terbiasa menggunakan air apa adanya untuk memasak, akan sulit untuk mengubah agar membiasakan menggunakan air bersih untuk memasak; (c) *hal yang utama*, sesuatu yang berhasil mendatangkan hasil yang memuaskan; jika tindakan yang dilakukan seseorang mendatangkan hasil yang memuaskan, maka ia cenderung mengulangnya pada saat yang lain. Misal seseorang yang telah cocok menggunakan pupuk kimia untuk meningkatkan produksi padi, maka ia akan menolak untuk menggunakan pupuk organik, padahal pupuk kimia merusak struktur tanah; (d) *seleksi ingatan dan persepsi* atau *stereotif*, jika sikap seseorang terhadap obyek sikap telah terbentuk, maka tindakan yang dilakukannya pada saat berikutnya akan

---

<sup>118</sup> Budi Riyanto, 2005. hal.50

<sup>119</sup> Isbandi Rukminto Adi, 2003. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*. Lembaga Penerbit FE UI. hal. 306-321.

disesuaikan dengan obyek sikap yang ia jumpai; misal jika seseorang merasa antipati terhadap salah satu pembina (fasilitator) hanya karena dia berasal dari suku tertentu (berdasarkan stereotif yang ia kembangkan) ,padahal dia merupakan fasilitator terbaik; (e) *ketergantungan*, jika dalam suatu kelompok masyarakat terlalu banyak orang yang mempunyai ketergantungan kepada orang lain, maka proses pemandirian akan menjadi sulit dan lebih lama; (f) *superego*, jika superego terlalu kuat cenderung membuat seseorang tidak mau menerima pembaruan dan kadangkala menganggap pembaruan sebagai suatu hal yang tabu; (g) *tidak percaya diri*, merupakan konsekuensi dari ketergantungan dan superego yang terlalu kuat, sehingga ia merasa perlu menghindari dorongan yang datang dari dirinya sendiri dengan menyatakan, ”rasanya apa yang saya inginkan ini bukan merupakan hal yang patut untuk dilakukan”; (h) *rasa tidak aman*, kecenderungan untuk mencari rasa aman yang ia peroleh di masa lalu (bernostalgia untuk mencari masa bahagia yang dulu pernah dia alami pada masa kanak-kanak). Meskipun mereka cenderung selalu merasa kecewa dengan keadaan saat ini, mereka merasa bahwa perubahan yang akan terjadi justru akan dapat meningkatkan kecemasan dan ketakutan mereka.

b) ***Sistim Sosial***, meliputi: (i) *kesepakatan terhadap norma tertentu*, norma sebagai aturan tidak tertulis mengikat sebagian besar anggota masyarakat pada komunitas tertentu. Misal ada norma suatu masyarakat tertentu yang menempatkan menerima sumbangan hajatan sebagai suatu arisan, yang akan dicatat dan harus dikembalikannya kelak. Meskipun besarnya pengeluaran untuk sumbangan hajatan per bulan telah sangat meresahkan masyarakat dan besarnya jauh melebihi biaya untuk makan, kesehatan dan pendidikan anak, tetapi tetap saja sangat sulit atau tidak bisa diubah; (ii) *kelompok kepentingan*, adanya kelompok kepentingan yang mempunyai tujuan berbeda dengan tujuan pemberdayaan masyarakat, misal beberapa kelompok usaha mempunyai kepentingan tertentu dengan tetap

berlangsungnya kantong-kantong kemiskinan, dengan harapan agar bisa memberikan upah kerja yang murah; (iii) kesatuan dan kepaduan sistim dan budaya, bahwa perubahan yang dilakukan pada suatu kawasan tertentu akan dapat mempengaruhi kawasan yang lain, misal perubahan sistim pencaharian sistim ladang berpindah menjadi sistim bertani menetap, menimbulkan dampak pada beberapa kebiasaan seperti pola mengasuh anak, bermasyarakat dan membersihkan diri, (iv) *hal yang bersifat sakral*, ketika suatu teknologi atau program inovatif yang akan dikembangkan ternyata membentur nilai-nilai keagamaan atau nilai-nilai yang dianggap sakral. Misal ketika terjadi isu mengenai isu lemak babi yang digunakan untuk bahan campuran beberapa produk makanan dan kosmetik, maka tentanganpun muncul dari berbagai pihak terutama umat Islam, (v) *penolakan terhadap orang luar*, bahwa manusia mempunyai sifat yang universal salah satunya adalah ia mempunyai rasa curiga dan rasa terganggu terhadap orang asing; oleh karena itu seorang pendamping harus mempunyai keterampilan berkomunikasi yang baik agar ia tidak menjadi orang luar dalam masyarakat tersebut.

Dari sekian hambatan yang tergolong dalam dua kelompok hambatan (kepribadian individu dan sistim sosial), selanjutnya Watson, dalam Adi (2003) memberikan rekomendasi dengan membaginya ke dalam tiga pertanyaan:

- a. *Siapa yang melakukan perubahan?* Dalam hal ini, program akan berhasil jika perubahan yang mereka lakukan tidak dirasakan dilakukan oleh orang luar dan program mendapat dukungan masyarakat luas dan para pimpinan;
- b. *Bentuk perubahan seperti apa yang akan dilakukan?* Program akan berhasil jika pemanfaat akan melihat bahwa perubahan yang dilakukan dapat mengurangi beban yang mereka rasakan, program sesuai atau tidak bertentangan dengan norma dan nilai dalam masyarakat,

program dapat menampilkan hal baru yang menarik minat warga, bahwa otonomi dan keamanan mereka tidak terancam;

- c. *Bagaimana prosedur untuk melakukan perubahan tersebut?* Program akan berhasil jika warga atau pemanfaat dilibatkan dalam proses diagnosa masalah, dikembangkan berdasarkan diskusi dan kesepakatan masyarakat, dapat meyakinkan kelompok yang menentang, masyarakat memberikan umpan balik dan klarifikasi, masyarakat mempercayai, menerima dengan senang hati serta mendukung relasi yang telah berkembang, dan memberikan kesempatan dan terbuka diperbaiki dan dikaji ulang.

Analisis yang lain melihatnya dari sisi yang lebih luas dan komprehensif, seperti Gray dan Cox dalam Adi (2003) menyebutkan bahwa akar masalah yang menghambat pembangunan sosial pada umumnya, intervensi komunitas atau pemberdayaan masyarakat khususnya yaitu<sup>120</sup>:

1. ***Dimensi Makro: kesenjangan pembangunan desa dan kota.***

Pemusatan pembangunan di kota-kota besar membuat kota-kota besar semakin menjulang dan daerah pedesaan menjadi terpinggirkan. Keadaan seperti ini menyebabkan *human capital* yang potensial dari pedesaan yang seharusnya difokuskan untuk membangun pedesaan justru mengalir ke kota-kota besar, dimana mereka sebagian besar belum dapat berkompetisi dengan angkatan kerja yang mendapat pendidikan di kota tersebut. Ini menyebabkan mereka seringkali belum dapat memasuki alur utama dunia pekerjaan, sehingga tenaga kerja dari pedesaan yang belum mempunyai keterampilan yang sesuai dengan tuntutan lapangan kerja, lebih sering masuk ke sektor informal atau terlempar ke jalan. Bagi pedagang asongan (di berbagai persimpangan jalan, dalam bus dan kereta) misalnya, pekerjaannya tersebut lebih dianggap sebagai pemecahan masalah dari berbagai kondisi yang menghimpit dirinya.

---

<sup>120</sup> Ibid. hal. 325-332. (dengan contoh kondisi Indonesia).

Kesenjangan pembangunan kota dan desa (bukan hanya terlihat dari pembangunan fisik dan ekonomi saja, tetapi juga pembangunan sosial), dan akan mendorong tumbuhnya kemiskinan, yang muncul dan mempunyai cabang-cabang hingga ke masalah pekerjaan sosial, seperti anak jalanan, anak terlantar, perdagangan anak dan wanita, serta berbondong-bondongnya jutaan TKI dan TKW mencari kerja ke luar negeri (padahal tanpa jaminan keamanan yang memadai). Kondisi demikian telah menciptakan terjadinya proses *kemiskinan struktural*, dimana struktur yang ada telah membuat masyarakat makin tersegregasi antara mereka yang berada di pusat area yang mempunyai akses lebih besar untuk mendapatkan “kue pembangunan” dan mereka yang berada di lingkaran luar yang sulit untuk mengakses “kue pembangunan” tersebut.

## **2. Dimensi Mikro: Mentalitas materialistik dan ingin serba cepat (instan)**

Perkembangan mentalitas ini pada titik tertentu dan pada sisi negatif akhirnya akan memunculkan mentalitas korup. Mentalitas korup ini bahkan kini telah menjadi bagian kehidupan keseharian bangsa ini. Hal yang makin memperumit masalah adalah sudah terlatihnya para pelaku, sehingga serumit apapun sistem pengawasan yang dikembangkan akan selalu ada celah untuk melakukan korupsi. Masalah lain yang tercipta dari mentalitas ini adalah lemahnya sumberdaya manusia dan etos kerja masyarakat tertentu. Keinginan untuk mengembangkan budaya kerja dan kemampuan yang lebih baik masih terbatas pada keinginan saja dan belum pada tingkatan upaya merealisasikan secara serius dan konsisten. Karena bagi mereka bekerja adalah suatu beban tersendiri dan pendidikan adalah sesuatu yang merepotkan, sehingga mereka lebih memfokuskan pendidikan yang instan pula. Akibatnya membuat investasi di bidang pendidikan kurang diperhatikan.

### **3. Dimensi Mezzo: Melemahnya sosial trust dalam komunitas dan organisasi.**

Pembangunan sulit berjalan dengan hasil optimal jika tidak ada trust antar pelaku pembangunan itu sendiri. Sosial trust tidak hanya berada pada dimensi vertikal (antara masyarakat dan pemerintah), tetapi juga harus ada pada dimensi horizontal (misal antar suku yang ada dalam satu komunitas). Melemahnya sosial trust pada akhirnya akan melemahkan integritas sosial pada komunitas, baik pada komunitas lokal, regional maupun nasional. Dalam suatu organisasi melemahnya trust antara lain muncul karena adanya tenaga-tenaga yang dianggap tidak berkompeten tetapi muncul menempati posisi tertentu. Melemahnya trust dalam komunitas dapat membuat masyarakat bertindak anarkhis, misalnya melemahnya kepercayaan terhadap penegakan hukum, telah membuat masyarakat main hakim sendiri dan membakar pelaku kejahatan (seperti seorang kakek di Grobogan-Jawa Tengah yang mencuri gabah satu karung meninggal digebuki massa).

## **D. 2. PPK UNTUK MENGATASI KEMISKINAN**

### **D. 2.1. PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN (PPK)**

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dilaksanakan sebagai tindak lanjut program penanggulangan kemiskinan (IDT) agar lebih terpadu, terarah dan berkesinambungan. Program ini dijalankan untuk memberdayakan masyarakat dan meningkatkan kemampuan aparat daerah<sup>121</sup>. PPK merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat di wilayah pedesaan, bahkan merupakan program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air, karena sampai tahun 2006 saja telah dilaksanakan di lebih 54% desa di seluruh Indonesia.<sup>122</sup>

Pemberdayaan masyarakat merupakan proses perubahan struktur yang muncul dari masyarakat, oleh masyarakat dan hasilnya ditujukan demi kesejahteraan masyarakat. Proses ini

---

<sup>121</sup> Gunawan Sumodiningrat, 2007. *op.cit.* hal 37.

<sup>122</sup> KM Nas, 2008. *op.cit.* hal.1.

berlangsung secara alamiah dengan anggapan bahwa masyarakat sebagai pelaku sosial ekonomi, memiliki produktivitas yang kurang lebih berimbang dan bertindak efisien atau rasional. Sedangkan indikator terpenting keberhasilan program pemberdayaan masyarakat (dari PPK) adalah perubahan struktur secara alamiah. Perubahan struktur ini bisa terjadi jika kemampuan daerah (lokal) meningkat secara signifikan dan kesejahteraan meningkat secara memadai dan lestari, yang ditandai dengan meningkatnya akumulasi modal di tingkat lokal. Karena itu lembaga (organisasi) keuangan lokal menjadi kunci dalam menentukan terjadinya kreativitas dan inovasi lokal untuk menggerakkan ekonomi lokal<sup>123</sup>.

