

## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

#### 2.1. Kajian Pustaka Evaluasi

##### 2.1.1. Teori Konsep Evaluasi

Menurut Nazara dalam Bappenas (2007 : 8) menyatakan bahwa evaluasi berfungsi untuk melihat dampak dengan mengisolasi efek dari suatu intervensi. Pada pelaksanaannya evaluasi memerlukan data dan metodologi yang lebih kompleks dari monitoring. Evaluasi sendiri dapat berupa dampak apakah proram mencapai tujuan awal, proses bagaimana program dilaksanakan dan apa saja keuntungan yang diterima oleh peserta atau juga analisa biaya dari program itu sendiri. Lalu untuk mendapatkan evaluasi yang baik diperlukan data baseline sebagai acuan dan melakukan perencanaan evaluasi sedari awalseperti menetapkan tujuan, metodologi, jadwal, dan pembiayaan. Kemudian metode yang paling baik dalam evaluasi adalah kombinasi dari metode kuantitatif dan kualitatif.

Menurut Suharyadi dalam Bappenas (2007 : 80) Evaluasi adalah suatu proses untuk membuat penilaian secara sistematis mengenai suatu kebijakan, program, proyek, atau kegiatan berdasarkan informasi dan hasil analisis dibandingkan terhadap relevansi, keefektifan biaya, dan keberhasilannya untuk keperluan pemangku kepentingan.

##### *Jenis-jenis Evaluasi Menurut Waktu Pelaksanaan*

- Evaluasi *formatif*:
  - Dilaksanakan pada waktu pelaksanaan program
  - Bertujuan memperbaiki pelaksanaan program
  - Temuan utama berupa masalah-masalah dalam pelaksanaan program.
- Evaluasi *summatif*:
  - Dilaksanakan pada saat pelaksanaan program sudah selesai
  - Bertujuan untuk menilai hasil pelaksanaan program
  - Temuan utama berupa capaian-capaian dari pelaksanaan program.

##### *Jenis-jenis Evaluasi Menurut Tujuan*

- Evaluasi proses:

Mengkaji bagaimana program berjalan dengan fokus pada masalah penyampaian pelayanan (*service delivery*).

- Evaluasi biaya-manfaat:

Mengkaji biaya program relatif terhadap alternatif penggunaan sumberdaya dan manfaat dari program.

- Evaluasi dampak:

Mengkaji apakah program memberikan pengaruh yang diinginkan terhadap individu, rumahtangga, masyarakat, dan kelembagaan berdasarkan proses pelaksanaan program.

### 2.1.2. Pengertian Evaluasi Program dan Program

#### A. Pengertian Evaluasi Program

Evaluasi berasal dari kata bahasa inggris “*evaluation*” yang diserap dalam perbendaharaan istilah bahasa Indonesia dengan tujuan mempertahankan kata aslinya dengan sedikit penyesuaian lafal Indonesia menjadi “*evaluasi*” yang dapat diartikan memberikan penilaian dengan membandingkan sesuatu hal dengan satuan tertentu sehingga bersifat kuantitatif.

Pengertian evaluasi yang bersumber dari kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* evaluasi adalah *to find out, decide the amount or value* yang artinya suatu upaya untuk menentukan nilai atau jumlah. Selain arti berdasarkan terjemahan, kata -kata yang terkandung dalam definisi tersebut menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi harus dilakukan secara hati-hati, bertanggung jawab, menggunakan strategi dan dapat dipertanggung jawabkan (Suharsimi,2007:1). Evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai dari beberapa kegiatan yang telah direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan. Definisi lain dari evaluasi adalah kegiatan mencari sesuatu yang berharga tentang sesuatu, dalam mencari sesuatu tersebut juga termasuk mencari informasi yang bermanfaat dalam menilai keberadaan suatu program, produksi, prosedur serta alternative strategi yang diajukan untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan. Selanjutnya definisi evaluasi juga dapat sebagai proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang

bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternative keputusan. Anderson dalam Arikunto (2006 : 1) memandang Evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan.

Sedangkan Stufflebeam dalam Arikunto (2006 : 1), mengungkapkan bahwa Evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan. Sedangkan Pedoman Evaluasi yang diterbitkan Direktorat Ditjen PLS Depdiknas (2002 : 2) memberikan pengertian Evaluasi program adalah proses pengumpulan dan penelaahan data secara berencana, sistematis dan dengan menggunakan metode dan alat tertentu untuk mengukur tingkat keberhasilan atau pencapaian tujuan program dengan menggunakan tolok ukur yang telah ditentukan.

