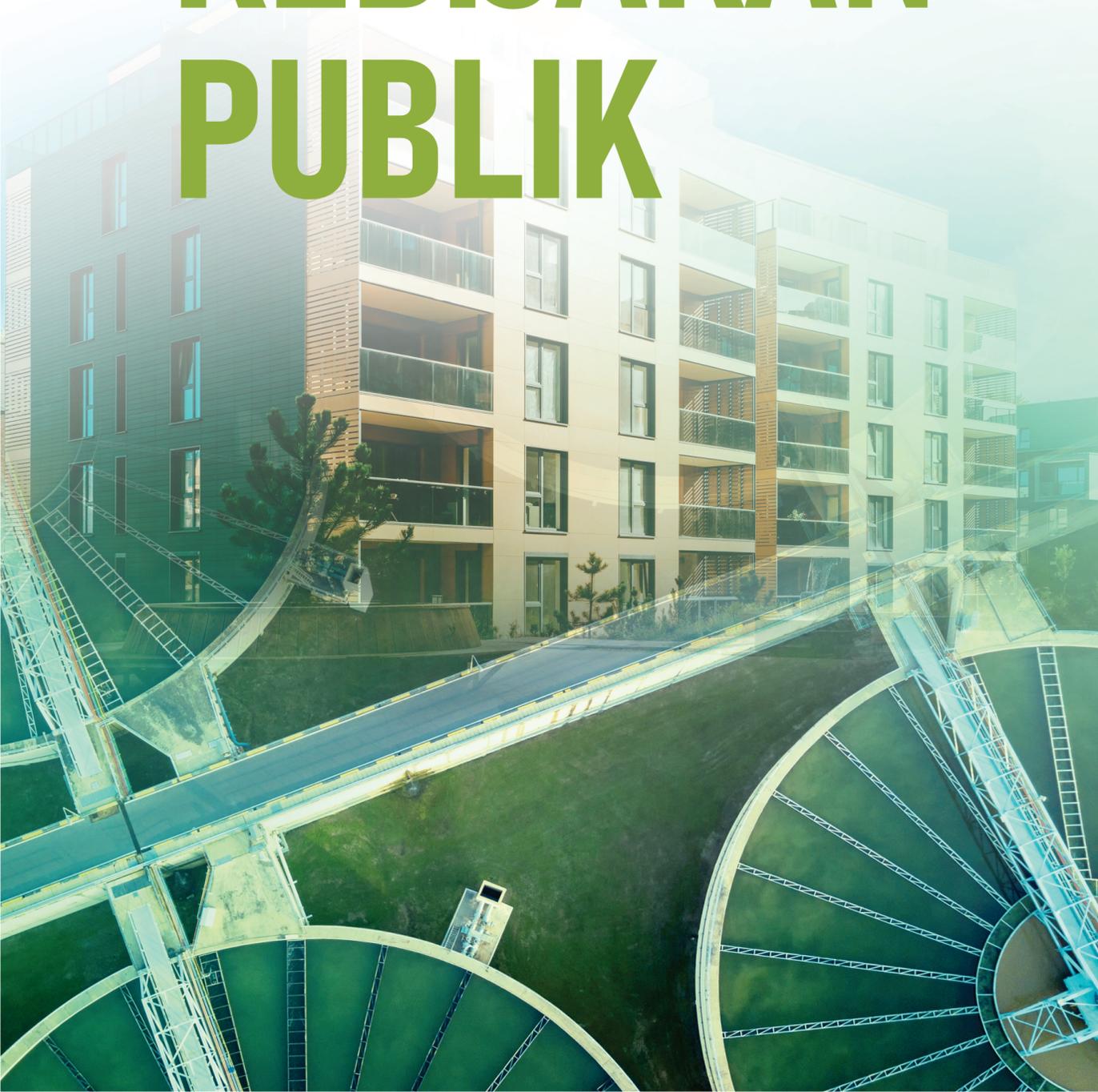


Dr. Abdul Rahman Dilapanga, M.Si.
Margareth I. R. Rantung, S.H., M.A.P., M.H.



MONITORING & EVALUASI **KEBIJAKAN PUBLIK**



**MONITORING & EVALUASI
KEBIJAKAN PUBLIK**

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Dr. Abdul Rahman Dilapanga, M.Si.
Margareth I. R. Rantung, S.H., M.A.P., M.H.



Cerdas, Bahagia, Mulia, Lintas Generasi.

MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Abdul Rahman Dilapanga & Margareth I. R. Rantung

Desain Cover :
Ali Hasan Zein

Sumber :
<https://www.shutterstock.com>

Tata Letak :
G. D. Ayu

Proofreader :
Mira Muarifah

Ukuran :
viii, 134 hlm, Uk: 15.5x23 cm

ISBN :
978-623-02-5266-2

Cetakan Pertama :
Oktober 2022

Hak Cipta 2022, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2022 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427

Website: www.deepublish.co.id

www.penerbitdeepublish.com

E-mail: cs@deepublish.co.id

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah Swt. yang telah melimpahkan rahmat, hidayah dan inayat-Nya sehingga penyusunan buku ini terselesaikan. Buku ***MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK*** ini disusun dalam 10 bab, yang terdiri atas konsep, jenis dan fungsi, model, metode pendekatan, kriteria perencanaan, menganalisis sampai pada manfaat *monitoring* dan evaluasi. Selain itu buku ini juga dilengkapi dengan berbagai ragam penelitian mengenai *monitoring* dan evaluasi. Secara operasional, buku ini diharapkan dapat menjadi referensi kepada mahasiswa maupun perumus dan pelaksana kebijakan agar dapat dijadikan bahan evaluasi dan kajian ulang terhadap kebijakan yang sementara dilaksanakan untuk penyempurnaan di masa yang akan datang.

Penulis sadari bahwa dengan segala keterbatasan, buku ini masih jauh dari kesempurnaan, sehingga masukan dan saran yang membangun sangat penulis harapkan demi perbaikan dan penyempurnaan selanjutnya. Akhirnya semoga buku ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan keilmuan bagi mahasiswa khususnya dan para pembaca pada umumnya.

Penulis

Abdul Rahman Dilapanga

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Perkembangan Studi Evaluasi Kebijakan	9
B. Memahami Pentingnya Evaluasi Kebijakan	13
C. Fungsi-Fungsi Esensial Evaluasi Kebijakan	17
BAB II KONSEP DASAR <i>MONITORING</i> & EVALUASI	
 KEBIJAKAN	19
A. <i>Monitoring</i> Kebijakan.....	19
1. Pengertian <i>Monitoring</i>	19
2. Tujuan <i>Monitoring</i>	19
3. Data dan Informasi untuk <i>Monitoring</i>	20
B. Evaluasi Kebijakan	20
1. Evaluasi Kebijakan.....	20
2. Tujuan Evaluasi Kebijakan.....	31
3. Teori Evaluasi.....	35
4. Aspek-Aspek Evaluasi Kebijakan Publik.....	37
BAB III FUNGSI <i>MONITORING</i> & EVALUASI	
 KEBIJAKAN	42
A. Fungsi <i>Monitoring</i> dalam Kebijakan Publik.....	42
B. Fungsi Evaluasi dalam Kebijakan Publik	42
BAB IV MODEL EVALUASI KEBIJAKAN	46
A. Model Evaluasi Kebijakan.....	46
B. Model Meter dan Horn	69
C. Model Grindle.....	72
D. Model Sabatier dan Mazmanian	75

E.	Metode Pengumpulan Data	77
BAB V	METODE PENDEKATAN <i>MONITORING</i> & EVALUASI KEBIJAKAN	79
A.	Pembahasan tentang Metode dan Alat Utama	79
B.	Memilih Metode <i>Monitoring</i> dan Evaluasi	84
C.	Pendekatan terhadap <i>Monitoring</i>	86
BAB VI	KRITERIA <i>MONITORING</i> & EVALUASI	87
A.	Kriteria <i>Monitoring</i>	87
1.	Cara Pelaksanaan	88
2.	Hal yang Perlu Diperhatikan	90
3.	Hambatan	91
B.	Kriteria Evaluasi	92
1.	Dimensi Waktu dalam Tujuan Kebijakan	94
2.	Memilih Indikator yang “Baik”	96
3.	Menguji Karakteristik Program	99
4.	Kritik terhadap Pencapaian Tujuan	100
BAB VII	PERENCANAAN <i>MONITORING</i> & EVALUASI KEBIJAKAN	102
A.	Merencanakan Sistem <i>Monitoring</i>	103
B.	Merencanakan Evaluasi	104
BAB VIII	MENGANALISIS DATA & MENULIS LAPORAN	109
A.	Menganalisis Data	109
1.	Manajemen Data	109
2.	Menganalisis Data Kuantitatif	109
3.	Menganalisis Informasi Kualitatif	111
B.	Penyusunan Laporan Evaluasi	112
1.	Memulai Persiapan Laporan Evaluasi dari Langkah Awal	112
2.	Menyusun Laporan Singkas Mungkin dan Tepat	113
3.	Menyusun Presentasi yang Menarik	113