PPK telah dimulai sejak Indonesia mengalami krisis multidimensi dan perubahan politik pada 1998. Saat ini pemerintah mengadopsi mekanisme dan skema PPK dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), yaitu berupa PNPM Mandiri Perdesaan yang merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM Mandiri dalam upaya mempercepat upaya mengentaskan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di perdesaan. Program ini dilakukan untuk lebih mendorong upaya peningkatan kualitas hidup, kesejahteraan dan kemandirian masyarakat di perdesaan. Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat terbesar di Indonesia ini (terbesar karena cakupan wilayah, serapan dana, kegiatan yang dihasilkan dan jumlah pemanfaatnya), berada di bawah binaan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD), Departemen Dalam Negeri (Depdagri)<sup>124</sup>.

PPK memusatkan kegiatan bagi masyarakat Indonesia paling miskin di perdesaan dengan menyediakan fasilitasi pemberdayaan masyarakat/kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat, sebesar Rp1 miliar

---

<sup>123</sup> Gunawan Sumodiningrat, 2007. *op.cit.* hal 47-66

<sup>124</sup> KM Nas, 2008. hal 2

sampai Rp3 miliar per kecamatan. Dalam PPK<sup>125</sup>, seluruh anggota masyarakat diajak terlibat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas di desanya, sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya<sup>126</sup>.

PPK yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan agar meningkat kesejahteraannya, dilaksanakan melalui berbagai tahapan kegiatan berikut<sup>127</sup>: (a) *Diseminasi Informasi dan Sosialisasi*. Dilakukan dalam beberapa cara. Lokakarya yang dilakukan pada tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan dan desa untuk menyebarkan informasi dan mempopulerkan program. Di setiap desa dilengkapi Papan Informasi sebagai salah satu media informasi bagi masyarakat. Kerjasama dengan berbagai pihak terkait penyebaran informasi (media massa, NGO, akademisi, anggota dewan) menjadi bagian dalam kegiatan ini. (b) *Proses perencanaan*. Di tingkat dusun, desa dan kecamatan. Masyarakat memilih fasilitator desa (FD) untuk mendampingi dalam proses sosialisasi dan perencanaan. FD mengatur pertemuan kelompok, termasuk pertemuan khusus perempuan, untuk membahas kebutuhan dan prioritas pembangunan di desa. Masyarakat kemudian menentukan pilihan terhadap jenis kegiatan pembangunan yang ingin didanai. PPK menyediakan tenaga konsultan sosial dan teknis di tingkat kecamatan dan kabupaten untuk membantu sosialisasi, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan.

(c) *Seleksi proyek di tingkat desa dan kecamatan*. Masyarakat melakukan musyawarah di tingkat desa dan kecamatan untuk memutuskan usulan yang akan didanai. Musyawarah terbuka bagi segenap anggota masyarakat untuk menghadiri dan memutuskan jenis kegiatan. Forum antardesa terdiri dari wakil-wakil dari desa yang akan membuat keputusan akhir mengenai

---

<sup>125</sup> PPK sekarang disebut juga sebagai PNPM-PPK atau PNPM Mandiri Perdesaan

<sup>126</sup> KM Nas, 2008. hal. 3

<sup>127</sup> Ibid. hal. 5

proyek yang akan didanai. Pilihan proyek adalah *open menu* untuk semua investasi produktif, kecuali yang tercantum dalam daftar larangan. (d) *Masyarakat melaksanakan proyek mereka.* Dalam pertemuan masyarakat memilih anggotanya untuk menjadi Tim Pengelola Kegiatan (TPK) di desa-desa yang terdanani. Fasilitator Teknis PPK mendampingi TPK dalam mendisain prasarana, penganggaran kegiatan, verifikasi mutu dan supervisi. Para pekerja umumnya berasal dari desa penerima manfaat. (e) *Akuntabilitas dan laporan perkembangan.* Selama pelaksanaan kegiatan, TPK harus memberikan laporan perkembangan kegiatan dua kali dalam pertemuan terbuka di desa, yakni sebelum proyek mencairkan dana tahap berikutnya. Pada pertemuan akhir, TPK akan melakukan serah terima proyek kepada masyarakat, desa, dan TP3.

#### **D.2.2. PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN<sup>128</sup>**

Uphoff<sup>129</sup> memberikan gambaran bahwa selama kurun waktu yang panjang lembaga donor internasional mengakui akan pentingnya pengembangan kelembagaan untuk mencapai tujuan pembangunan. USAID dan Bank Dunia telah memberikan pembuktian terhadap pentingnya pengembangan kelembagaan ini, bahkan seringkali proyek yang mengabaikan pengembangan kelembagaan berakhir pada kegagalan. Sebagian besar lembaga donor hanya berkonsentrasi pada pengembangan kelembagaan di tingkat pusat saja. Pemerintah dipandang sebagai sebuah lembaga yang paling mudah disentuh serta merupakan lembaga yang telah memiliki kemampuan dalam manajemen organisasi. Lembaga di tingkat lokal dianggap sebagai bagian “nomer dua” saja dibandingkan lembaga di tingkat pusat atau nasional. Lembaga lokal ini hanya memainkan sedikit peran serta mendapatkan alokasi sumberdaya yang sangat terbatas.

---

<sup>128</sup> Pada dasarnya PPK dalam operasionalnya adalah program pengembangan kelembagaan yang di tingkat kecamatan adalah UPK (Unit Pengelola Kegiatan) dan ditingkat desa adalah kelompok perempuan SPP, disamping TPK dan TP3

<sup>129</sup> Norman T. Uphoff. 1986. *Local Institutional Development; An Alatical Sourcebook*. West Hartford. Kumarian Press. hal. 42

Pengembangan kelembagaan mengacu pada proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga dalam mengefektifkan penggunaan sumberdaya manusia dan keuangan yang ada. Berbagai istilah akan muncul, namun demikian semuanya memiliki tujuan peningkatan efektifitas penggunaan sumberdaya suatu negara sehingga pembangunan yang dijalankan akan dapat berhasil. Israel memberikan gambaran bahwa pengembangan kelembagaan telah menjadi bagian dari strategi pembangunan pada berbagai negara seiring dengan desakan kalangan LSM. Rockefeller dan Ford Foundation telah memiliki program pengembangan kelembagaan pada tahun 1950-an dan 1960-an, demikian pula dengan USAID yang juga mempunyai program serupa pada dekade setelahnya<sup>130</sup>.

Lebih jauh Israel mengungkapkan bahwa pengembangan kelembagaan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam setiap proyek pembangunan yang didanai oleh Bank Dunia. Selain membangun dalam bentuk sarana dan prasarana fisik, terdapat cakupan lain yang termasuk dalam aspek pengembangan kelembagaan, walaupun masih sangat kecil. Berbeda halnya apabila proyek pembangunan tersebut bersifat investasi di bidang jasa seperti penyuluhan pertanian, kesehatan atau pendidikan, muatan pengembangan kelembagaan menjadi bagian yang menjadi perhatian besar. Kesulitan yang dihadapi disini adalah pembangunan fisik ternyata jauh lebih mudah dibandingkan dengan pengembangan kelembagaan. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa komponen fisik pada suatu program pembangunan memiliki tingkat keberhasilan dua kali dibandingkan dengan komponen pembangunan kelembagaan<sup>131</sup>.

Kegagalan ini kemudian menyebabkan banyak praktisi pembangunan yang mencoba untuk mengabaikan masalah kelembagaan sebagai aspek penentu keberhasilan proyek

---

<sup>130</sup> Arturo Israel. 1990. *Pengembangan Kelembagaan; Pengalaman Proyek-Proyek Bank Dunia*. Jakarta. LP3ES. hal.2

<sup>131</sup> Arturo Israel. 1990. hal. 2.

pembangunan. Kelembagaan menjadi aspek yang dianggap tidak terlalu signifikan apabila dibandingkan dengan investasi, pendidikan bahkan hingga perubahan budaya masyarakat. Bahkan, banyak pula yang menghilangkan aspek kelembagaan yang dinilai tidak dapat dikuantifikasi dan menggantikannya dengan faktor lain yang dapat dengan mudah dikuantifikasi menjadi berbagai formula. Israel<sup>132</sup> memberikan dua alasan yang mendasari hilangnya aspek kelembagaan dalam analisi ahli pembangunan, antara lain :

1. Pendekatan pembangunan selama ini menggunakan perspektif ekonomi yang selalu berpikir pada efisiensi penggunaan sumberdaya.
2. Kelembagaan merupakan persoalan yang rumit untuk dijelaskan. Perkembangan ilmu manajemen dan administrasi pembangunan pun belum mampu menyentuhnya terlebih pada negara berkembang.

Pengertian lembaga sampai saat ini masih menjadi bahan perdebatan yang sengit di kalangan ilmuwan sosial. Bahkan lebih jauh Uphoff<sup>133</sup>, memberikan gambaran yang jelas tentang keambiguan antara lembaga dan organisasi. Istilah lembaga dan organisasi secara umum penggunaannya dapat dipertukarkan dan hal tersebut menyebabkan keambiguan dan kebingungan diantara keduanya. Israel memberikan penjelasan mengenai konsep umum tentang lembaga yang meliputi pada semua tingkatan lokal atau masyarakat, unit manajemen proyek, badan atau departemen pusat dan sebagainya. Perbedaan antara lembaga dan organisasi masih sangat kabur. Organisasi yang telah mendapatkan kedudukan khusus dan legitimasi dari masyarakat karena keberhasilannya memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat dalam waktu yang panjang dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut telah “melembaga”<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Ibid. hal. 4 -5

<sup>133</sup> Norman T Uphoff. 1986. hal.43

<sup>134</sup> Arturo Israel. 1990. hal. 14

Milton Esman mengidentifikasi adanya lima variabel (pembangunan) kelembagaan, yaitu: (a) *kepemimpinan*, seseorang dalam suatu kelompok yang mengarahkan operasional institusi secara internal dan mengelola relasi dengan lingkungan eksternal; (b) *doktrin*, ungkapan tujuan, sasaran dan metode operasional kelembagaan; (c) *program*, kegiatan yang diselenggarakan oleh suatu institusi dalam memproduksi dan menghasilkan output berupa barang atau jasa; (d) *sumberdaya*, fisik, keuangan, personil, informasi, input lainnya yang diperlukan agar berfungsi kelembagaan; (e) *struktur internal*, pembagian tenaga kerja, distribusi otoritas, dan jalur komunikasi dalam kelembagaan<sup>135</sup>. Sementara dalam pembangunan kelembagaan paling tidak ada lima jenis perubahan sosial yang terjadi: (a) perubahan secara evolusioner; (b) perubahan secara revolusioner; (c) perubahan secara dialektikal; (d) perubahan secara koersif; dan (e) perubahan dengan bimbingan atau petunjuk.<sup>136</sup>

Untuk menjalin relasi produktif dengan kelompok lokal, khususnya di pedesaan, diperlukan suatu wahana atau area yang dapat dilakukan (pemerintah) yaitu: (a) alokasi keuangan; (b) pembinaan langsung kepada kelompok, (c) mengembangkan organisasi khusus yang terpinggirkan, (d) reformasi ketentuan pelayanan publik, dan (e) penguatan akuntabilitas dalam organisasi lokal.<sup>137</sup> Sementara untuk mencapai keberhasilan pembangunan kelembagaan diperlukan prasyarat pendukung. Menurut Ronald McGill faktor pendukung keberhasilan pembangunan kelembagaan antara lain: kepemimpinan proyek dan dukungan lingkungan, penetapan tujuan proyek yang jelas, keterlibatan penuh dari pemanfaat, otonomi dan akuntabilitas, beberapa komponen proyek tertentu dan penggunaan sumberdaya lokal.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Milton Esman dalam Melving G Blasé, 1986. *Institutional Building. A Source Book*. hal.335

<sup>136</sup> D Wood Thomas et al, 1972. *Institutional Building, A Model for Applied Social Change*. Schenkman Publishing Company. hal. 65-66.

<sup>137</sup> Milton J Esman and Norman T Uphoff, 1984. *Local Organization, intermediaries rural development*. Cornell University Press. hal. 268

<sup>138</sup> Ronald Mc Gill, 1996. *Institutional Development, A Third City Management Perspective*. Macmilan Press Ltd. hal 47.