Evaluasi program adalah proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektifitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses penetapan keputusan itu didasarkan atas perbandingan secara hati - hati terhadap data yang diobservasi dengan menggunakan standard tertentu yang telah dibakukan.

Ralp Tyler dalam Karding (2008 : 35) mendefinisikan bahwa evaluasi program adalah proses untuk mengetahui apakah tujuan program sudah dapat terealisasi. Sedangkan Wahab (1997 : 14) Evaluasi program adalah proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektifitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses penetapan keputusan itu didasarkan atas perbandingan secara hati-hati terhadap data yang diobservasi dengan menggunakan standard tertentu yang telah dibakukan.

Dari berbagai definisi tersebut di atas, dapat diintisarikan bahwa yang dimaksud dengan evaluasi program adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu program pemerintah, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternative atau pilihan yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan

## B. Program

Menurut Karding (2008 : 33) menyatakan bahwa program dapat diartikan menjadi dua istilah yaitu program dalam arti khusus dan program dalam arti umum. Pengertian secara umum dapat diartikan bahwa program adalah sebuah bentuk rencana yang akan dilakukan. Apabila "program" ini dikaitkan langsung dengan evaluasi program maka program didefinisikan sebagai unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari kebijakan, berlangsung dalam proses yang berkesinambungan dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang. Dengan demikian yang perlu ditekankan bahwa program terdapat 3 unsur penting yaitu :

- a. Program adalah realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan.
- b. Terjadi dalam kurun waktu yang lama dan bukan kegiatan tunggal tetapi jamak berkesinambungan.
- c. Terjadi dalam organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

Sebuah program bukan hanya kegiatan tunggal yang dapat diselesaikan dalam waktu singkat, tetapi merupakan kegiatan yang berkesinambungan karena melaksanakan suatu kebijakan. Oleh karena itu, sebuah program dapat berlangsung dalam kurun waktu relatif lama. Pelaksanaan program selalu terjadi dalam sebuah organisasi yang artinya harus melibatkan sekelompok orang.

### 2.1.3. Dimensi Dan Tahapan Program

Setelah kita menentukan obyek evaluasi selanjutnya harus menentukan aspek-aspek dari obyek yang akan dievaluasi. Menurut Bridgman dan Davis dalam Karding (2008:35) yaitu evaluasi program yang secara umum mengacu pada 4 (empat) dimensi yaitu :

- a. Indikator *input*,
- b. Indikator *process*
- c. Indikator *outputs*
- d. Indikator *outcomes*.

Menurut Setiawan (1999:20) Direktorat Pemantauan dan Evaluasi Bapenas, tujuan evaluasi program adalah agar dapat diketahui dengan pasti apakah

pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan program dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan program dimasa yang akan datang. Adapun dimensi utama evaluasi diarahkan kepada hasil, manfaat, dan dampak dari program. Pada prinsipnya yang perlu dibuat perangkat evaluasi yang dapat diukur melalui empat dimensi yaitu :

- a. indikator masukan (*input*),
- b. Proses (*process*)
- c. keluaran (*output*),
- d. indikator dampak atau (*outcome*)

Evaluasi merupakan cara untuk membuktikan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan dari suatu program, oleh karena itu pengertian evaluasi sering digunakan untuk menunjukkan tahapan siklus pengelolaan program yang mencakup :

- a. Evaluasi pada tahap perencanaan (*EX-ANTE*). Pada tahap ini, evaluasi sering digunakan untuk memilih dan menentukan prioritas dari berbagai alternative dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.
- b. Evaluasi pada tahap pelaksanaan (*ON-GOING*). Pada tahap ini, evaluasi digunakan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan program dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
- c. Evaluasi pada tahap Pasca Pelaksanaan (*EX-POST*) pada tahap ini diarahkan untuk melihat apakah pencapaian (keluaran/hasil/dampak) program mampu mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan. Evaluasi ini dilakukan setelah program berakhir untuk menilai relevansi (dampak dibandingkan masukan), efektivitas (hasil dibandingkan keluaran), kemanfaatan (dampak dibandingkan hasil), dan keberlanjutan (dampak dibandingkan dengan hasil dan keluaran) dari suatu program.

#### **2.1.4. Tujuan Evaluasi Program**

Seperti disebutkan oleh Sudjana (2006 : 48), tujuan khusus Evaluasi Program terdapat 6 (enam) hal, yaitu untuk :

- a. Memberikan masukan bagi perencanaan program;

- b. Menyajikan masukan bagi pengambil keputusan yang berkaitan dengan tindak lanjut, perluasan atau penghentian program;
- c. Memberikan masukan bagi pengambilan keputusan tentang modifikasi atau perbaikan program
- d. Memberikan masukan yang berkenaan dengan faktor pendukung dan penghambat program;
- e. Memberi masukan untuk kegiatan motivasi dan pembinaan (pengawasan, supervisi dan monitoring) bagi penyelenggara, pengelola dan pelaksana program dan;
- f. Menyajikan data tentang landasan keilmuan bagi evaluasi program pendidikan luar sekolah.