BAB IX	MANFAAT HASIL <i>MONITORING</i> & EVALUASI	117
	A. Diseminasi Laporan	117
	B. Pengembangan Hasil Program/Proyek	117
	C. Pengembangan Program Baru	118
	D. Pengembangan Kebijakan.....	118
	E. Pendampingan terhadap Peningkatan Dukungan Program.....	118
BAB X	RAGAM HASIL DAN PENELITIAN <i>MONITORING</i> DAN EVALUASI KEBIJAKAN.....	120
	A. Evaluasi Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar di Kabupaten Bolaang Mogondow	120
	B. Evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Tataaran I Kecamatan Tondano Selatan Kabupaten Minahasa	124
	C. Evaluasi Kebijakan Mendirikan Bangunan di Kecamatan Tondano Selatan Kabupaten Minahasa.....	124
	D. Evaluasi Kebijakan Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan pada Dinas Sosial Kabupaten Cianjur	125
	E. <i>Monitoring</i> dan Evaluasi Dinas Sosial Kota Medan dalam Penyelenggaraan Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai kepada Masyarakat yang Terdampak Pandemi Covid-19 di Kelurahan Helvetia Timur	126
	F. Pemantauan Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Garut Kota oleh Tim Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Garut	127
	G. <i>Monitoring</i> Kebijakan Pengelolaan Sampah Limbah Cair Hotel Kota Yogyakarta Tahun 2015 (Studi: Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta)	128
	DAFTAR PUSTAKA	130
	TENTANG PENULIS	133



BAB I PENDAHULUAN

Dilihat dari sudut pandang siklus kebijakan, evaluasi biasanya dianggap sebagai sebuah proses aktivitas yang berusaha menyoroti apa yang terjadi sesudah kebijakan publik tertentu diimplementasikan atau ditransformasikan dalam berbagai bentuk tindakan-tindakan rutin birokrasi. Selintas, anggapan demikian tampak tidak terlalu salah. Namun perlu kiranya diingat bahwa hendaknya jangan sekali-kali membiarkannya hingga tiba pada tahapan tersebut sebelum pada akhirnya kita menetapkan bagaimana akan mengevaluasi sebuah kebijakan publik. Sebab, jika hal ini dilakukan, kemungkinan kita akan menemukan bahwa evaluasi itu tidak lagi memiliki nilai praktis atau membuahkan hasil-hasil yang tidak konklusif. Saat yang tepat untuk mempertimbangkan perlunya melakukan evaluasi justru sejak tahapan menyeleksi opsi dan pada tahapan mendesain program. Jenis informasi yang dibutuhkan dengan demikian dapat lebih dispesifikasikan sejak dini. Lebih lanjut, pendekatan analisis kebijakan untuk melakukan evaluasi tidak hanya bersangkut paut dengan evaluasi yang secara teknis dianggap benar, melainkan juga berkaitan dengan persoalan bagaimana hasil-hasil evaluasi itu dikonsumsi dan dimanfaatkan.

Dalam perbincangan sehari-hari, konsep evaluasi sering dianggap sinonim dengan *monitoring*. Keduanya kendati berkaitan, sebenarnya dapat dan bahkan seharusnya dibedakan. Mengingat arti pentingnya kedua konsep ini dalam studi evaluasi kebijakan, maka akan kita bahas secara rinci dan mendalam pada uraian berikut. Ada sejumlah definisi evaluasi yang karena relevansinya, akan ditampilkan di sini. Agar paparan mengenai hal ini cukup komprehensif, maka definisi yang dikemukakan

para ahli itu diupayakan menjangkau rentang waktu yang beragam: mulai dari tahun 1960-an, 1970-an, 1980-an dan 1990-an.

Dalam arti yang seluas-luasnya, evaluasi, menurut Suchman, (1967) dalam (Wahab, 1997) ialah:

“the process of assigning value to some objective and then determining the degree of success in attaining this valued objective”.

Dengan demikian, kalau diikuti alur pikiran Suchman, evaluasi merupakan proses melekatkan sesuatu nilai pada beberapa tujuan tertentu dan dari situ kemudian dapat ditentukan derajat keberhasilannya dalam mencapai nilai-nilai yang sudah dilekatkan pada tujuan-tujuan tadi. Persoalannya sekarang, karena dalam kenyataan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat itu beragam dan satu sama lain boleh jadi bertentangan, maka nilai-nilai mana atau nilai-nilai siapakah yang akan dijadikan sebagai tolok ukur dan basis guna menaksir apakah sesuatu tujuan telah tercapai atau tidak? Mirip dengan pandangan Suchman di atas adalah pendapat yang dikemukakan oleh Jenkins 1978 dalam (Wahab, 1997) yang menganggap evaluasi sebagai tak lebih dari sekadar persoalan teknis. Ia misalnya, merumuskan evaluasi itu sebagai berikut:

“the means of determining the extent to which a program is yielding its objectives, using available methods to give evidence that is objective, systematic and comprehensive” (Jenkins, 1978:222).