Sedangkan pembangunan kelembagaan terkait dengan pemerintahan lokal khususnya tingkat desa yang juga merupakan tujuan PPK adalah penyesuaiannya dengan perkembangan peraturan atau undang-undang, yaitu UU No.32 Tahun 2004. Desa dewasa ini tidak boleh lagi hanya mengandalkan aset desa seperti tanah dan kekayaan lain untuk memajukan masyarakat desa, tetapi yang lebih utama adalah memberdayakan aparat desa sebagai human capital yang akan mengelola desa bersama BPD serta masyarakat desa yang bersangkutan. Kemampuan aparat desa dalam mengelola sumber-sumber desa merupakan hal yang harus diutamakan agar desa betul-betul mandiri sesuai dengan harapan yaitu menjadi desa otonom.<sup>139</sup>

### **Kapital Sosial**

Konsep kapital sosial menjadi sebuah konsep yang diterima secara umum oleh ilmuan sosial dari berbagai disiplin ilmu. Konsep ini kemudian berkembang dengan pesatnya dan menjadi perhatian banyak pihak. Kapital sosial bahkan dengan dahsyatnya dianggap sangat berperan dalam pembangunan ekonomi. Selain diterima oleh berbagai kalangan, kapital sosial juga menjadi bahan perdebatan antara ilmuan sosiologi, antropologi, politik dan juga ekonomi. Kapital sosial memiliki keunikan yaitu *relasional*. Kapital ekonomi terdapat pada rekening bank seseorang, kapital manusia terdapat pada otaknya dan kapital sosial berada pada struktur hubungan antar individu. Untuk mendapatkan kapital sosial, seseorang harus berhubungan dengan orang lain dimana diantaranya saling mendapatkan manfaat<sup>140</sup>

Sebagai sebuah bagian dari struktur sosial dimana individu berada, kapital sosial bukan merupakan hak milik salah satu individu pun dalam struktur sosial, walaupun tiap-tiap individu

---

<sup>139</sup> Abdul Hakim dan Endah Setyowati, 2005. Perubahan Kelembagaan Pemerintahan Desa dan Tantangannya Terhadap Pengembangan Sumberdaya Aparatur Desa. *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. V1/No. 1. hal 227

<sup>140</sup> D.Narayan, 1999. *Bonds and Bridges; Social Capital and Poverty*. Washington DC. World Bank.hal.30

mendapatkan kesempatan menikmati keuntungan atas kapital sosial yang ada<sup>141</sup>. Kapital sosial hanya akan bermanfaat apabila didistribusikan antar individu dalam suatu struktur sosial. Kapital sosial merupakan bagian dari struktur sosial yang mempunyai sifat “barang milik umum”. Terdapat beragam pendekatan untuk memahami kapital sosial. Sebagai contoh, Coleman mendefinisikan kapital sosial sebagai bentuk tanggung jawab dan harapan; norma sosial dan saluran informasi. Selain itu kapital sosial juga dapat ditelaah menggunakan dimensi kognitif dan struktural. Kapital sosial dapat diwujudkan dalam bentuk yang sangat kompleks dan sering kali berupa fenomena abstrak seperti kepercayaan, nilai, norma kerjasama, jaringan formal maupun informal, lembaga yang efektif dan stabil serta kohesi sosial. Sedangkan konsep-konsep tambahan terdiri dari tindakan sosial, interaksi sosial dan sikap.<sup>142</sup>

Pemaknaan hubungan sosial menjadi dinamis seiring dengan hadirnya berbagai teori pembangunan. Masing-masing teori pembangunan memberikan pendapat yang berbeda tentang peran hubungan sosial dalam pembangunan ekonomi yang tentu saja berpengaruh terhadap kebijakan pembangunan yang dilaksanakan. Pada tahun 1950 hingga 1960-an, teori modernisasi menyatakan bahwa hubungan sosial dan gaya hidup tradisional menjadi faktor penghambat pembangunan. Tahun 1970-an berkembang teori dependensi dan sistem dunia yang memberikan penjelasan bahwa hubungan sosial antara pengusaha dan elit politik menjadi mekanisme utama eksploitasi kapitalis. Karakteristik sosial negara miskin dapat dilihat dari hubungan mereka terhadap alat produksi serta konflik kepentingan antara pengusaha dan buruh.

### **Kelembagaan vs Kapital Sosial**

Kedua konsep tersebut sangat terkait satu dengan lainnya. Kelembagaan baik berupa organisasi maupun bukan merupakan salah satu penggerak pembangunan. Pengembangan

---

<sup>141</sup> Ibid. hal. 37

<sup>142</sup> Robert M Z Lawang, 2004. *Kapital Sosial dalam Perspektif Sosiologik Suatu Pengantar*. Fisip UI Press. hal 36.

kelembagaan diharapkan dapat meningkatkan kemampuan lembaga terutama lembaga lokal dalam melaksanakan pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga tahap evaluasi. Kesiapan sumber daya manusia, sarana dan prasarana fisik serta yang tak kalah pentingnya adalah kapital sosial. Kapital sosial merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari struktur sosial yang ada. Kapital sosial telah melekat dalam masyarakat, bahkan mungkin menjadi suatu yang tidak disadari keberadaannya oleh masyarakat tersebut.

Pengembangan kelembagaan seiring sejalan dengan semakin meningkatnya kapital sosial. Berbagai kasus yang diulas oleh Colleta memberikan gambaran tentang pentingnya kapital sosial dalam pembangunan terutama pengembangan kelembagaan. Pada tingkat kapital sosial tinggi, mampu memunculkan lembaga baru yang memiliki tingkatan organisasi mantap. Kasus di Somalia menggambarkan bahwa pada tingkat kapital sosial tinggi di saat konflik juga mengalami ketegangan yang tinggi, muncul pemerintahan *de facto*, gerakan perempuan, pelayanan publik oleh lembaga keagamaan dan sebagainya. Pada tingkat kapital sosial yang rendah ternyata membawa dampak pada hancurnya kelembagaan yang telah ada<sup>143</sup>.

Kegagalan proyek pembangunan pertanian di Indonesia ditengarai karena belum siapnya lembaga di tingkatan lokal dalam menjalankan proyek pembangunan tersebut. Pendekatan yang dilakukan selama ini hanya bersifat “top down” serta lebih mementingkan pembangunan fisik daripada pengembangan kelembagaan petani di tingkat lokal. Proyek PIDRA (Participatory Integrated Development in Rainfed Areas) merupakan proyek pembangunan kelembagaan petani di tingkat lokal pada daerah lahan kering. Muatan pokok proyek ini adalah pada peningkatan kapasitas kelembagaan yang kemudian ditindaklanjuti dengan peningkatan kapasitas teknologi dan modal.

---

<sup>143</sup> Nat J Colleta dan Michelle LC. 2000. *Violent Conflict and The Transformation of Social Capital*. Washinton DC. World Bank. hal. 21

Peningkatan kapital sosial juga menjadi perhatian utama dalam proyek ini. Pengembangan kelembagaan tanpa memperhatikan kapital sosial tentu menjadi hal yang percuma. Pembentukan kelompok tani (proyek ini menggunakan istilah “kelompok mandiri”) merupakan perwujudan untuk meningkatkan kepercayaan antar anggota. Kegiatan kelompok seperti arisan dan simpan pinjam tentu tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila stok kapital sosial antara masyarakat sedemikian rendahnya. Proyek ini memberikan gambaran tentang pentingnya kapital sosial dan pengembangan kelembagaan dalam pembangunan pertanian di perdesaan.

Berbagai studi yang diungkapkan oleh Dasgupta memberikan bukti bahwa kapital sosial mempunyai peran dalam pembangunan ekonomi<sup>144</sup>. Bahkan Colleta memberikan penjelasan tentang pentingnya kapital sosial dalam mengatasi konflik serta mengelola pembangunan pasca konflik. Pengembangan kelembagaan serta penguatan kapital sosial mampu menjadi motor penggerak dalam pembangunan<sup>145</sup>.

Pengembangan kelembagaan tidak dapat dilepaskan dari kapital sosial yang ada. Kepercayaan, hubungan sosial dan norma merupakan tiga komponen penting yang mampu menjadi perekat elemen masyarakat. Apabila semuanya dapat berjalan dengan baik maka kapital sosial akan mampu menggerakkan sebuah lembaga yang efektif dan efisien dalam melaksanakan pembangunan. Kapital sosial mampu mengembangkan kelembagaan bahkan “melembagakan lembaga yang belum melembaga” namun kelembagaan belum tentu akan dapat menciptakan kapital sosial.

---

<sup>144</sup> P Dasgupta 1997. *Social Capital and Economic Performance*. Washinton DC. The World Bank. hal 44.

<sup>145</sup> Nat J Colleta dan Michelle LC. 2000. hal. 21

## **E. PERSPEKTIF KEMISKINAN**

### **E.1. INDIKATOR DAN GARIS KEMISKINAN**

Terdapat beberapa indikator kemiskinan yang biasa digunakan, yaitu: (a) Kemiskinan relatif; (b) Kemiskinan absolut/mutlak; (c) Kemiskinan kultural; dan (d) Kemiskinan struktural.<sup>146</sup>

#### **Kemiskinan relatif**

Seseorang dikatakan berada dalam kelompok kemiskinan relatif, jika pendapatannya berada di bawah pendapatan di sekitarnya. Atau dalam kelompok masyarakat tersebut, ia berada di lapisan paling bawah. Bisa jadi meskipun pendapatannya cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok, namun karena dibanding masyarakat di sekitarnya, pendapatannya dinilai rendah, ia termasuk miskin. Amerika Serikat menggunakan indikator kemiskinan semacam ini.

Jadi kemiskinan relatif merupakan suatu kategori perbandingan yang menunjuk pada suatu ketidakmerataan yang selalu ada; suatu kategori yang pada dasarnya tidak memiliki kaitan langsung dengan kemiskinan mutlak<sup>147</sup>.

#### **Kemiskinan mutlak**

Melihat kemiskinan dari kemampuan pendapatannya untuk memenuhi kebutuhan pokok (sandang, pangan, pemukiman, pendidikan dan kesehatan). Jika pendapatan seseorang di bawah pendapatan minimal untuk memenuhi kebutuhan pokok, maka ia disebut miskin. Indonesia menggunakan indikator kemiskinan ini.

Keprihatinan utama adalah kemiskinan mutlak, karena hal itu tidak memungkinkan terselenggaranya kehidupan yang manusiawi. Kemiskinan mutlak berarti kemelaratan fisik dan

---

<sup>146</sup> Edy Suandi Hamid, 2007. <http://images.yuliandriansyah.multiply.com>. 4 April 2010

<sup>147</sup> Johannes Muller, 2002. *Perkembangan Masyarakat Lintas Ilmu*. Gramedia Pustaka. hal. 6

material yang nyata sekali. Bentuk yang paling keras adalah kematian dini, entah karena kelaparan, entah karena penyakit yang sebenarnya bisa disembuhkan.<sup>148</sup>

### **Kemiskinan kultural**

Miskin karena budaya masyarakat yang “menerima” kemiskinan yang terjadi pada dirinya, bahkan tidak merespons usaha-usaha pihak lain yang membantunya keluar dari kemiskinan tersebut.

### **Kemiskinan struktural**

Orang menjadi miskin disebabkan struktur dan sistem ekonomi yang timpang dan tidak berpihak pada orang miskin, sehingga memunculkan masalah-masalah struktural ekonomi yang makin meminggirkan peranan orang miskin. Keadaan sistemik dimana struktur dan aturan yang ada di tingkat domestik maupun global seperti kebijakan/regulasi pemerintah, tidak berfungsinya peran negara, konflik internal atau kebijakan ekonomi politik global yang berpengaruh terhadap di tingkat domestik, yang menyebabkan individu/negara tidak dapat keluar dari kemiskinan atau semakin terperangkap dalam kondisi kemiskinan<sup>149</sup>.

### **Garis Kemiskinan**

Badan Pusat Statistik (BPS) mengukur garis kemiskinan dengan pendekatan konsumsi sejalan dengan pendekatan Bank Dunia. Garis kemiskinan tersebut diukur dari kemampuan membeli bahan makanan ekuivalen dengan 2100 kalori per kapita per hari dan biaya untuk memperoleh kebutuhan minimal akan barang/jasa, pakaian, perumahan, kesehatan, transportasi, dan pendidikan.

Garis Kemiskinan VV. Bhanoji Rao, memperhitungkan kebutuhan kalori per hari minimum yang diperlukan seseorang untuk hidup layak sebagai dasar, kemudian ditambah lagi

---

<sup>148</sup> Ibid. hal 7

<sup>149</sup> Dewi Sinorta Sitepu, 2005. “Utang Luar Negeri dan Problem Kemiskinan Negara Berkembang”. *Global*. Vol 8 No 1. Jakarta. Fisip UI. hal 4.

dengan keperluan untuk kehidupan dasar yang sifatnya sosial, misalnya untuk pemeliharaan kesehatan, sekolah, dsb.