Sedangkan menurut Setiawan (1999:20 ) menyatakan bahwa tujuan evaluasi program adalah agar dapat diketahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan program dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan program dimasa yang akan datang.

#### **2.1.5. Model Evaluasi Program**

Model evaluasi adalah model desain evaluasi yang dibuat oleh para ahli/pakar evaluasi yang biasanya dinamakan sama dengan pembuatnya. Model ini dianggap model standar. Disamping itu ahli evaluasi yang membagi evaluasi sesuai dengan misi yang akan dibawakannya serta kepentingan atau penekannya atau dapat juga disebut sesuai dengan paham yang dianut yang disebut pendekatan atau *approach*. Ada banyak model evaluasi antara lain :

##### **A. Model Evaluasi CIIP**

Model ini menurut Stufflebeam dalam Kadir, (2008: 40-41) menyatakan bahwa pendekatan yang berorientasi pada pemegang keputusan (*a decision oriented evaluation approach structured*) untuk menolong administrator dalam membuat keputusan, di mana evaluasi sebagai suatu proses yang menggambarkan, memperoleh dan menyediakan informasi yang berguna untuk menilai alternatif keputusan dan membuat pedoman kerja untuk melayani para manajer dan administrator dengan membagi evaluasi menjadi empat macam, yaitu :

a. *Context evaluation to serve planning decision*, konteks evaluasi ini membantu merencanakan keputusan, menentukan kebutuhan yang akan dicapai oleh program dan merumuskan tujuan program.

b. *Input evaluation, structuring decision*, evaluasi ini menolong mengatur keputusan, menentukan sumber-sumber yang ada, alternatif yang diambil, apa rencana dan strategi untuk mencapai kebutuhan, bagaimana prosedur kerja untuk mencapainya.

c. *Process evaluation, to serve implementing decision*, evaluasi proses untuk membantu mengimplementasikan keputusan sampai sejauhmana rencana telah dapat diterapkan ? apa yang harus direvisi ? Begitu pertanyaan tersebut terjawab prosedur dapat dimonitor, dikontrol dan diperbaiki.

d. *Product evaluation, to serve recycling decision*, evaluasi produk untuk menolong keputusan selanjutnya, apa hasil yang telah dicapai ? apa yang dilakukan setelah program berjalan.

Keempat hal tersebut di atas merupakan sasaran evaluasi yang tidak lain adalah komponen dari proses sebuah program kegiatan. Model evaluasi CIPP adalah model evaluasi yang memandang program yang dievaluasi sebagai sebuah sistem. Dengan demikian apabila evaluator sudah menentukan model CIPP akan digunakan untuk mengevaluasi program yang ditugaskan maka mau tidak mau mereka harus menganalisis program tersebut berdasarkan komponennya. Model ini sekarang telah disempurnakan dengan satu komponen O singkatan dari *outcomes*, sehingga menjadi model CIPPO.

#### B. Model Evaluasi UCLA

Alkin dalam Karding (2008 : 42) menulis kerangka evaluasi yang hampir sama dengan model CIPP. Alkin mendefinisikan evaluasi sebagai suatu proses meyakinkan keputusan, memilih informasi sehingga dapat melaporkan ringkasan data yang berguna bagi pembuat keputusan dalam memilih alternatif, mengemukakan lima macam evaluasi, yakni :

a. *Sistem assessment*, yang memberikan informasi tentang keadaan atau posisi sistem,

- b. *Program planning*, membantu pemilihan program 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 memberikan informasi tentang bagaimana program berfungsi, bagaimana program bekerja, atau berjalan ? apakah menuju pencapaian tujuan, adakah hal - hal atau masalah-masalah baru yang muncul tak terduga;
- e. *Program certification*, yang memberi informasi tentang nilai atau guna program.