Konsep evaluasi adakalanya juga dihubungkan dengan program atau proyek pembangunan tertentu. Casley dan Kumar, misalnya, merumuskan evaluasi itu sebagai “penilaian terhadap kinerja proyek dan dampaknya pada kelompok sasaran dan daerah tertentu” (Casley and Kumar, 1987:1). Connor (1993:8) secara ringkas merumuskan evaluasi sebagai “*an assessment of the effects or outcomes of an activity compared with the goals which the activity was intended to achieve*”. Sementara itu ada pula yang menyebutkan evaluasi merupakan “*a critical and detached look at a programme’s objectives and how they are being met*” (Treasury, 1988:1)

Sosiolog Marshall, agaknya merupakan satu-satunya orang yang dari berbagai kutipan yang di muat di sini merumuskan evaluasi dalam

kaitannya dengan penelitian kebijakan. Ia merumuskan evaluasi sebagai berikut:

“a type of policy research devoted to assessing the consequences, intended and unintended, of a new policy programme or of an existing set of policies and practices, including measurement of the extent to which stated goals and objectives are being met, and measurement of displacement and substitution effects” (Marshall, 1994:161)

Salah satu prasyarat bagi pelaksanaan evaluasi yang baik, dan karenanya sering dianggap oleh para pakar kebijakan publik sebagai unsur esensial bagi berhasilnya implementasi kebijakan, ialah bahwa kegiatan-kegiatan yang tercakup dalam *policy delivery* (pemberlakuan kebijakan) haruslah dispesifikasi dan keluaran-keluaran yang diharapkan sedapat mungkin diidentifikasi. Di sinilah terletak arti penting *monitoring* yang ajek (*continuous monitoring*). Sebab, sudah banyak fakta menunjukkan bahwa sebuah program gampang sekali mengalami perubahan, dan dalam praktik para pejabat birokrasi, dengan alasan-alasan tertentu, bisa saja melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berbeda dari apa yang semula digariskan, atau sebuah program ternyata berjalan melenceng, justru menjangkau klien atau kelompok sasaran yang sama sekali berbeda dari yang semula diharapkan. Dengan demikian, dalam mengevaluasi suatu program kalau hanya dilakukan dengan memfokuskan diri pada tujuan awal atau tujuan-tujuan asli (*original objectives*) kemungkinan akan mengantarkan kita pada kesimpulan (yang bisa jadi keliru) bahwa kebijakan itu telah gagal. Penarikan kesimpulan yang demikian jelas terlalu tergesa-gesa, bahkan menyesatkan karena kebijakan yang digariskan semula mungkin saja tidak pernah secara sungguh-sungguh dilaksanakan. Oleh karenanya, dalam evaluasi penting kiranya untuk dibedakan secara tegas antara apa yang disebut sebagai kegagalan implementasi (*implementation failure*) yang justru menjadi tujuan *monitoring* untuk menghindarinya dan apa yang disebut sebagai kegagalan kebijakan (*policy failure*).

Tentu saja, dilihat dari sudut akademis, cara pembedaan seperti itu tidaklah memadai dan tidak lengkap. Sebab, jika memang kemudian terbukti bahwa tidak praktis mengimplementasikan suatu kebijakan sesuai

dengan cara yang semula ditetapkan, hal ini juga dapat dipandang sebagai sebuah kegagalan dalam desain/rancang bangun kebijakan (*failure of policy design*). *Monitoring* yang efektif akan memerlukan spesifikasi atau penetapan awal mengenai segala sesuatu yang ingin dicakup dan dioperasikan dalam sebuah program. Sebab, kita tidak akan dapat mengukur adanya penyimpangan dari standar tertentu kalau standar itu tidak dispesifikasi terlebih dahulu. Hal ini, antara lain, mencakup pengaitan tujuan-tujuan program dengan tujuan-tujuan kebijakan. Dalam program pelayanan publik, misalnya tujuan-tujuan program itu bisa saja mencakup hal-hal seperti jumlah dan jenis orang yang ingin dilayani, macam jasa yang hendak ditawarkan, dan jenis-jenis tenaga staf yang akan dipekerjakan. Selanjutnya, derajat toleransi atas terpenuhinya tujuan-tujuan tersebut perlu pula dispesifikasikan, misalnya, seberapa jauh dan seberapa lama terjadinya suatu distorsi atau penyimpangan tertentu atas implementasi program pelayanan publik itu masih dapat ditoleransi atau diterima? Dengan demikian, jelas bagi kita bahwa kalau penggarisan tujuan kebijakan terlalu umum dan kabur atau elemen-elemennya saling bertentangan maka kelak akan timbul persoalan yang serius. Misalnya, dalam menentukan tujuan-tujuan program, elemen-elemen apakah yang dianggap memadai dan masuk akal. Dalam praktik, tujuan-tujuan program (*programme objectives*) mungkin saja malah menggantikan tujuan-tujuan kebijakan (*policy goals/objectives*). Dalam situasi seperti ini *monitoring* memang masih bisa dilaksanakan, tetapi pelaksanaan evaluasi yang efektif besar kemungkinan akan menghadapi situasi yang problematik.