Indikator Kemiskinan Sayogyo, membedakan antara daerah perkotaan dan pedesaan. Garis kemiskinan untuk pedesaan setara dengan 240 kg beras per kapita per tahun, sedangkan untuk perkotaan setara dengan 360 kg beras per kapita per tahun.

Garis kemiskinan ditetapkan setelah survei di seluruh Indonesia pada 1973.

Garis kemiskinan Bank Dunia, menggunakan nilai tukar PPP (*purchasing power parity*) yakni US\$ 1 - 2. Maksud nilai tukar PPP ini untuk menunjukkan kemampuan masyarakat di negara tertentu dalam membelanjakan 1 dollar AS atau jumlah satuan mata uang suatu negara yang dibutuhkan untuk membeli sejumlah barang atau jasa di dalam negeri, sesuai dengan daya beli US\$ 1.

Dari perhitungan yang dilakukan Bank Dunia ditemukan bahwa 7,4 persen penduduk Indonesia mengkonsumsi di bawah PPP US\$ 1 per hari dan 49 persen penduduk Indonesia mengkonsumsi di bawah 2 dollar AS per hari. Jika 1 dollar AS sama dengan 10.000 rupiah dan jumlah penduduk Indonesia 200 juta, maka 14, 8 juta penduduk Indonesia berbelanja di bawah Rp 10.000 dan 98 juta penduduk Indonesia berbelanja di bawah Rp 20.000 per hari.<sup>150</sup>

## **E.2. MENGAPA MENJADI MISKIN**

Sebagai bahan menyusun suatu kebijakan pada tahapan *agenda setting* perlu dilakukan suatu perumusan masalah<sup>151</sup>, yaitu untuk membantu menemukan asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab, memetakan tujuan dan merancang peluang kebijakan yang baru. Demikian pula halnya dalam pembuatan kebijakan penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan langkah perumusan masalah, antara lain untuk mengetahui mengapa orang menjadi miskin,

---

<sup>150</sup> Sarwono Kusumaatmadja, 2007. *Politik dan Kemiskinan*. Depok. Penerbit Koekoesan. hal. 24

<sup>151</sup> William N Dunn, 2000. hal 26

sehingga menjadi lebih tepat dalam memformulasikan kebijakan maupun menyusun program penanggulangan kemiskinan. Meskipun dalam kenyataan penyebabnya tidak tunggal tetapi bisa disebabkan oleh beberapa hal secara bersamaan, karena masalah kemiskinan bersifat kompleks atau *ill structured*.<sup>152</sup> Hasil penelitian telah dilakukan oleh berbagai pihak untuk mengetahui hal tersebut, yang beberapa diantaranya sebagaimana berikut ini.

**a) Miskin disebabkan oleh faktor internal diri seseorang atau lingkungannya<sup>153</sup>.**

Kaum konservatif penganut pandangan ini melihat kemiskinan terjadi sebagai akibat dari nilai-nilai dan kebudayaan yang dianut sekelompok masyarakat. Jadi tidak bermula dari dari struktur sosial tetapi berasal dari karakteristik orang miskin itu sendiri. Orang menjadi miskin karena ia tidak mau bekerja keras, boros, tidak mempunyai rencana, kurang memiliki jiwa wiraswasta, fatalis, tidak ada hasrat untuk berprestasi dsb. Orang-orang miskin adalah kelompok sosial yang mempunyai budaya tersendiri atau budaya kemiskinan. Budaya ini seperti dikonseptualisasikan oleh Oscar Lewis (sebagai pencetus teori ini) adalah "kebudayaan kemiskinan" (*culture of poverty*).

Budaya ini diturunkan dari generasi ke generasi yang dilestarikan secara terus menerus, memiliki karakteristik sosial dan psikologi tersendiri bagi anggotanya. Proses ini sesungguhnya mirip dengan apa yang disebut sebagai "keseimbangan kemiskinan". Bahwa sumber dari nilai-nilai yang malang ini adalah lingkungan yang miskin. Lewis kemudian menjabarkan lebih dari enam puluh karakteristik psikologis, sosial dan ekonomis yang menjadi budaya kemiskinan. Kebudayaan kemiskinan merupakan suatu penyesuaian dan sekaligus juga merupakan reaksi

---

<sup>152</sup> AG. Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. hal. 26-28

<sup>153</sup> Gunawan Sumodiningrat 1999. *Kemiskinan:Teori, Fakta dan Kebijakan*. Jakarta. IMPA. hal 16-17

kaum miskin terhadap kedudukan marginal mereka, di dalam masyarakat yang berstrata kelas, sangat individualistis dan berciri kapitalisme.<sup>154</sup>

***b) Miskin karena kurang materi dan kekurangan secara fisik<sup>155</sup>.***

Menurut Robert Chambers miskin mencakup wilayah (geography), kualitas lahan, iklim dan berbagai tanaman asli. Kelangkaan sumberdaya menyebabkan keterbatasan pilihan. Bahkan dalam Darwinisme disebutkan orang dari ras tertentu lebih baik dari pada yang lain. Orang memerlukan makanan, tempat tinggal, air dan udara bersih. Mereka memerlukan lingkungan yang mendukung kehidupannya. Uang, lahan dan ternak sangat membantu kehidupan. Jika sebagian besar barang-barang tersebut tidak tersedia, maka datanglah kemiskinan.

***c) Orang menjadi miskin karena faktor alam dan faktor bukan alam atau gabungan keduanya<sup>156</sup>.***

Faktor alam menjelaskan orang menjadi miskin, karena alam tempat orang tersebut bermukim yang tidak sanggup menyediakan bahan makanan. Atau alam tidak mampu menyediakan bahan yang dapat diolah menjadi makanan. Kondisi alam atau lahan yang tandus atau minus (termasuk iklim yang tidak mendukung), sehingga tidak mampu menyediakan makanan secara cukup. Selain itu karena alam telah tercemar dan habis dieksploitasi (seperti hutan dan laut), sehingga tidak mampu lagi menyediakan bahan makanan

Jika faktor alam berkaitan dengan ketersediaan bahan makanan, maka faktor non alam berkaitan dengan kemampuan membeli bahan makanan. Bagi masyarakat yang semua bahan makanannya disediakan oleh orang lain (bukan alam), untuk memperolehnya dibutuhkan uang. Pada saat ini sebagian besar bahan makanan diproduksi, dan semua produksi membutuhkan biaya, akibatnya semua hasil produksi ada harganya.

---

<sup>154</sup> Parsudi Suparlan, 1984. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta. Penerbit Sinar Harapan. hal.31.

<sup>155</sup> Bryant L Myers 1999. *Walking With The Poor*. WVI & Orbis Books, Maryknoll. New York. hal. 65

<sup>156</sup> Sarwono, 2007. hal. 3-6

Jika faktor pertama berkaitan dengan kemampuan alam, maka penyebab kedua berkaitan dengan uang yang dimiliki. Uang tidak seperti air hujan tinggal mengambil atau daun di hutan tinggal memetik, tetapi uang hanya diperoleh jika seseorang bekerja atau berusaha. Karena uang sebagai alat tukar maka uang hanya bisa diperoleh jika seseorang dapat menukarkan sesuatu dengan orang lain, berupa jasa, barang atau keahlian tertentu. Selain bekerja di perusahaan, uang juga bisa diperoleh melalui cara berwirausaha. Kemungkinan menjadi karyawan atau berusaha sendiri tergantung pada kesempatan. Kesempatan selain berkaitan langsung dengan kebutuhan, juga dipengaruhi oleh tingkat persaingan. Semakin tinggi persaingan, semakin kecil kesempatan yang diperoleh. Sebagian besar orang miskin mempunyai kesempatan terbatas, karena kalah dalam bersaing.

*d) Kemiskinan karena tidak bekerjanya berbagai hubungan yang mereka miliki (kemiskinan adalah masalah relasional)<sup>157</sup>.*

Jadi orang menjadi miskin karena telah retaknya, tidak bekerjanya atau tidak harmonisnya hubungan dia dengan komunitasnya, dengan individu yang lain, dengan lingkungannya dan dengan Tuhannya. Inti dari pemahaman kemiskinan relasional adalah ide bahwa orang miskin tidak mengetahui siapa dirinya atau alasan untuk berkreasi.

Ketika orang percaya bahwa mereka lebih lemah dari yang lain, tidak memiliki pengetahuan, lemah dan tidak mampu berkontribusi banyak dengan dirinya dan orang lain, maka mereka merasa telah kehilangan identitas. Sama halnya ketika orang miskin tidak percaya bahwa mereka memiliki sesuatu yang dapat dikontribusikan atau bahwa mereka tidak produktif. Dengan kehilangan identitas dan kelangkaan pekerjaan, orang miskin tidak dapat berperan dalam relasional yang layak di lingkungan yang luas, juga di dalam lingkungan internal sendiri.

*e) Kemiskinan akibat kegagalan strategi pembangunan<sup>158</sup>*

---

<sup>157</sup> Bryant L Myers, 1999. hal 69-70

Kemelaratan dunia ketiga adalah masalah sosial terbesar yang dihadapi umat manusia di zaman ini. Sudah lebih tiga puluh tahun lamanya negara-negara makmur memberi "bantuan pembangunan" kepada negara-negara miskin. Atas namanya ratusan milyar dolar mengalir ke negara-negara berkembang, menurut data statistik. Dari tahun ke tahun, Bank Dunia, badan-badan PBB dan pemerintahan berbagai negeri mencoba membuktikan keberhasilannya dengan menunjukkan angka pertumbuhan dan meningkatnya volume industri dan perdagangan. Bidang hubungan masyarakat di berbagai perusahaan multinasional terus meyakinkan dunia bahwa teknologi modern yang mereka miliki berhasil mengangkat tingkat peradaban rakyat negara berkembang. Tetapi jika memang benar apa yang selama ini disampaikan, seharusnya negara-negara tadi sudah lama "lepas landas" menuju pembangunan yang mandiri.

Berbagai laporan pembangunan selalu dilengkapi dengan data dan berbagai diagram, seakan-akan pembangunan hanya dapat dinilai dari segi ekonomi: (i) Pedihnya hati seorang ibu yang ditinggal mati anaknya tidak diukur dengan angka dan diagram; (ii) Apa yang dirasakan oleh keluarga petani kecil ketika mereka terusir dari tanahnya yang dicaplok perusahaan kelas kakap, tidak dapat dilukiskan dengan kata-kata; (iii) Getirnya nasib seseorang pengangguran yang menapaki jalan-jalan di kota besar tanpa tujuan dan tanpa harapan, tidak dapat digambarkan dengan statistik tenaga kerja; (iv) Pengalaman yang menimpa seorang aktivis serikat buruh yang tidur berpindah-pindah tempat menghindari penangkapan dan penculikan, juga tidak dapat digambarkan dengan angka statistik; (v) Beban dan penindasan yang dialami oleh banyak wanita di dunia ketiga biasanya juga tidak pernah dipersoalkan dalam laporan.

e) ***Kemiskinan karena adanya ketidakadilan***<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Rudolf H Strahm, 1999. *Kemiskinan Dunia Ketiga*. Jakarta. Pustaka Cidesindo. hal. 11-14

<sup>159</sup> Amartya Sen, 2000. *Demokrasi Bisa Memberantas Kemiskinan*. Bandung. Penerbit Mizan. hal 56-57

Bahwa ketidakadilan merupakan ciri penting dalam terjadinya kelaparan dan krisis hebat lainnya. Termasuk ketidakadilan dalam hal ini adalah ketiadaan demokrasi, yaitu sebagai ketidakadilan dalam soal hak dan kekuatan politik. Tetapi harus dilihat secara khusus hubungan antara (a) ketidakadilan politik dalam bentuk pemerintahan non-demokratik dan (b) kelaparan dan pemiskinan timpang lainnya yang terjadi akibat ketidakadilan ekonomi yang parah. Peran ketidakadilan ekonomi dalam berkembangnya kelaparan diilustrasikan oleh fakta bahwa bencana kelaparan kadang-kadang berlangsung tanpa terjadinya pengurangan jumlah total persediaan makanan secara besar-besaran. Hal ini bisa terjadi ketika ada kelompok yang mengalami kehilangan kekuatan pasar (misalnya akibat PHK besar-besaran dan tiba-tiba), sehingga ketidakadilan baru ini menyebabkan kekurangan pasokan makanan. Dengan demikian kelaparan adalah fenomena yang menyingkapkan adanya ketidakadilan

f) ***Kemiskinan karena adanya dual labour markets<sup>160</sup>.***

Ada dua sub-pasaran tenaga kerja dimana permintaan dan penawaran tenaga kerja sangat berbeda. Satunya adalah pasaran formal dan yang lainnya adalah pasaran informal. Pasaran tenaga kerja formal atau pasar yang dilindungi pemerintah, seperti pekerja dalam bidang pemerintahan, perusahaan swasta dan profesi-profesi yang bebas. Disini pekerjaan dilindungi, gajinya baik, keuntungannya banyak. Sebaliknya tenaga kerja informal terdiri dari bermacam-macam *self employed* (wiraswasta), para pekerja yang tidak terampil, buruh harian, pembantu rumah tangga, dan para penganggur. Dengan istilah lain adalah adanya *upper circuit* dan *lower circuit*.