Sedangkan Ernest R House dalam Riant (2006 : 165) membagi Model evaluasi menjadi :

1. Model sistem (dengan indikator utama adalah efisiensi)
2. Model Perilaku (dengan indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas)
3. Model Formulasi Keputusan (dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas)
4. Model Tujuan-bebas (*goal free*) dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial.
5. Model Kekritisan Seni (*art criticism*), dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat.
6. Model Review Profesional, dengan indikator utama adalah penerimaan profesional.
7. Model Kuasi-Legal (*quasi-legal*), dengan indikator utama adalah resolusi.
8. Model Studi Kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

#### **2.1.6. Konsep Implementasi Kebijakan**

Menurut Dunn dalam Mulya (2010:11) Analisis Kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses

kebijakan. Proses analisis kebijakan mempunyai lima tahap yang saling bergantung yang secara bersama-sama membentuk siklus aktifitas intelektual yang kompleks dan tidak linear yang meliputi :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*) :  
apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*formulation*) :  
bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adoption*) :  
bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (*implementasion*) :  
siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan ?
5. Evaluasi (*evaluation*) :  
bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sedangkan menurut Friedrick dalam Mahmudi (2008:8) mengartikan kebijakan sebagai rangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok ataupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan – hambatan dan kesempatan – kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Chander dan Plano dalam Keban (2004:56) Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya – sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah – masalah publik atau pemerintah.

Dwidjowijoto (2008:55) merumuskan kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara.

Dari pandangan tentang pengertian kebijakan publik tampak bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan oleh pemerintah sedangkan pihak – pihak lain atau yang sering disebut aktor – aktor kebijakan publik hanya dapat mempengaruhi kebijakan publik dalam kewenangannya masing – masing. Hal ini disebabkan karena pemerintah mempunyai kewenangan yang besar yaitu :

- a. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada masyarakat
- b. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal.
- c. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik.

Sedangkan implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik dan merupakan suatu cara bagaimana kebijakan dapat mencapai tujuannya di mana menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2007:144) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan kebijakan yang mempunyai makna pelaksanaan perundang – undangan di mana berbagai aktor, organisasi dan prosedur secara bersama – sama bekerja untuk menjalankan kebijakan atau program.

Sehingga implementasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai suatu proses rangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan kebijakan bisa dijalankan sehingga dapat dilihat sejauh mana tujuan – tujuan yang telah direncanakan berhasil dicapai.

Menurut Winarno (2007:148) menyatakan bahwa suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif tetapi gagal memperoleh hasil substansial karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau karena kendala yang terjadi di lapangan. Hal ini selaras dengan penelitian *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) yang dikutip oleh Ali Mahmudi (2008:15) bahwa :

“ Implementasi kebijakan lebih – lebih di negara yang berkembang tidak hanya sekedar persoalan teknis administratif yaitu menterjemahkan suatu kebijakan ke dalam program – program yang spesifik, tetapi proses implementasi juga merupakan proses yang pelik yang sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan dan lingkungan di mana kebijakan tersebut diimplementasikan”.

#### **2.1.7. Kelembagaan**

Kelembagaan mempunyai istilah yang beragam seperti kelembagaan, lembaga, organisasi, birokrasi, lembaga sosial, institusi sosial, perserikatan, himpunan dan lain – lain sehingga definisi mengenai kelembagaan yang disampaikan oleh ahli dari berbagai bidang beragam.

Menurut Pakphan yang dikutip oleh Abbas (2008:8) menerangkan bahwa dari sudut pandang ekonomi kelembagaan dalam arti organisasi biasanya menggambarkan aktivitas ekonomi yang dikoordinasikan bukan oleh mekanisme pasar tetapi melalui mekanisme administrasi atau komando di mana keputusan tentang produksi dan alokasi penggunaan sumberdaya ditentukan oleh organisasi. Sehingga kelembagaan mempunyai ciri – ciri sebagai berikut :

- a. Batas Yuridiksi yaitu untuk menentukan siapa dan apa yang tercakup dalam organisasi, di mana implikasi ekonomi dari hal tersebut batas suatu organisasi dapat melakukan perluasan aktivitas ekonomi seperti batas wilayah kerja, batas skala usaha yang diperbolehkan dan jenis usaha yang dijalankan

- b. *Property Right* (hak kepemilikan) yaitu mengatur hubungan antar anggota organisasi dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya, situasi atau kondisi
- c. Aturan representasi yaitu merupakan perangkat aturan yang mengatur mekanisme pengambilan keputusan organisasi

Sedangkan menurut Ruttan dan Hayami dalam Mahmudi (2008:22) menyatakan bahwa lembaga adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan dapat berkerjasama atau berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan.

Sementara itu menurut Djogo et al (2003:14) menerangkan bahwa lembaga adalah mencakup penataan institusi untuk memadukan organisasi dan intitusi di mana penataan institusi ini merupakan suatu penataan hubungan antara unit – unit ekonomi yang mengatur cara unit – unit ini dapat berkerjasama dan atau berkompetisi sedangkan kelembagaan adalah suatu tatanan dan pola hubungan antara anggota masyarakat atau organisasi yang ditentukan oleh faktor – faktor pembatas dan pengikat berupa norma, kode etik aturan formal maupun informal untuk pengendalian perilaku sosial.