Mengingat posisi dan arti pentingnya dalam proses evaluasi kebijakan publik, di bawah ini kita akan mengangkat kembali isu *monitoring* dan membicarakannya secara lebih rinci. Secara sederhana, pengertian *monitoring*, menurut Casley dan Kumar (1987) ialah “suatu kegiatan internal proyek berwujud studi-studi diagnostik yang sebagian fungsinya ialah untuk mendukung manajemen pembuatan keputusan”. *Monitoring* pada dasarnya dimaksudkan untuk menghimpun informasi atau data secara kontinyu agar tingkat kemajuan dan perkembangan proyek tetap dapat diikuti dan dengan itu upaya perbaikan atas kinerja proyek akan dapat dilakukan secara optimal. Untuk keperluan ini dibutuhkan pendesainan prosedur yang secara khusus dimaksudkan untuk

menghimpun informasi. Sebab, data administratif yang dihimpun lewat mekanisme atau prosedur lain dan tidak didesain secara khusus kemungkinan tidak bermanfaat bagi tujuan *monitoring*. *Monitoring* yang dilakukan dengan baik akan memberikan sumbangan penting bagi keperluan evaluasi dan bahkan kerap kali mampu memberikan kontribusi berupa peringatan dini (*early warning*) mengenai hal-hal tertentu yang membutuhkan usaha evaluasi yang lebih mendalam. Oleh karena itu, tepat kiranya pernyataan yang pernah dikemukakan oleh van Dusseldorp bahwa

“*without a good monitoring system evaluation can deliver only poor and misleading results*” (Van Dusseldorp, 1990).

Kendati demikian, perlu diingat, *monitoring* itu sesungguhnya bukan sekadar menyangkut kegiatan pengumpulan informasi. Sebab, *monitoring* menyangkut keputusan-keputusan strategis mengenai tindakan apa yang seharusnya diambil jika kinerja program atau proyek ternyata melenceng dari apa yang telah digariskan atau diharapkan. Pandangan demikian mengantarkan kita pada pemahaman baru bahwa *monitoring* itu sebenarnya tidak sekadar menyangkut masalah rutin, teknis-administratif, melainkan lebih menyangkut masalah kontrol dan krida kekuasaan (*exercise of power*).

Secara konsepsional, sistem *monitoring* kebijakan (*policy monitoring system*) sebenarnya dikembangkan berdasarkan teori agensi (*agency theory*). Teori ini pada dasarnya mengasumsikan adanya hubungan langsung antara aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh atasan politik (*principal/superordinate*) dan pelaksana/bawahan birokrasi (*subordinate*). Dalam kerangka model hubungan atasan-bawahan ini, pembuat kebijakan terdorong untuk memonitor aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh para birokrat bawahannya dalam usahanya untuk memperoleh informasi yang cukup lengkap dan akurat mengenai masalah-masalah yang dianggap asimetris selama berlangsungnya proses implementasi kebijakan. Alasan sesungguhnya mengapa mereka perlu bersusah payah melakukan *monitoring* itu tak lain adalah sebagai kompensasi atau untuk mengimbangi para bawahan birokrasi yang pada realitanya kerap memiliki informasi yang jauh lebih besar tentang seluk beluk bagaimana proses birokrasi tertentu dioperasikan ke timbang para atasan mereka. Logikanya dengan demikian, secara teoretis dengan

monitoring akan terbuka kemungkinan para pembuat kebijakan tadi menjadikan dirinya sebagai pembuat kebijakan yang menguasai persoalan (*well informed policymakers*). Dengan bermodalkan *monitoring* itu maka secara sistematis para atasan politik itu akan mampu mengendalikan perilaku para bawahan birokratik mereka.

Jika para pembuat kebijakan tidak memiliki kemampuan memonitor perilaku para bawahan birokrasi mereka, maka, menurut teori agensi ini, mereka akan tergantung pada bawahan dan dengan itu semakin sulit untuk melakukan kontrol yang efektif terhadap para bawahannya. Mengingat para bawahan birokrasi itu pada umumnya memiliki pengetahuan yang jauh lebih besar mengenai substansi dan hakikat dari proses kebijakan ketimbang para atasan politik mereka, khususnya mengenai hakikat keluaran (*output*) kebijakan yang dikehendaki, maka mereka pun tentu punya potensi/kemampuan untuk mengelabui para atasan. Mereka, misalnya, dengan dalih tertentu dapat saja meyakinkan atasan bahwa tujuan-tujuan kebijakan telah tercapai dengan kadar yang memuaskan, kendati kenyataannya tidaklah demikian (Waterman dan Wood, 1993). Karena berbagai kelompok bawahan birokrasi itu sendiri kemungkinan akan dinilai berdasarkan kesalahan ini dan bukan atas dasar informasi yang mereka miliki, mereka dengan sendirinya bukan hanya memiliki sarana melainkan pula rangsangan untuk menyembunyikan informasi yang sebenarnya dari pandangan atasan-atasan politik itu. Dengan demikian, kontrol yang efektif oleh para atasan itu akan sulit diwujudkan kalau tanpa dibarengi dengan adanya sistem *monitoring* yang andal.