Mereka yang mendapat pekerjaan di *upper circuit* akan beruntung, karena akan memiliki pekerjaan dan penghasilan yang teratur, terorganisir dalam satu kesatuan, badan-badan dan asosisasi-asosisasi dan mereka diperhatikan oleh pemerintah. Mereka menjadi obyek pembuatan

---

<sup>160</sup> Bryant L Myers 1999. hal. 69-72

undang-undang progresif seperti: pemeliharaan kesehatan dijamin, liburan diberikan, mendapat uang makan, mendapat kredit perumahan, dan uang pensiun. Jumlah mereka mencapai 10-30% dari keseluruhan tenaga kerja. Sisanya dilepas ke dalam pasaran tenaga kerja bebas, sebagai *lower circuit*, yang upahnya ditekan sampai batas minimum yang resmi dan dalam banyak kasus bahkan di bawah batas minimum. Ada dua kenyataan dari teori *dual labour market* tersebut: (a) Bahwa *dual labour market* disusun dan dikontrol demi kepentingan-kepentingan *upper circuit*, untuk melindungi kedudukan dan hak-hak istimewa dari rong-rongan kaum miskin; (b) *Dual labour market* membagi dua kelas pekerja atas dua bagian yaitu mayoritas kelas pekerja yang miskin dan suatu minoritas kelas pekerja yang relatif kaya. Dalam tangan elit penguasa *dual labour market* merupakan suatu alat untuk membatasi perlawanan kelas pekerja terhadap kaum elit tersebut.

g) ***Kondisi sosial yang menyebabkan kemiskinan***<sup>161</sup>

Bahwa terdapat pihak-pihak yang membatasi orang untuk bisa tumbuh dan berkembang. Seperti hubungan antar struktur keluarga, status wanita dalam keluarga hubungannya dalam perkembangan kebudayaan, dan tingkat melek huruf. Itulah antara lain menjelaskan mengapa bangsa Eropa sudah maju dan berkembang pada abad 19, sementara macan Asia baru berkembang pada abad duapuluh. Bahkan diperkirakan kebudayaan berpotensi tinggi untuk bangsa dengan struktur keluarga yang kuat seperti Jerman dan Jepang dan kebudayaan berpotensi rendah untuk struktur keluarga lemah atau patrilineal seperti dunia Arab dan India Utara.

---

<sup>161</sup> Bryant L Myers 1999. hal.80-81

**h) Kemiskinan sebagai akibat kegagalan ekonomi Neoliberal<sup>162</sup>**

Di bawah idiologi Neoliberal (Neolib) tahun 1980-an, IMF menjadi penekan pengintegrasian semua negara ke dalam perekonomian global atau globalisasi. Globalisasi menunjukkan adanya kelanjutan yang mencolok dari kolonialisme. Karenanya globalisasi juga merupakan upaya oleh kekuatan besar dari abad ke 16 dan 19 untuk mengambalalih kekayaan dan bahan mentah dunia dan membuka pasar bagi produk mereka sendiri. Jawaban agar bisa membayar hutang adalah agar lebih banyak berhutang lagi dan syarat-syarat baru seperti: liberalisasi ekonomi, pembukaan pasar domestik untuk persaingan, deregulasi, devaluasi mata uang, dan memangkas APBN (kecuali untuk belanja persenjataan dari negara maju). Pemotongan terhadap anggaran pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelayanan kesejahteraan rakyat tersebut sangatlah besar, sehingga memiskinkan orang yang sudah miskin.

Negara-negara yang terjerat hutang juga dipaksa agar lebih banyak mengekspor guna mendapatkan uang demi "menghormati" hutang. Karena banyak negara bersaing untuk mengekspor komoditas utama seperti kopi, kakao atau garmen, maka harga-harga komoditas itu terus merosot, sehingga mereka harus mengekspor lebih banyak dan lebih banyak lagi barang untuk mendapatkan uang yang jumlahnya sama. Sementara itu negara-negara miskin juga harus membuka diri terhadap negara-negara kaya untuk impor produk pertanian dan manufaktur industri disamping jasa (keuangan, perbankan, listrik, air, telekomunikasi, dan konglomerat media).

Mengapa pakar-pakar kita (terutama ekonom) acuh tak acuh terhadap globalisasi atau neoliberalisme, karena mereka tidak tersentuh oleh masalah itu. Mereka datang dari kelas menengah yang telah menikmati hidup. Sejak mahasiswa mereka tidak mengalami pahit getir hidup. Jadi tidak alasan bagi mereka untuk mengkritik apa yang telah mereka nikmati. Pada

---

<sup>162</sup> Jeremy Seabrook, 2006. *Kemiskinan Global*. Resist Book. Yogyakarta. hal.76-77

tingkat tertentu kalau perlu mereka menolong melanggengkan sistim yang sudah enak baginya ini berjalan terus<sup>163</sup>.

*i) Miskin karena perdagangan internasional yang memiskinkan*<sup>164</sup>

Jika ada isu global yang tidak kunjung usai diperdebatkan adalah isu perdagangan. Satu penyebabnya karena dalam 50 tahun terakhir ini, perekonomian nasional masing-masing negara makin terintegrasi dengan struktur ekonomi global Keyakinan bahwa perdagangan internasional akan menciptakan kemakmuran semua bangsa, disebabkan oleh 3 asumsi. *Pertama*, perdagangan akan menciptakan *allocative efficiency*. Liberalisasi perdagangan akan menyebabkan negara-negara melakukan spesialisasi dalam produksi, sehingga secara relatif lebih efisien. *Kedua*, Perdagangan akan menghasilkan *efficiency from competition*. Dengan terlibat dalam aktivitas perdagangan global, pemerintah negara nasional harus mendorong perusahaan-perusahaan domestik untuk bertarung di pasar global yang memaksa mereka untuk lebih inovatif, sehingga lebih efisien. *Ketiga*, perdagangan juga melahirkan *imported efficiency*. Pemerintah negara nasional harus membuka pasarnya terhadap investasi asing atau impor tenaga asing. Komponen asing ini diharapkan akan membawa metode proses produksi yang lebih efisien.

Oleh sebab itu marjinalisasi atau pemiskinan terjadi bukan karena kurangnya integrasi. Sebaliknya integrasi, dalam keadaan dimana struktur perdagangan global demikian timpang, justru makin memiskinkan negara-negara berkembang.

### **E.3. BEBERAPA ALTERNATIF MENGATASI KEMISKINAN**

Berbagai alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dapat menjadi masukan dalam menyusun program anti kemiskinan antara lain seperti berikut.

*a) Memberantas kemiskinan dengan demokrasi*<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> I Wibowo, 2004. *Globalisasi Kemiskinan dan Ketimpangan*. Yogyakarta. Penerbit Cidelas Pustaka Rakyat Cerdas. hal. 10

<sup>164</sup> Patrick Bond, 2004. *Perdagangan Yang Memiskinkan*. Jakarta. The Institute for Global Justice. hal. 5-7

Bahwa demokrasi memiliki peran vital jelas segaris dengan pendekatan fundamental tentang sifat saling melengkapi antara negara dan pasar, tanpa sama sekali menghalangi mekanisme pasar. Pengalaman Jepang menggabungkan demokrasi dengan pemanfaatan pasar dan lembaga-lembaga lain memperlihatkan hal ini dengan baik. Keyakinan yang sering diulangi bahwa rezim otoritarian akan lebih berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tidak mendapatkan dukungan empiris yang serius dalam perbandingan antar banyak negara. Kerja empiris selama dua dekade justru memperlihatkan secara jelas bahwa keberhasilan ekonomi pasar dipermudah oleh lingkungan ekonomi yang mendukung, bukan iklim politik yang keras.

Selain itu pada kenyataannya bahwa pencabutan kebebasan politik dasar dan hak-hak sipil itu dengan sendirinya merupakan suatu pemiskinan. Demokrasi, kebebasan berkumpul dan berpartisipasi dengan demikian memiliki peran konstruktif serta kepentingan yang intrinsik. Peran instrumental demokrasi (mencakup pemilihan umum, politik multipartai, media yang bebas, dll) memastikan bahwa pemerintahan benar-benar menanggapi kebutuhan dan kesulitan rakyatnya memiliki signifikansi praktis yang besar.

Dengan demikian tidak mengherankan kelaparan secara substansial jarang terjadi di negara independen dengan bentuk pemerintahan demokratis dan pers yang relatif bebas. Bencana kelaparan hanya terjadi di kerajaan-kerajaan kuno dan masyarakat masa kini yang otoritarian di komunitas suku primitif dan negara diktator teknokratis, dalam ekonomi kolonial yang dijalankan oleh negara-negara imperialis dari Utara dan negara baru merdeka di Selatan yang dijalankan oleh pemimpin nasional yang despotik atau oleh partai tunggal yang tidak toleran. Pada saat ini dua negara yang sedang mengalami bencana kelaparan parah (Korea Utara dan Sudan) adalah negara yang jelas-jelas memiliki rezim otoritarian<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Amartya Sen, 2000. hal. 65-68

<sup>166</sup> Amartya Sen, 2000. hal 69.

**b) *Pemilikan aset untuk orang miskin***<sup>167</sup>

Jika hendak meningkatkan bantuan sosial untuk orang miskin, mengapa hal ini perlu dilakukan dalam bentuk usaha yang dapat menstimulasi akumulasi aset di masa depan daripada melalui bantuan tunai langsung untuk kebutuhan konsumsi jangka pendek yang mungkin akan meningkatkan standar kehidupannya saat ini? Inilah akar permasalahan munculnya usulan kebijakan sosial berbasis aset, yang mendasarkan teori mengenai dampak kesejahteraan dari aset. Teori ini menjelaskan bahwa aset tidaklah semata-mata baik untuk dimiliki, tetapi juga memberi bermacam konsekuensi perilaku seperti membuat orang untuk fokus dalam berusaha, memungkinkan orang untuk mengambil resiko, menciptakan orientasi ke arah masa depan dan mendorong pengembangan sumber daya manusia. Kendati pemilikan aset berhubungan dengan beberapa karakteristik perilaku tersebut, tetapi hubungan itu tidak bersifat sebab akibat.

Bahwa aset memberikan dampak kesejahteraan yang positif yang tidak diberikan pendapatan. Ini bukan berarti pendapatan tidak memberikan apa-apa atau aset merupakan satu-satunya kunci untuk mengentaskan kemiskinan. Tetapi untuk melihat bahwa aset memiliki dampak kesejahteraan yang penting selain dari konsumsi yang potensial. Dampak aset adalah: (a) meningkatkan stabilitas; (b) menciptakan orientasi kognitif dan emosional masa depan; (c) untuk menstimulasi perkembangan human capital dan aset lainnya; (d) agar mampu fokus dan memiliki spesialisasi; (e) memberikan dasar dalam pengambilan resiko; (f) menambah keamanan personal; (g) menambah pengaruh sosial; (h) meningkatkan partisipasi politik; (i) meningkatkan kesejahteraan anak.