Syahyuti (2003:11) mengemukakan bahwa setiap kelembagaan memiliki empat komponen yaitu :

- a. Orang yaitu orang atau anggota yang terlibat dapat diidentifikasi dengan jelas
- b. Kepentingan yaitu di mana orang – orang tersebut diikat oleh suatu kepentingan / tujuan sehingga mereka terpaksa harus saling berinteraksi
- c. Aturan yaitu setiap kelembagaan mengembangkan seperangkat kesepakatan yang dipegang secara bersama
- d. Struktur yaitu setiap orang memiliki posisi dan peran yang harus dijalankan secara benar sehingga tidak dapat merubah posisinya sesuai dengan kemauan sendiri.

Oleh karena itu dalam rangka pengembangan usaha perikanan budidaya maka perlu adanya kelembagaan bagi pembudidaya ikan sehingga Ditjen

Perikanan Budidaya menginstruksikan agar setiap Kabupaten / Kota yang mendapatkan alokasi dana penguatan modal ini harus membentuk UPP (Unit Pelayanan Pengembangan) di mana menurut Juklak Ditjen Perikanan Budidaya (2006:6) UPP merupakan lembaga usaha kelompok yang bergerak dalam bidang pengembangan pembudidayaan ikan serta usaha – usaha produktif yang menunjang pengembangan pembudidayaan ikan.

### **2.1.8. Pembudidaya Ikan Skala Kecil**

Pembudidaya Ikan Skala Kecil adalah orang yang matapencahariannya melakukan usaha pembudidayaan ikan dengan modal terbatas dan menggunakan tingkat teknologi budidaya yang masih sederhana (tradisional) (Ditjen Perikanan Budidaya,2006). Menurut Steinhoff dan Burgess dalam Mahmudi (2008:34) bahwa karakteristik usaha kecil memiliki dua dari empat karakteristik di bawah ini :

- a. Manajemen usaha tersebut adalah independen, biasanya pengelola adalah pemiliknya
- b. Modal disediakan atau dimiliki secara individu
- c. Tempat beroperasi umumnya secara lokal di mana pekerja dan pemiliknya tinggal dalam satu lingkungan
- d. Ukuran usahanya relatif kecil jika dilihat dari volume ataupun keterlibatan para pekerja

Sebagaimana diketahui bahwa kondisi pembudidaya ikan di Indonesia masih termasuk dalam katagori rumah tangga miskin dan usaha yang dilakukan adalah bersifat usaha keluarga dan pemiliknya merupakan pekerjanya.

### **2.1.9. Konsep Pendampingan**

Menurut Tambunan (1998 : 32) menyatakan bahwa pendampingan merupakan instrumen social enggenering dalam praktek pembangunan masyarakat sedangkan menurut Djamal (1994:20-23) menyatakan bahwa peran tenaga pendamping dalam suatu kegiatan pengembangan masyarakat adalah :

- a. Fasilitator yakni membantu kelompok masyarakat untuk menyadari dan mencari pemecahan masalahnya sendiri

- b. Motivator yakni mendorong, mengajak dan mempengaruhi kelompok masyarakat untuk melakukan berbagai upaya untuk mengatasi masalahnya
- c. Inovator yakni melahirkan gagasan baru yang sesuai dengan kebutuhan kelompok masyarakat
- d. Katalisator yakni menghubungkan kelompok masyarakat dengan pihak – pihak lain yang dapat mengatasi masalahnya
- e. Dinamisator yakni menjaga agar kelompok masyarakat mempertahankan kelangsungan kegiatannya
- f. Evaluator yakni membantu kelompok masyarakat untuk mengukur kemajuan kegiatannya dan melakukan perbaikan – perbaikan yang perlu
- g. Pelaku advokasi yakni memberikan bimbingan konsultasi serta membela kepentingan kelompok masyarakat.

#### **2.1.10. Modal**

Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap usaha yang dilaksanakan perlu adanya modal usaha dan kendala utama yang dihadapi oleh pembudidaya ikan di Indonesia dalam mengembangkan usahanya adalah keterbatasan modal sehingga perlu adanya tambahan modal baik yang bersumber dari Pemerintah maupun sektor swasta (perbankan).

Menurut Tambunan (2002:61) menerangkan bahwa modal adalah salah satu faktor produksi yang penting bagi setiap usaha baik skala kecil, menengah maupun besar. Sedangkan Budiwati (2009:27) menyebutkan bahwa dalam memulai suatu usaha modal merupakan salah satu faktor penting disamping faktor – faktor lainnya sehingga suatu usaha bisa tidak berjalan apabila tidak tersedia modal artinya bahwa suatu usaha tidak akan pernah ada atau tidak dapat berjalan tanpa adanya modal.