Taruhlah misalnya, para atasan politik itu memang mampu melakukan kontrol atas perilaku bawahan birokrasinya. Tetapi, tanpa dibarengi dengan sistem *monitoring* yang efektif, hal itu bisa jadi terpaksa dibayar mahal, bukan hanya dalam arti finansial tetapi juga politis. Konkretnya, karena para atasan itu jarang yang mengetahui secara persis stimulus manakah di masa lalu yang mampu meningkatkan kontrol atas perilaku para bawahan birokrasi, maka mereka akan terpaksa mengeluarkan ongkos politik yang besar guna menjamin tumbuhnya ketaatan terhadap tujuan-tujuan kebijakan yang telah digariskan. Namun, karena sumber-sumber politik itu di mana pun juga pada umumnya merupakan barang langka, maka kalau hal itu berlangsung lama maka

cepat atau lambat para atasan itu akan menghadapi kendala serius dalam upaya mereka untuk memperluas jangkauan kontrolnya atas para bawahan birokrasinya. Dalam situasi problematik seperti itulah, para atasan hanya akan dapat melakukan kontrol yang efektif kalau mampu mengembangkan mekanisme berlapis yang efektif untuk memonitor perilaku para bawahan birokrasi mereka. Dilihat dari sudut itu teori agensi dapat dipandang sebagai sebuah instrumen yang menyajikan perspektif untuk memahami kenapa para atasan membutuhkan sarana yang sistematis guna memonitor secara akurat dan ajek perilaku para bawahan birokrasinya. Pelaksanaan *monitoring* kebijakan yang efektif membutuhkan empat langkah dasar berikut:

- Pertama, evaluator atau analis kebijakan melakukan penelitian terhadap bukti-bukti kualitatif (*qualitative evidence*) guna menetapkan isu-isu substantif yang perlu diperhatikan dalam menyusun pertanyaan guna memonitor implementasi kebijakan yang bersangkutan. Hal ini lazimnya meliputi analisis terhadap sumber-sumber literatur ilmiah yang ada, dokumen-dokumen pemerintah, data/catatan historis, wawancara mendalam dengan aktor-aktor kebijakan, dan sumber-sumber data lain yang relevan. Kesemua ini dimaksudkan agar diperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai substansi kebijakan publik yang dianalisis. Pada tahap pertama ini evaluator akan berusaha mengidentifikasi fakta-fakta yang relevan dengan kasus yang tengah dipelajari. Sebagai contoh, dalam kebijakan yang menyangkut lingkungan hidup, *output* kebijakan yang manakah yang dipertaruhkan dan menjadi kepentingan utama dalam implementasi kebijakan lingkungan hidup itu? Siapakah aktor-aktor kebijakan yang relevan dan perannya menentukan dalam proses kebijakan lingkungan hidup tersebut? Apakah tujuan utama (yang manifes dan laten) dari berbagai aktor yang terlibat dalam proses kebijakan itu?

Berdasarkan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan (setidaknya sebagai yang tampak dalam dokumen) dapatkah kita mengidentifikasi perubahan-perubahan tertentu dalam tindakan-tindakan yang berkaitan dengan pemberlakuan/penegakan undang-undang atau peraturan lingkungan hidup? Jika memang demikian,

jenis-jenis perubahan yang manakah yang kita harapkan terjadi-misalnya, meningkat atau menurunnya derajat penegakan aturan? Akhirnya, apakah tujuan-tujuan dari para aparat birokrasi publik yang terlibat dalam upaya penegakan aturan (*law enforcement*) tersebut?