Oleh karena itu solusi kebijakannya adalah memperkenalkan proses akumulasi aset institusional ke dalam model kesejahteraan bagi orang miskin, dengan mengubah bentuk dukungan pemerintah. Perubahan ini akan membutuhkan akumulasi struktur aset yang dibangun

---

<sup>167</sup> Michael Sherraden, 2006. *Aset Untuk Orang Miskin*. Jakarta. Rajagrafindo Persada. hal 80-85

untuk orang miskin dan dana suntikan dari pemerintah tidak hanya berbentuk pendapatan tetapi juga aset. Di sini yang dimaksud aset adalah dibatasi hanya aset nyata (*tangible asset*), terutama aset finansial (tabungan uang dan jaminan keuangan). Melalui mekanisme apa aset dapat diakumulasikan? Dalam hal ini adalah dengan sistem rekening yang sederhana atau rekening pembangunan individu (*Individual Development Account/ IDAs*). IDA bersifat opsional (pilihan), berbunga dan mendapatkan keuntungan pajak atas nama individu, bisa diawali sejak individu lahir, dibatasi untuk maksud yang terbatas. Terlepas dari kategori kebijakan kesejahteraan (perumahan, pendidikan dll), aset akan diakumulasikan pada rekening terbatas jangka panjang. Pemerintah pusat akan memberikan dana dampingan dan mensubsidi tabungan bagi mereka yang miskin dan akan mendanai usaha finansial yang kreatif lewat sektor swasta atau melalui usaha yang dilakukan oleh para pemegang rekening.

c) ***Pendekatan basic need***<sup>168</sup>

Pendekatan ini terdiri dari dua sudut pandang: *Pandangan pertama*, melihat kebutuhan-kebutuhan manusia dari segi "*poverty threshold*" (permulaan kemiskinan). Menurut pandangan ini kemiskinan paling baik diukur dengan proporsi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Pendapatan mereka biasanya kecil hanya cukup untuk mempertahankan hidup saja. Maka dibuat kebijakan untuk meningkatkan kemampuan orang-orang miskin untuk meningkatkan produksi mereka, sehingga kebutuhannya tercukupi. Kebijakan ini disebut "*investing in the poor*" (penanaman modal kepada orang miskin). Salah satu promotornya adalah Bank Dunia.

Meskipun dalam tataran praksis ternyata di tingkat daerah program pemberantasan kemiskinan lebih kompleks oleh adanya kendala yang menghambat perancangan, implementasi maupun pengawasannya. Bagi kelompok miskin yang kronis diperlukan suatu perubahan agar

---

<sup>168</sup> Andre Bayo Ala, 1996. hal. 5-6

proyek yang dijalankan tidak hanya berorientasi kepada sasaran tetapi lebih berorientasi pada hasil<sup>169</sup>

*Pandangan kedua*, mendefinisikan kebutuhan dasar dari segi politik, yaitu sebagai suatu "reciprocal entitlement" (hak timbal balik). Anggota masyarakat dianggap mempunyai hak-hak yang seimbang dengan kewajiban-kewajiban mereka. Kebutuhan-kebutuhan ditentukan secara kolektif melalui musyawarah umum, jika kebutuhan kolektif tersebut belum ada. Sebaliknya untuk menjamin agar terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan pokok maka anggota-anggota masyarakat politik berkewajiban untuk saling melayani satu sama lainnya. Suatu premis fundamental dari pendekatan ini adalah bahwa tidak ada orang-orang miskin yang demikian ini, tetapi yang mendapat prioritas di dalam alokasi sumber adalah kebutuhan-kebutuhan dasar semua orang. Jadi kebutuhan umum harus dipenuhi dahulu, baru kemudian kebutuhan-kebutuhan individual.

d) ***Pembangunan sosial***<sup>170</sup>.

Pembangunan sosial oleh pemerintah atau "unified socio-economic development planning" dilakukan, karena tidak puas dengan model pembangunan ekonomi yang digunakan dalam perencanaan pembangunan. Mereka melihat bahwa pertumbuhan ekonomi semata-mata tidak akan cukup untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Pemerintah nasional harus merinci sasaran sosial dalam rencana pembangunannya dan membuat saluran-saluran untuk mengalirkan sumberdaya kepada masyarakat lewat perencanaan sosial dengan target kelompok berpendapatan rendah, serta memperluas program pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan dll. Mereka menghendaki perencanaan ekonomi dan perencanaan sosial yang secara hati-hati diharmoniskan.

---

<sup>169</sup> Wahyudi Kumorotomo, 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. hal. 186-187

<sup>170</sup> James Midgley, 1995. *Social Development*. Sage Publication. London. hal. 43-47

Salah satu konsepnya adalah *"basic need"*, dimana pemerintah harus mengarahkan program perencanaan sosialnya yang memenuhi kebutuhan dasar masyarakat lapisan paling bawah. Kebutuhan dasar terbagi dalam tiga macam, yaitu: (a) Kebutuhan dasar untuk hidup seperti makanan bergizi, air minum dan tempat tinggal; (b) Kebutuhan dasar yang sebenarnya bukan untuk kelangsungan hidup tetapi penting secara sosial, seperti pendidikan, kesehatan dan jaminan sosial; (c) Kebutuhan dasar yang non-material, seperti partisipasi dalam bidang politik, perlindungan dari diskriminasi dan pemberian peluang yang sama untuk berkembang.

Konsep lain yang juga penting mengenai peran pemerintah dalam pembangunan sosial yaitu pembangunan berkelanjutan, terutama menekankan perlunya memperhatikan kerusakan lingkungan dan masalah polusi yang ditimbulkan oleh kebijakan pembangunan yang telah menekankan pada pembangunan ekonomi dan industrialisasi.

Sedangkan pembangunan sosial dalam perspektif institusional bertolak dari pemikiran bahwa pasar bukanlah satu-satunya mekanisme kelembagaan yang bisa dipakai untuk menciptakan kemakmuran. Pemikiran ini menolak pandangan ahli ekonomi neo-klasik, dan menyatakan bahwa dalam masyarakat terdapat motif-motif dan kekuatan-kekuatan sosial yang turut mempengaruhi perilaku ekonomi, di luar motif ekonomi. Titik tolak pendekatan institusional, yang merupakan integrasi dari berbagai sudut pandang, adalah mencari perpaduan antara berbagai lembaga sosial yang ada seperti pasar, komunitas dan pemerintah, untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam pendekatan ini perencanaan terdapat ada di tangan pemerintah, sebagai pihak yang mampu memadukan berbagai strategi dan penerapan dalam pembangunan sosial. Oleh karena itu pendekatan ini ditandai oleh suatu gaya pemerintah yang aktif, disebut *"managed pluralism"*.

Ada tiga cara untuk memadukan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial:

(a) Melakukan penataan atau penyusunan organisasi dan lembaga-lembaga yang ada agar kebijakan ekonomi dapat diintegrasikan. Salah satu contoh upaya menciptakan keterkaitan itu adalah dengan membuat divisi-divisi perencanaan sosial pada badan perencanaan nasional. Struktur ini perlu didirikan atau diperkuat baik di tingkat nasional, regional maupun lokal; (b) Pembuatan kebijakan pembangunan ekonomi yang berdampak langsung pada kesejahteraan sosial. Ini didasarkan pada kenyataan bahwa seringkali pembangunan ekonomi yang memungkinkan pertumbuhan dan peningkatan taraf hidup semua lapisan.; (c) Perlu dirumuskan kebijakan dan program-program sosial yang memberi sumbangan positif terhadap pembangunan ekonomi. Kebijakan dan program yang memobilisasi sumberdaya manusia harus diberi prioritas daripada program-program sosial yang bersifat remedial. Selain itu pemerintah harus membuat kebijakan untuk memobilisasi sumberdaya sosial (social capital).

e) ***Penanggulangan Kemiskinan dengan Mengutamakan Pembangunan Berkelanjutan, Bukan dengan Mengutamakan Pertumbuhan Ekonomi***<sup>171</sup>

Permasalahan besar yang dihadapi saat ini adalah bahwa terus-menerus mengejar pertumbuhan ekonomi sebagai prioritas utama pembangunan merupakan suatu pilihan sebagian besar negara, terutama Utara. Jika negara-negara Utara yang mengkonsumsi kekayaan alam yang membebani ekologi global sampai batas akhirnya (akibat harus mengejar pertumbuhan ekonomi), maka ada tiga cara untuk menghadapi masalah ini: (a) tetap mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang konvensional baik di Utara maupun Selatan dan menerima ekosistem global yang hampir pasti akan hancur; (b) membiarkan golongan miskin di Utara dan Selatan terus hidup dalam kemiskinan; atau (c) mengambil tindakan drastis untuk mengurangi permintaan yang berlebihan dari orang-orang serakah di Utara dan Selatan terhadap lingkungan

---

<sup>171</sup> David C Korten, 2002. *Menuju Abad Ke-21*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. hal. XXXVIII

hidup, sehingga kaum miskin bisa mendapat peluang untuk memperoleh kehidupan yang layak dan manusiawi. Ini semua bukan pilihan yang menyenangkan, tetapi hanya itulah pilihan yang masih ada.

*f) Penanggulangan Kemiskinan melalui deglobalisasi dan dekomodifikasi<sup>172</sup>.*

Kasus dari benua Afrika<sup>173</sup>. Tidak ada jalan keluar untuk mengubah undang-undang WTO dari dalam. Ada banyak aktivis Afrika yang memiliki komitmen untuk mengedepankan kampanye-kampanye menentang WTO dengan menggunakan istilah-istilah yang praktis. Jaringan dagang Afrika misalnya telah aktif menentang AGOA. Sebuah gerakan yang terorganisasi dengan baik di Mauritius mempersiapkan sebuah protes besar melawan upaya George W Bush untuk menciptakan perdagangan bebas Afrika. Hubungan-hubungan dagang kapitalis yang tidak adil juga digasak secara teratur oleh LSM terkenal dari Accra, Isodec, yang berafiliasi dengan Jaringan Dunia Ketiga (TWN) yang berkantor di Penang-Malaysia.

Kritik yang keras itu semakin padu dengan kampanye yang dilakukan aktif guna memilih politik, kebijakan dan strategi pembangunan alternatif. Perlawanan terhadap "komodifikasi" alam dan masyarakat tampak mengalami kemajuan di banyak negara Afrika, sehingga perjanjian umum tentang perdagangan jasa-jasa, yang akan melakukan privatisasi air, listrik, perawatan kesehatan dan jasa-jasa lainnya, sedang ditolak oleh perjuangan massa rakyat (dan juga benar-benar kesulitan untuk menarik keuntungan dari rakyat yang paling miskin di dunia).

---

<sup>172</sup> Patrick Bond, 2004. hal. 48-53

<sup>173</sup> Contoh terbaik bagaimana undang-undang perdagangan yang didominasi negara-negara utara menyebabkan keterbelakangan (bahkan kematian massal), adalah diterapkannya Hak Kekayaan Intelektual, yang mencegah digunakannya obat-obatan yang diproduksi di negara Selatan. Bahwa isu penting bagi dunia berkembang adalah perjanjian untuk mengizinkan negara berkembang mengimpor atau membuat obat-obat generic guna menanggulangi krisis kesehatan masyarakat yang besar tanpa mengalami persoalan hak patent.

**g) Pengentasan kemiskinan dimulai dengan "langkah pertama" yang konkrit<sup>174</sup>**

Seperti legalisasi hak atas tanah, pemberdayaan ekonomi rumah tangga dan kanalisasi politik. Sedangkan untuk kemiskinan di pedesaan seyogyanya dimulai dengan reformasi agraria (*land reform*), modernisasi pertanian, industrialisasi pasca panen, pengembangan industri kecil dan transmigrasi format penumbuhan ruang sosial baru.

Langkah nyata pengentasan kemiskinan tersebut perlu dirangkai dalam semangat pengembangan masyarakat "industrial". Masyarakat yang dimaksud ditandai dengan tumbuh suburnya "komunitas" yang mempunyai sensibilitas, nilai, semangat dan etos kewirausahaan, sehingga ia adaptif dengan dinamika dan logika ekonomi pasar. Ia kreatif menorehkan sejarah kesejahteraannya sendiri. Sistem dan budaya industrial tercermin dalam kehidupan ekonomi rumah tangga, industri kecil hingga besar, bahkan birokrasi pemerintah. Jadi masyarakat industrial lahir sebagai representasi penghayatan rasionalisasi sejalan dengan penetrasi kapitalisme alamiah, tidak dipaksakan negara ataupun kekuatan ekspansi pasar.

**h) Empowermen of the poor (pemberdayaan masyarakat miskin)<sup>175</sup>**

Pemberdayaan adalah orang bertindak secara kolektif untuk mencapai keuntungan bagi dirinya dan orang lain. Prosesnya diilustrasikan dengan diagram mengenai *dasar-dasar mengakumulasikan kekuasaan sosial*. Ada 6 dimensi kesempatan: (a) primer terdiri dari pengetahuan dan keterampilan, organisasi sosial dan politik dan aset-aset; (b) dimensi tambahan (sekunder) yaitu: informasi yang relevan bagi tugas-tugas tertentu, jaringan sosial dan sumber-sumber keuangan. Pada pusatnya adalah kepala keluarga yang memiliki kesempatan untuk mengakumulasikan ke enam dimensi kekuasaan, diukur dari kedekatannya dari garis keliling (yang melingkari sistem tersebut). Lingkaran ini menunjukkan ada dua sifat dari kesempatan

---

<sup>174</sup> Gumilar Rusliwa Somantri, 2007. "Beyond Delusion of Grander Menuju Indonesia Baru Bebas Kemiskinan". *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap*. UI. Jakarta. hal. 7

<sup>175</sup> Andre Bayo Ala, 1996. hal. 130-138

mengakumulasikan kekuasaan sosial, yaitu adanya hubungan diantara ke enam dimensi tersebut, dan masing-masing dimensi mempunyai karakter sendiri-sendiri.