Sedangkan menurut Budiwati (2009 : 29) menyatakan bahwa modal usaha merupakan dana yang dipergunakan untuk menjalankan usaha agar dapat berlangsung di mana modal usaha ini dapat diartikan sebagai modal pertama kali membuka usaha, modal untuk perluasan usaha dan modal untuk menjalankan usaha sehari – hari. Adapun modal usaha ini dapat diperoleh dari berbagai macam cara yaitu: (1) dari dana yang dimiliki; (2) menggadaikan barang yang dimiliki ke

lembaga formal maupun nonformal; (3) melakukan pinjaman ke lembaga non formal; (4) modal dengan menggunakan kekuatan pemasok; (5) modal dengan bergabung dengan pihak lain/kemitraan (6) modal dengan pinjaman ke perbankan; (7) mendapatkan dana dari pasar modal

Berdasarkan definisi – definisi tersebut dapat diartikan bahwa modal merupakan kekayaan yang dimiliki dan dapat menghasilkan keuntungan di masa yang akan datang dan dinyatakan dalam nilai uang, tetapi dalam suatu usaha modal dalam bentuk uang dapat mengalami perubahan bentuk sesuai dengan kebutuhan untuk mencapai tujuan usaha di mana dalam usaha perikanan dapat berupa untuk pembelian benih/bibit ikan ; pembuatan kolam serta untuk pembelian pakan / *pellet* ikan.

Sehingga dengan tersedianya modal maka usaha akan berjalan dengan lancar dan jika dikelola secara optimal maka akan meningkatkan volume penjualan. Pengertian modal sendiri dapat dibedakan dalam arti sempit dan luas di mana dalam pengertian yang sempit modal diartikan sebagai sejumlah uang atau dana untuk membiayai suatu usaha atau kegiatan sedangkan dalam arti luas modal diartikan sebagai sesuatu (benda modal: uang, alat, benda – benda dan jasa) yang dapat digunakan untuk menghasilkan keuntungan lebih lanjut.

## **2.2. Pembangunan Perikanan**

### **2.2.1. Prinsip – prinsip Pengelolaan Sumberdaya Perikanan**

Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan pada dasarnya memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat di mana menurut Arif dkk (2002 : 8 – 10), prinsip – prinsip pengelolaan sumberdaya perikanan meliputi :

#### **a. Prinsip kelestarian sumberdaya**

Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan diharapkan tidak menyebabkan rusaknya fishing ground, spawning ground dan nursery ground di mana teknologi yang digunakan juga harus merupakan teknologi yang ramah lingkungan serta tidak menggunakan antibiotik

#### **b. Prinsip kelestarian budaya**

Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan dalam era otonomi daerah harus memperhatikan kearifan – kearifan lokal dan hukum – hukum adat yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya tersebut

c. Prinsip ekonomi

Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah dan pendapatan asli daerah sehingga mampu mewujudkan kemandirian.

d. Prinsip partisipasi

Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan akan berjalan dengan baik bila melibatkan partisipasi semua pihak yaitu Pemerintah Daerah Pemerintah Pusat, kalangan dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat serta masyarakat itu sendiri.

e. Prinsip akuntabilitas dan transparansi

Segala kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan daerah dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, adapun prinsip – prinsip transparansi adalah segala keputusan politik, kebijakan publik dan peraturan daerah yang dibuat oleh Kabupaten / Kota harus diketahui seluruh lapisan masyarakat.

f. Prinsip keterpaduan

Melalui keterpaduan di antara pemangku kepentingan yang meliputi pemerintah pusat pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat maka pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan dapat berjalan dengan baik

g. Prinsip persatuan dan kesatuan

Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan dalam era otonomi daerah merupakan upaya memberdayakan kekuatan masyarakat lokal untuk menjaga eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dari ancaman yang datangnya dari dalam dan luar daerah yang bermaksud mengeruk kekayaan sumberdaya alam Indonesia.

Pembangunan perikanan yang tangguh dan berdaya saing memerlukan keterlibatan dan partisipasi seluruh komponen bangsa yaitu masyarakat politik (eksekutif, legislatif, yudikatif), masyarakat bisnis (pembudidaya ikan/nelayan, koperasi, pengusaha), masyarakat madani (perguruan tinggi lembaga riset, lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat dan kaum adat).