- Langkah kedua dari upaya *monitoring* pada hakikatnya merupakan sebuah gerak maju, lebih dari sekadar tindakan menghimpun fakta-fakta. Artinya, sesudah fakta-fakta berhasil dikelompokkan, stimulus yang relevan berhasil diidentifikasi, dan pertanyaan-pertanyaan yang tepat untuk membangun hipotesis telah dirumuskan, maka pada langkah kedua ini kemudian dilakukan penghimpunan dan pengembangan manajemen data dasar (*management of data base*) yang berisikan keluaran aktual tertentu berkaitan dengan persoalan kebijakan yang sedang digarap. Data ini hendaknya bisa dikelompokkan menurut interval waktu tertentu, berdasarkan triwulanan, bulanan bahkan mingguan. Dengan cara mengelompokkan data menurut interval waktu maka analisis kebijakan atau evaluator kebijakan akan semakin beroleh peluang untuk dapat mengamati secara lebih intens dan cermat bagaimana dan kapan terjadinya perubahan-perubahan (sekecil apapun) pada kebijakan yang bersangkutan. Selain dikelompokkan menurut interval waktu, manajemen data dasar itu seyogianya dapat menjangkau berbagai faktor yang berkaitan dengan isu kebijakan, bukan melulu terfokus pada keluaran kebijakan tertentu yang telah dirumuskan.
- Sesudah data yang diperlukan dihimpun dan di simpan dalam data base, maka diikuti oleh langkah ketiga, yakni berupa analisis statistik mengenai keluaran-keluaran birokrasi dengan menggunakan metode kuantitatif yang dinamik. Evaluator menggunakan kriteria evaluasi yang objektif untuk menetapkan akibat dari suatu stimulus terhadap keluaran kebijakan tertentu. Bagi keperluan analisis data ini telah tersedia berbagai paket program komputer (*computerized software packages*) bisa dimanfaatkan, semisal yang dikemas dalam SPSS, SAS, Shazam dan lain sebagainya.

- Langkah penting keempat ialah menindaklanjuti hasil analisis data yang, sebagian besar, menggunakan model-model statistik di atas. Namun perlu dicatat hasil-hasil analisis statistik di satu sisi memang dapat memberikan informasi atau gambaran konkret atas keluaran kebijakan yang digarap, tapi di sisi lain ia dapat menyajikan informasi yang menyesatkan, kalau faktor penjelas yang berasal dari sumber lain tidak berusaha digali. Dengan demikian, langkah keempat ini dimaksudkan untuk melakukan pemeriksaan atau uji ulang dengan cara meneliti kembali laporan-laporan pemerintah dan sumber-sumber kualitatif lainnya, termasuk dalam hal ini wawancara tindak lanjut dengan partisipan-partisipan kebijakan. Langkah ini penting untuk dilakukan, khususnya bila setelah dilakukan analisis terhadap kebijakan tertentu menunjukkan bahwa beberapa respons tertentu terjadi, tetapi hal itu ternyata tidak terkait langsung dengan stimulus politik yang dihipotesiskan semula.

Proses *monitoring* kebijakan bukanlah sebuah aktivitas yang dapat dilakukan secara sambil lalu. Sebagai sebuah proses ia tidaklah berakhir dengan sebuah analisis tunggal (*single analysis*). Agar efektif, *monitoring* kebijakan haruslah dipandang sebagai teknik yang bersifat *iteratif* dalam artian bahwa analisis kebijakan seyogianya secara teratur tetap mengumpulkan data yang diperlukan dan menganalisisnya. Data tambahan yang diperoleh itu kemudian dipilah-pilah menurut kebutuhannya dan dianalisis secara berulang-ulang, sehingga dengan demikian memungkinkan terbentuknya sebuah mekanisme pengawasan atau sistem peringatan dini yang sistematis dan teratur.

A. Perkembangan Studi Evaluasi Kebijakan

Akar-akar intelektual yang mendorong makin tumbuh kembangnya tradisi akademis untuk melakukan penelitian atau studi evaluasi (*evaluative research*) yang profesional, terencana dan secara sistematis diarahkan untuk menyoroti kebijakan-kebijakan pemerintah, termasuk kebijakan dalam pemberian berbagai pelayanan publik (*public service delivery*) sebagai kita kenal sekarang sebenarnya bermula di Amerika Serikat. Tidak mengherankan jika di sana asosiasi-asosiasi keahlian di

bidang evaluasi berkembang pesat; literatur-literatur dan jurnal-jurnal penelitian evaluasi kebanyakan diterbitkan di Amerika Serikat. Di sana, penelitian evaluasi (terutama sebagai instrumen dalam bidang administrasi publik), sebelum penerapannya melebar ke berbagai bidang kebijakan termasuk bantuan keuangan dan teknis bagi negara-negara sedang berkembang—semula hanya difokuskan pada program-program sosial, seperti: kesejahteraan sosial, pendidikan dan bantuan pangan untuk golongan minoritas. Dalam konteks Eropa Barat, semisal Inggris atau Belanda perkembangan studi evaluasi kurang lebih sama dengan yang berlangsung di Amerika Serikat. Bedanya ialah bahwa khusus evaluasi yang berkaitan dengan program-program bantuan pembangunan (pedesaan) untuk negara-negara sedang berkembang, semula hanya difokuskan pada proyek-proyek skala kecil. Barulah kemudian pada akhir dasawarsa 1980-an evaluasi dilaksanakan secara lebih komprehensif, menjangkau berbagai bentuk program bantuan, termasuk pemberian dukungan terhadap program-program skala besar dalam pembangunan pedesaan, pendidikan dan kesehatan (Berlage and Stokke, 1992; Kalshoven, 1995).