Dalam diagram ini ada enam dimensi kesempatan. Pada bagian bawah terdapat tiga dimensi; jika dilihat dari sisi kebijakan publik, maka ketiga dimensi ini disebut sebagai dimensi primer (dimensi utama). Dalam arti jika ada kemajuan yang dicapai oleh ketiga dimensi ini akan membawa efek positif terhadap dimensi-dimensi lainnya sebagai satu kesatuan. Dimensi primer terdiri dari pengetahuan dan keterampilan, organisasi sosial dan politik dan aset-aset. Juga ada dimensi tambahan (sekunder) yaitu: informasi yang relevan bagi tugas-tugas tertentu, jaringan sosial dan sumber-sumber keuangan. Ketiga dimensi tambahan ini dapat diperlakukan sebagai variabel bebas.

Keterbatasan kondisi-kondisi tertentu dapat terpecahkan jika seseorang mulai bergerak keluar dari pusat ke garis keliling. Jadi seseorang akan meningkatkan pendapatannya dengan jalan bekerja pada dua pekerjaan, tetapi dengan demikian waktunya tinggal sedikit sekali untuk berpartisipasi dalam organisasi atau mengurus aset-aset. Atau seseorang dapat menghabiskan waktunya hanya untuk mengumpulkan informasi yang relevan, sehingga tidak ada waktu baginya untuk menerapkan apa yang pernah dipelajarinya. Atau jaringan sosialnya sudah baik, hanya tinggal waktu untuk meningkatkan keterampilannya. Keenam dimensi ini saling berkaitan satu sama lainnya. Kemajuan yang dicapai oleh salah satu dimensi dapat mendorong kemajuan semua dimensi lainnya. Tetapi kemajuan yang berat sebelah pada satu dimensi mungkin akan mengorbankan kemajuan pada satu atau beberapa dimensi lainnya.

#### **F. BAGAIMANA MELAKUKAN EVALUASI PROGRAM PEMBERDAYAAN ?**

Terdapat berbagai pemikiran tentang evaluasi program seperti: (a) dikatakan *Mark*<sup>176</sup> bahwa tujuan melakukan evaluasi program antara lain penilaian atas kemanfaatan dan nilai, yaitu

---

<sup>176</sup> Melvin M Mark, et.al, 2000. hlm 17.

pembangunan yang menjamin keputusan program pada level individu dan masyarakat; (b) apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang dicanangkan? Apa dampak program tersebut terhadap permasalahan yang dituju<sup>177</sup>?; (c) evaluasi adalah menyediakan bukti yang dijadikan dasar keputusan dalam mempertahankan, melembagakan dan memperluas program yang dinilai berhasil, serta memodifikasi atau meninggalkan sama sekali program-program yang dianggap gagal<sup>178</sup>. Demikian juga tentang berbagai model evaluasi seperti: (a) Evaluasi berorientasi tujuan (*Goal-Oriented Evaluation*); (b) Model CIPP (*Context-Input-Process-Product*); (c) Evaluasi Formatif-Sumatif dari Scriven; (d) Evaluasi terfokus pada pengambilan keputusan; (e) Evaluasi unsur-unsur program; (f) evaluasi pelaksanaan program; (g) Evaluasi pencapaian tujuan program; (h) Model UCLA, yaitu evaluasi sebagai proses meyakinkan keputusan; (i) Model Stake yaitu description dan judgment; (j) dll.

Dari berbagai konsep dan model evaluasi yang ada masing mempunyai sudut pandang dan tujuan yang bisa jadi berbeda, tetapi bisa juga berhimpitan, sehingga suatu model evaluasi dapat muncul di berbagai tempat pengklasifikasian model evaluasi. Misalnya evaluasi model CIPP muncul di penggolongan pertama, dan muncul juga di penggolongan kedua, ketiga dan keempat. Hal ini dimungkinkan karena dalam melakukan evaluasi, mau tidak mau akan melakukan pengukuran atas berbagai unsur dalam suatu pelaksanaan program, sehingga evaluasi model CIPP akan tergolong dalam ke empat penggolongan yang ada.

Bukan suatu kebetulan jika akhirnya evaluasi model CIPP menjadi pilihan dalam penelitian ini, karena berdasarkan pertanyaan penelitian<sup>179</sup> maka diperlukan informasi yang menyeluruh tentang pelaksanaan program (PPK). Mengingat model CIPP memberikan suatu

---

<sup>177</sup> Charles O Jones, 1984. hal 359.

<sup>178</sup> O Jones 1984, hal. 362

<sup>179</sup> Pertanyaan Penelitian: (a) Bagaimana kondisi PPK kabupaten Bogor?; (b) Apa faktor pendukung dan penghambat PPK?.

format evaluasi yang komprehensif pada setiap tahapan pelaksanaan program, maka dalam penelitian ini ditetapkan untuk menggunakan evaluasi model CIPP.

Model ini membagi evaluasi menjadi empat dimensi yaitu: (a) Evaluasi konteks memberikan informasi dalam perencanaan suatu program, bagaimana rasionalnya program dan mendiagnostik suatu kebutuhan yang selayaknya tersedia; (b) Evaluasi input meliputi analisis yang berhubungan dengan bagaimana penggunaan sumber-sumber yang tersedia dan alternatif strategi yang harus dipertimbangkan untuk mencapai suatu program; (c) Evaluasi proses merupakan evaluasi yang dirancang dan diaplikasikan dalam praktik implementasi program, termasuk mengidentifikasi permasalahan prosedur, tatalaksana kejadian dan aktivitas; (d) Evaluasi produk merupakan kumpulan deskripsi dan judgement outcomes dalam hubungannya dengan konteks, input dan proses; atau evaluasi mengukur keberhasilan pencapaian tujuan.

Sedangkan berbagai konsep pemberdayaan yang telah disebutkan seperti: (1) menurut Friedmann bahwa pemberdayaan atau *Empowermen of the poor*<sup>180</sup> yang mencakup 6 dimensi. Prosesnya diilustrasikan dengan diagram mengenai *dasar-dasar mengakumulasikan kekuasaan sosial*. Ada 6 dimensi kesempatan: (a) primer terdiri dari: (i) pengetahuan dan keterampilan, (ii) organisasi sosial dan politik dan (iii) aset-aset; (b) dimensi tambahan (sekunder) yaitu: (iv) informasi yang relevan bagi tugas-tugas tertentu, (v) jaringan sosial dan (vi) sumber-sumber keuangan;

(2) Agar *empowerment* berhasil diterapkan, maka suatu organisasi perlu memperhatikan tujuh variabel berikut<sup>181</sup>: (a) *Envision*: memimpikan, mampu merumuskan tujuan organisasi dengan jelas; (b) *Educate*: mendidik, memberikan pemahaman tentang pengambilan keputusan yang tepat; (c) *Eliminate*: menghapus, menghilangkan segala halangan bagi proses

---

<sup>180</sup> Andre Bayo Ala, 1996. hal. 130

<sup>181</sup> Allen Mikcchell Stewart, 1994. hal 73-8

pemberdayaan; (d) *Express*, mengungkapkan, menyatakan dengan jelas konsep program; (e) *Enthuse*, antusias, bergairah, mendorong kegairahan peserta akan pentingnya program; (f) *Equip*: melengkapi, menjamin tersedianya segala keperluan dari peserta program; (g) *Evaluate*: mengevaluasi, yaitu monitoring dan evaluasi sangat diperlukan untuk melakukan tindakan koreksi.

(3) Selain itu pemberdayaan masyarakat bertumpu pada 6 prinsip: (a) modal sosial (*social capital*), yaitu pengembangan yang ditujukan kepada pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan kesadaran mengenai kerjasama dan nilai-nilai yang disepakati; (b) infrastruktur masyarakat (*civil infrastructur*), yaitu pengembangan lembaga-lembaga kemasyarakatan informal yang berorientasi kepada kemajuan; (c) orientasi kepemilikan (*asset orientation*), yaitu pengembangan yang bertumpu pada penggalian kemampuan masyarakat sebagai modal pengembangan; (d) kerjasama (*colaboration*), yaitu mengembangkan pola kerjasama yang tumbuh dari dalam; (e) visi dan tindakan strategis (*vision and stategic action*), yaitu membangun visi dan mengidentifikasi langkah-langkah strategis oleh masyarakat; (f) seni demokrasi (*art democracy*), yaitu mempromosikan cara-cara bertindak yang merangsang partisipasi dan tumbuhnya inisiatif dari dalam<sup>182</sup>.

(4) Gray dan Cox dalam Adi (2003) menyebutkan bahwa akar masalah yang menghambat pemberdayaan masyarakat<sup>183</sup>: (a) ***Dimensi Makro: kesenjangan pembangunan desa dan kota.*** Pemusatan pembangunan di kota-kota besar membuat kota-kota besar semakin menjulang dan daerah pedesaan menjadi terpinggirkan. Ini bukan hanya terlihat dari pembangunan fisik dan ekonomi saja, tetapi juga pembangunan sosial. Kondisi demikian telah menciptakan terjadinya proses *kemiskinan struktural*; (b) ***Dimensi Mikro: Mentalitas materialistik dan ingin serba***

---

<sup>182</sup> Budi Riyanto, 2005. hal.50

<sup>183</sup> Isbandi Rukminto Adi, 2003. hal. 324-332..

*cepat (instan)*.<sup>184</sup> Perkembangan mentalitas ini pada titik tertentu dan pada sisi negatif akhirnya akan memunculkan mentalitas korup. Mentalitas korup ini bahkan kini telah menjadi bagian kehidupan keseharian bangsa ini. Karena sudah terlatihnya para pelaku, sehingga serumit apapun sistem pengawasan yang dikembangkan akan selalu ada celah untuk melakukan korupsi; (c) ***Dimensi Mezzo: Melemahnya sosial trust dalam komunitas dan organisasi.*** Dalam suatu organisasi melemahnya trust antara lain muncul karena adanya tenaga-tenaga yang dianggap tidak berkompeten tetapi muncul menempati posisi tertentu. Melemahnya trust dalam komunitas dapat membuat masyarakat bertindak anarkhis, misalnya melemahnya kepercayaan terhadap penegakan hukum, telah membuat masyarakat main hakim sendiri.

(5) Sementara itu Masmanian dan Sabatier, dalam Jones (1991) menyebutkan bahwa variabel dalam pelaksanaan program adalah: (a) tingkah laku kelompok, ukuran kelompok dan perubahan tingkah laku yang dibutuhkan; (b) kesulitan-kesulitan teknis; (c) tujuan yang jelas dan konsisten; (d) dana awal yang cukup; (e) integrasi diantara badan pelaksana, ketentuan dan peraturan/keputusan; (f) komitmen terhadap sasaran yang ditetapkan; (g) kondisi sosial, ekonomi dan teknologi; (h) dukungan masyarakat, dukungan pemerintah, sikap dan sumberdaya partisipan; (i) komitmen dan keahlian pejabat pelaksana.. (6). dll

Berdasarkan berbagai konsep atau pendekatan pemberdayaan tersebut, peneliti mencoba melihat yang paling mendekati dengan kondisi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dalam PPK. Berbagai konsep tersebut memiliki perbedaan dalam lingkup atau level implementasinya atau konteksnya. Misalnya konsep Friedmann berupa penerapan pemberdayaan dalam konteks masyarakat secara luas, seperti penyediaan aset bagi orang miskin, pembentukan jaringan usaha, bahkan sampai mencakup juga pemberdayaan sosial politik. Konsep Friedmann ini meskipun cukup rasional dan mendasar, tetapi tidak sesuai dengan konsep pemberdayaan PPK.

---

<sup>184</sup> Dengan contoh kondisi Indonesia saat ini.

Kemudian konsep 7 E Stewart merupakan analisis pemberdayaan dalam konteks suatu organisasi, yang ke tujuh elemennya berada di bawah kendali penuh organisasi internal bersangkutan. Seperti perumusan tujuan, penyelenggaraan pendidikan, penyediaan sumberdaya, upaya mengatasi permasalahan, pendampingan, sosialisasi program, dan evaluasi. Penerapan konsep ini lebih mendekati dengan konsep PPK, terutama organisasi di tingkat kecamatan maupun kabupaten. Meskipun tidak sepenuhnya otoritas dimiliki oleh organisasi PPK tingkat kecamatan maupun kabupaten, tetapi ke tujuh elemen tersebut menjadi tanggungjawab langsung mereka.