### **2.2.2. Faktor Pendukung dan Penghambat Pembangunan Perikanan**

Menurut Syauckani dalam Ely (2007:28) faktor pendukung sektor perikanan meliputi : (1) komoditi perikanan merupakan komoditi ekspor ; (2) sektor perikanan merupakan sektor padat karya dan menyerap banyak tenaga kerja; (3) tingkat pemanfaatan sektro perikanan masih rendah dan masih dapat ditingkatkan.

Sedangkan hambatan yang terjadi dalam pembangunan perikanan adalah : (1) Pembangunan sektor perikanan masih didominasi oleh kepentingan politik bukan kepentingan ekonomi; (2) pendanaan/permodalan; (3) ego kedaerahan dan sektoral; (4) tingkat pendidikan dalam penerapan teknologi modern dalam usaha perikanan.

### **2.2.3. Sumberdaya Manusia**

Menurut Werther dan Davis dalam Nawawi (1996 : 38) mengemukakan bahwa sumberdaya manusia adalah penduduk yang siap pakai, mau dan mampu memberikan sumbangan terhadap usaha pencapaian tujuan organisasi, sedangkan Nawawi (1996 : 40) mengemukakan tiga pengertian tentang sumberdaya manusia (SDM), yaitu :

- a. SDM adalah manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi yang disebut personil, tenaga kerja, pekerja atau karyawan
- b. SDM adalah potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya
- c. SDM adalah potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal di organisasi bisnis yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata secara fisik dan non fisik.

Hal ini berbeda dengan manajemen sumberdaya manusia di mana manajemen sumberdaya manusia adalah proses mendayagunakan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi agar potensi fisik dan psikis yang dimilikinya berfungsi maksimal bagi pencapaian tujuan organisasi (Nawawi ; 1996 : 42)

#### **2.2.4. Produksi dan Produktivitas**

Menurut Mali yang dikutip oleh Gasper (2000 : 18) menyatakan bahwa pengertian produksi dan produktifitas adalah berbeda di mana produksi adalah suatu kegiatan yang berhubungan dengan hasil keluaran dan umumnya dinyatakan dengan volume produksi, sedangkan produktivitas berhubungan dengan efisiensi penggunaan sumber daya (masukan dalam menghasilkan tingkat perbandingan antara keluaran dan masukan).

#### **2.2.5. Pemberdayaan Masyarakat**

Menurut Prajono dan Pranaka (1996:269) menyatakan bahwa konsep pemberdayaan masyarakat lahir sebagai antitesis terhadap model pembangunan yang bersifat industrialisasi dan kurang memihak pada masyarakat, di mana konsep ini dibangun dari kerangka logik yaitu: (1) bahwa proses pemusatan kekuasaan terbangun dari pemusatan penguasaan faktor produksi; (2) pemusatan kekuasaan faktor produksi akan melahirkan masyarakat pekerja dan masyarakat pengusaha pinggiran; (3) kekuasaan akan membangun sistem pengetahuan, sistem politik, sistem hukum dan ideologi yang manipulatif untuk memperkuat legitimasi; (4) kooptasi sistem tersebut secara sistematis akan menciptakan dua kelompok masyarakat yaitu masyarakat berdaya dan masyarakat tunadaya sehingga akan terjadi dikotomi yaitu masyarakat yang berkuasa dan manusia yang dikuasai, oleh karena itu untuk membebaskan situasi menguasai dan dikuasai maka harus dilakukan pembebasan melalui proses pemberdayaan terhadap masyarakat yang dikuasai.

Sedangkan menurut Friedman dalam Hutomo (2000 : 3) menerangkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan pemberdayaan rumah tangga yang mencakup aspek sosial, politik dan psikologis di mana rumah tangga yang lemah dapat memperoleh akses informasi, akses pengetahuan dan ketrampilan serta

akses ke sumber – sumber keuangan. Selanjutnya Hutomo (2000) menyatakan bahwa pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah penguatan pemilikan faktor – faktor produksi, penguatan penguasaan distribusi dan pemasaran dan penguatan masyarakat untuk memperoleh informasi, pengetahuan dan ketrampilan yang harus dilakukan secara multi aspek baik dari aspek masyarakat sendiri maupun dari aspek kebijakan.

Pemberdayaan masyarakat diperlukan karena banyaknya permasalahan yang terjadi di masyarakat bawah dalam akses memperoleh pinjaman (dana) di mana pada saat mereka membutuhkan dana pinjaman dari lembaga keuangan terjadi diskriminatif karena kurangnya kepercayaan pihak lembaga keuangan dan tidak adanya jaminan (agunan) dari pihak peminjam sehingga mereka tidak memiliki kekuatan tawar menawar dengan pihak lembaga keuangan (perbankan).