Sedangkan konsep pemberdayaan dari Wallis yang bertumpu pada 6 prinsip: modal sosial (*social capital*); infrastruktur masyarakat (*civil infrastrucur*); orientasi kepemilikan (*asset orientation*); kerjasama (*colalboration*); visi dan tindakan strategis (*vision and sttategic action*) dan seni demokrasi (*art democracy*). Sebenarnya konsep ini lebih cocok dengan kondisi atau konteks dalam rangka mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia, karena ke 6 elemen pemberdayaan tersebut sangat besar peluangnya dalam mendukung terjadinya tingkat "keberdayaan" orang miskin. Namun demikian konsep ini kurang sesuai dengan kondisi pemberdayaan yang diterapkan PPK, karena banyak elemennya tidak terdapat dalam pelaksanaan PPK.

Demikian juga dengan konsep Gray dan Cox tentang pemberdayaan dengan mengatasi 3 faktor penghambat yaitu (a) dimensi makro: kesenjangan pembangunan desa dan kota; (b) dimensi mikro: mentalitas materialistik dan ingin serba cepat (instan); dan (c) dimensi mezzo: melemahnya sosial trust dalam kumunitas dan organisasi. Sekalipun konsep ini sangat realistis dan mendekati kondisi riil Indonesia saat ini, tetapi penerapannya sangat kompleks dan luas, sehingga sulit sekali untuk dilaksanakan dalam level program. Konsep ini hanya bisa

dilaksanakan oleh organisasi negara, karena mencakup kebijakan makro (negara) sampai dengan kebijakan pada level mikro organisasi lokal (program). Dengan demikian konsep ini sangat berbeda dengan pelaksanaan PPK, yang lebih menekankan kegiatannya pada level mikro (program).

Setelah menelusuri berbagai konsep pemberdayaan tersebut maka terlihat bahwa konsep 7 E dari Stewart lebih sesuai untuk mengevaluasi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat dalam PPK. Dengan menggunakan model evaluasi CIPP dan konsep pemberdayaan 7 E, maka pelaksanaan program pemberdayaan dalam PPK akan dapat dievaluasi dengan lebih komprehensif. Untuk memudahkan penerapannya, maka disusunlah kerangka penelitian dalam suatu matriks; dan berikut matriks dimaksud.

**Tabel. 1. Matriks hubungan evaluasi model CIPP dan aspek pemberdayaan 7 E**

	<b>E1</b> <b>(envision)</b>	<b>E2</b> <b>(educate)</b>	<b>E3</b> <b>(eliminate)</b>	<b>E4</b> <b>(express)</b>	<b>E5</b> <b>(enthuse)</b>	<b>E6</b> <b>(equip)</b>	<b>E7</b> <b>(evaluate)</b>
<b>C</b> <b>(Context)</b>	Tujuan program (proyek) di tingkat desa dirumuskan bersama masyarakat <b>(C-E1)</b>	Diberikan pendidikan seperti pelatihan yang cukup bagi masyarakat <b>(C-E2)</b>	Berbagai hambatan dapat dihilangkan (diatasi) oleh program <b>(C-E3)</b>	Dilakukan sosialisasi konsep oleh program kepada masyarakat <b>(C-E4)</b>	Program melakukan penyadaran kepada masyarakat secara intensif <b>(C-E5)</b>	Sumberdaya disediakan dengan cukup oleh program <b>(C-E6)</b>	Evaluasi tujuan atau monev dilakukan secara rutin dan berkala. <b>(C-E7)</b>
<b>I</b> <b>(Input)</b>	Input yang disediakan sejalan dengan tujuan program. <b>(I-E1)</b>	Pendidikan (pelatihan) merupakan input penting program <b>(I-E2)</b>	Upaya mengatasi keterbatasan sumberdaya berhasil dilakukan <b>(I-E3)</b>	Kondisi sumberdaya disosialisasikan kepada masyarakat <b>(I-E4)</b>	Program mendorong masyarakat memenuhi kekurangan sumberdaya <b>(I-E5)</b>	Adanya sumberdaya lain di luar program yang menjadi input utama <b>(I-E6)</b>	Dilakukan evaluasi atas sumberdaya yang tersedia <b>(I-E7)</b>
<b>P</b> <b>(Process)</b>	Proses yang dilakukan mengarah pada pencapaian tujuan program <b>(P-E1)</b>	Pendidikan (pelatihan) merupakan bagian proses yang telah direncanakan. <b>(P-E2)</b>	Program mengatasi hambatan yang menghalangi proses <b>(P-E3)</b>	Semua proses kegiatan disampaikan kepada masyarakat <b>(P-E4)</b>	Pentingnya proses kegiatan secara intensif dikampanyekan program. <b>(P-E5)</b>	Proses kegiatan yang ada berpotensi untuk dapat mencukupi sumberdaya <b>(P-E6)</b>	Dilakukan evaluasi proses selama pelaksanaan kegiatan <b>(P-E7)</b>
<b>P</b>	Produk yang dihasilkan sesuai	Pelatihan mampu	Produk program	Produk program	Penyadaran intensif agar	Produk program	Produk program

(Pro duct)	dengan tujuan program (P-E1)	mendorong tercapainya produk program (P-E2)	tercapai karena menghilang kan berbagai hambatan. (P-E3)	yang harus dipakai disampaikan masyarakat dengan jelas (P-E4)	masyarakat fokus pencapa ian produk atau manfaat program. (P-E5)	tercapai karena sumberdaya mencukupi (P-E6)	tercapai karena evaluasi perbaikan program (P-E7)
---------------	------------------------------------	---	---	--	---	---	--

**Keterangan:**

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kontekstualisasi Visi Program (C-E1)</li> <li>2. Kontekstualisasi Pendidikan/Pelatihan (C-E2)</li> <li>3. Kontekstualisasi Solusi masalah (C-E3)</li> <li>4. Kontekstualisasi Pengenalan/Sosialisasi (C-E4)</li> <li>5. Kontekstualisasi Penyadaran (C-E5)</li> <li>6. Kontekstualisasi Perlengkapan (C-E6)</li> <li>7. Kontekstualisasi Evaluasi Program (C-E7)</li> <li>8. Input dalam Visi Program (I-E1)</li> <li>9. Input Pendidikan/Pelatihan (I-E2)</li> <li>10. Solusi masalah Input (I-E3)</li> <li>11. Sosialisasi Input (I-E4)</li> <li>12. Penyadaran Input (I-E5)</li> <li>13. Perlengkapan sebagai Input (I-E6)</li> <li>14. Evaluasi Input (I-E7)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proses Pencapaian Visi (P-E1)</li> <li>2. Proses Pendidikan/Pelatihan (P-E2)</li> <li>3. Proses Solusi masalah (P-E3)</li> <li>4. Proses Sosialisasi (P-E4)</li> <li>5. Proses Penyadaran (P-E5)</li> <li>6. Proses Penyediaan Sumberdaya (P-E6)</li> <li>7. Proses Evaluasi (P-E7)</li> <li>8. Visi untuk produk (P-E1)</li> <li>9. Pendidikan untuk produk (P-E2)</li> <li>10. Solusi masalah untuk produk (P-E3)</li> <li>11. Sosialisasi untuk produk (P-E4)</li> <li>12. Penyadaran untuk produk (P-E5)</li> <li>13. Sumberdaya untuk produk (P-E6)</li> <li>14. Evaluasi untuk produk (P-E7)</li> </ol>
---	---

Sementara penelitian sejenis (evaluasi program) yang telah dilakukan sebelumnya terutama terkait dengan program penanggulangan kemiskinan dan PPK (program pengembangan Kecamatan) dijelaskan sebagaimana table. 2. berikut.

**Tabel 2. Penelitian Sejenis Sebelumnya**

No	Peneliti, judul, tahun publikasi	Fakus Kajian	Tempat dan metodologi	Temuan
1	Awan Santosa dkk. Evaluasi dampak progrm PK bersasaran. 2003. Pustep UGM	IDT, PPK, P2KP (Program Kerja Mandiri) dan Padat Karya	- Propinsi DIY -Study kasus pendekatan kuantitatif	-Pendapatan peserta Program Mandiri/PKM meningkat 32% dan padat karya turun 2% -Efisiensi penyaluran PKM lebih tinggi, yaitu 192,1% dan padat karya 78,9%. -Tingkat Kelangsungan dana PKM lebih tinggi yaitu 88,4% dan padat karya 54%
2	-Mia Hernandia -Evaluasi Program Pengembangan Masyarakat/CD. 2008. ITB Pascasarjana	Program CD dari CNOOC SES Ltd.	-Kepulauan Seribu Utara -Metode AHP	-Pendekatan <i>top-down</i> sebelum 2003 tidak berhasil, karena menyebabkan kebijakan kurang efisien -Pendekatan <i>bottom-up</i> setelah 2003 berhasil, karena lebih menekankan partisipasi masyarakat setempat.
3	-Nasrudin, dkk. Evaluasi PPK di	Bantuan Prasarana Fisik	-Kecamatan Bantimurung,	-Pelatihan yang dilakukan untuk mendukung pembangunan fisik, bukan

	Maros Sulsel. 2008. PFPM	dan pinjaman modal dari PPK	Maros Sulsel -Study kasus pendekatan Kualitatif	pengembangan SDM -PPK tidak melakukan penggalian SDA dan potensi masyarakat -Orientasi proyek lebih menonjol ketika PPK menginisiasi pertemuan warga -Struktur kepengurusan di PPK tidak memiliki jumlah perwakilan yang seimbang antar dusun.
4	-Burhanudin -Evaluasi Program dana bergulir KSP. 2006. Jurnal Pengkajian Koperasi & UKM	PKPS – BBM Agribisnis & Syariah	-Propinsi Sumsel, Jateng, Jatim, NTB, Kalsel, Sulsel, Sulteng -Pendekatan Kuantitatif	-Bantuan dana telah dirasakan sebagai peluang untuk memperkuat peluang usaha -Pembinaan oleh Bank pelaksana belum dilakukan dengan baik -Pendampingan berlangsung sebagaimana dalam juknis. -Perguliran dana hanya Rp 50 jt, tidak sesuai dengan kompleksitas UKM -Output program dana bergulir dari pola PKPS-BBM 2003/2004 tidak memenuhi harapan
5	-Gustaf F Papanek -Dampak PNPM 2007. Bank Dunia	-Penciptaan peluang kerja dan manfaat PNPM	-Indonesia -Pendekatan Kuantitatif	-PPK membuka peluang kerja tambahan selama 60 hari untuk 24 juta orang pada tahun 2009 -Dari 24 juta orang yang mendapat manfaat, hanya 500 ribu bekerja di bawah PNPM -Sekitar 60% manfaat PNM bersifat tidak langsung, yaitu kegiatan ekonomi masyarakat: =multiflier pendapatan dari yang mendapat upah kerja di PNPM =dampak perbaikan infrastruktur penguatan barang bernilai tinggi dengan biaya rendah
6	-Tim LP3ES -Qualitatif Baseline Survey 2007. LP3ES-DSF	-Program PPK atau PNPM Perdesaan	-Propinsi Jatim, Sumbar, Sultra -Pendekatan Kualitatif	-Partisipasi terkait dengan kebijakan desa & pembangunan, bahwa masyarakat awam yang terlibat langsung dengan pengambilan keputusan sangat terbatas. -Peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin hanya terjadi pada saat ada kegiatan konstruksi -Tujuan program untuk meningkatnya kelembagaan masyarakat, kapasitas pemerinth, & modal sosial belum

				tercapai.
7	-Hadi Sukamto, dkk. -Studi Implementasi. P2KP. 2005. Unibraw	-Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)	-Bandulan - Sukun - Malang Jatim -Pendekatan Kualitatif	-Masyarakat miskin antusias mengikuti P2KP, tetapi yang tergolong mampu kurang peduli -BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) telah melakukan upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. -BKM memiliki banyak kendala, dari luar berupa masyarakat belum memahami aturan main dan dari dalam BKM kerancuan statusnya sebagai lembaga sosial atau ekonomi.
8	-David M Faterman -Empowerment Evaluation and Accreditation in Higher Education. 1997. Sage Publ	Peningkatan Kinerja Program	-California -Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif	-Evaluasi pemberdayaan merupakan proses yang demokratis -Tanggungjawab evaluasi terletak pada kelompok keseluruhan -Evaluasi Pemberdayaan menghasilkan data yang digunakan untuk evaluasi eksternal