Oleh karena itu menurut Ife (1995 : 182) menyatakan bahwa strategi pembangunan dengan sistem pemberdayaan masyarakat adalah sebagai upaya penyediaan kepada orang – orang atas kesempatan, pengetahuan, ketrampilan dan akses ke sumber keuangan untuk meningkatkan kemampuan dalam meningkatkan masa depannya sedangkan Sutrisno (2000:185) menjelaskan bahwa perspektif pemberdayaan masyarakat adalah memberikan wewenang kepada masyarakat untuk mengelola sendiri dana pembangunan baik yang berasal dari pemerintah maupun dari pihak lain.

#### **2.2.6. Kebijakan Program Dana Penguatan Modal (DPM)**

Revitalisasi Perikanan mempunyai arti strategis bagi Departemen Kelautan dan Perikanan sebagai langkah untuk meningkatkan kesejahteraan pembudidaya ikan dan nelayan, meningkatkan daya saing produk perikanan, menjaga kelestarian sumberdaya perikanan serta mengurangi kemiskinan.

Keberhasilan revitalisasi di bidang perikanan budidaya adalah dengan terwujudnya kawasan usaha budidaya yang mampu menerapkan sistem usaha yang berdaya saing, berkeadilan dan berkelanjutan. Terkait dengan hal tersebut maka perlu adanya penguatan kelembagaan masyarakat perikanan budidaya dengan cara membangun kemitraan, aliansi dan kolaborasi guna menumbuh

kembangkan jiwa wirausaha pembudidaya ikan, hal ini disebabkan karena usaha pembudidayaan ikan di dominasi oleh usaha kecil.

Oleh karena itu untuk mengembangkan usaha pembudidayaan ikan ini maka perlu adanya dukungan dari instansi – instansi terkait, terutama dalam membantu pembudidaya untuk mendapatkan akses ke sumber pembiayaan terutama yang berasal dari sumber pembiayaan lembaga keuangan (perbankan), seiring dengan hal tersebut untuk membantu pembudidaya ikan skala kecil terhadap segi permodalan dan memberikan kepercayaan ke perbankan terhadap pembudidaya ikan di daerah maka Ditjen Perikanan Budidaya mengalokasikan Dana Penguatan Modal yang mekanismenya berupa pinjaman melalui perbankan langsung. Menurut Ditjen Perikanan Budidaya (2006:3) Dana Penguatan Modal (DPM) adalah dana yang dialokasikan oleh Ditjen Perikanan Budidaya yang bersumber dari APBN dan tertuang dalam Daftar Isian Perincian Anggaran (DIPA) dan Rencana Kerja Anggaran – Kementerian Lembaga (RKA – KL).

Program Dana Penguatan Modal Bagi Pembudidaya Ikan Skala Kecil dengan Mekanisme Pinjaman TA 2006 merupakan program yang pertama kali digulirkan oleh DKP RI, di mana mekanisme pencairan modal ini adalah melalui UPP (Unit Pelayanan Pengembangan) yang merupakan wadah bagi kelompok pembudidaya ikan.

Alasan Pemerintah mendistribusikan dana penguatan modal ini melalui UPP adalah karena di masa depan dengan adanya wadah bagi pembudidaya ikan diharapkan dapat mempunyai kekuatan dalam menentukan harga jual ikan yang akan berpengaruh terhadap tingkat pendapatan bagi pembudidaya ikan tersebut.

### **2.3. Penelitian Terdahulu**

1. Penelitian yang dilakukan oleh Liunir “ Evaluasi Pelaksanaan Program Pendidikan Ketrampilan Kerumahtanggan dan Kepariwisataaan di Sekolah Menengah Pertama Negeri 3 Lembang “

Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melihat proses pelaksanaan program pendidikan yang ada di sekolah SMPN 3 Lembang di mana peneliti menggunakan indikator kinerja yaitu indikator input, proses

dalam melihat dampak dari pelaksanaan program. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa evaluasi terhadap indikator input menunjukkan karakteristik guru di SMPN 3 Lembang sudah baik di mana seluruhnya berlatar belakang S1 dan D3 Pendidikan Kesejahteraan Keluarga sehingga latar belakang pendidikan sudah sesuai dengan bidang studi yang diajar, sedangkan untuk evaluasi terhadap indikator proses sudah berjalan baik di mana pelaksanaan belajar mengajar sudah sesuai dengan kurikulum mengajar dan pemahaman siswa terhadap pelajaran yang diberikan sangat baik dan untuk evaluasi terhadap indikator produk menunjukkan bahwa hasil belajar siswa keterampilan kerumahtanggaan dan kepariwisataan dinilai baik hal ini dapat diketahui dari penilaian terhadap penguasaan, kemampuan kognitif, afektif, dan psikomotorik siswa termasuk kategori baik.