Pertanyaannya ialah mengapa penelitian evaluasi di negara-negara seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat bisa berkembang pesat sementara di negara-negara berkembang tidak? Sejumlah faktor sosial, budaya dan politik di bawah ini diduga memberikan andil cukup besar terhadap pesatnya perkembangan pemikiran dan studi evaluasi di Amerika dan Eropa Barat (Abdul Wahab, 1990: 136-137).

- Lembaga-lembaga dan proses-proses politik serta administrasi publik yang stabil, dibarengi dengan pemilihan kepemimpinan politik yang teratur serta supremasi sektor politik atas birokrasi.
- Tradisi dan praktik-praktik politik yang demokratis yang memberikan kebebasan kepada individu dan kelompok, tiadanya tekanan-tekanan politik dan penguasa, pemerintahan yang bersikap terbuka, media massa yang aktif melakukan investigasi, kebebasan untuk mengkritik para pemimpin politik, administrator serta kebijakan dan program pembangunan pemerintah.
- Pusat-pusat kekuasaan beraneka ragam dengan pembagian tanggungjawab dan wewenang yang tegas serta persaingan yang

sehat di antara lembaga-lembaga eksekutif dan legislatif dan antarlembaga-lembaga politik di tingkat federal, negara bagian dan lokal.

- Kebijakan-kebijakan publik pada umumnya bersifat inkremental baik dalam ruang lingkup maupun dampaknya, dan biasanya tidak menghendaki adanya perubahan-perubahan mendasar pada pihak kelompok-kelompok sasaran (*target groups*).
- Proses perumusan kebijakan publik tidak terburu-buru, tenang dan bersifat inkremental yang dalam bidang-bidang kebijakan tertentu, merangsang timbulnya persaingan yang sehat di antara kelompok-kelompok kepentingan.
- Pegawai-pegawai negeri yang puas, digaji baik, profesional dan tidak korup yang memiliki orientasi pemikiran bahwa evaluasi dan penilaian itu merupakan bagian dari pekerjaannya.
- Partai-partai politik yang aktif dan kuat yang berlomba memperoleh kekuasaan lewat pemilihan umum.
- Tidak terdapat perbedaan-perbedaan ideologi yang mendasar, dibarengi dengan adanya pengelompokan politik yang lebih bersifat pragmatis ketimbang ideologis dalam menyikapi masalah-masalah kebijakan, dan kelompok-kelompok ini aktif memberikan dukungan terhadap proses-proses sosial-politik yang ada.
- Adanya seperangkat lembaga-lembaga pemerintah dan nonpemerintah yang mendukung, membiayai atau melaksanakan evaluasi dan sejumlah besar pakar ilmu sosial profesional dari berbagai disiplin yang mengajarkan, serta melaksanakan evaluasi.
- Tersedianya data dasar tentang informasi sosial dan ekonomi yang siap dipakai oleh peneliti-peneliti kebijakan publik.

Di kebanyakan negara sedang berkembang, termasuk Indonesia situasi yang melingkupi amat berbeda dengan apa yang terjadi di negara maju. Konteks sosial, budaya dan politik yang kita paparkan secara rinci di atas justru tidak seluruhnya kondusif, dan inilah yang menyebabkan kenapa studi evaluasi kurang bisa berkembang secara maksimal. Di Indonesia kesadaran akan perlunya penelitian evaluasi agaknya baru dimulai pada akhir dasawarsa 1970-an, sejalan dengan makin gencarnya pembangunan ekonomi dan mulai derasnya arus modal asing yang masuk

ke Indonesia, yang basis legitimasinya diatur lewat undang-undang penanaman modal. Kendati demikian, pelaksanaan penelitian evaluasi yang serius terhadap dampak kebijakan, program atau proyek pembangunan serta berbagai bentuk pemberian pelayanan publik belum menjadi sesuatu yang mentradisi, menjadi bagian integral dari proses kebijakan dan menjadi instrumen penting bagi peningkatan kualitas kinerja administrasi publik. Ini semua tentu ada sebabnya.

Penelitian kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan untuk menguak tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, mengapa tindakan-tindakan itu dilakukan dengan cara dan melalui mekanisme tertentu, untuk kepentingan siapa hal itu dilakukan dan bagaimana hasil-hasil atau akibat-akibat konkretnya. Hasil keputusan kebijakan (*policy consequences*) yang artinya akibat-akibat kebijakan atau (*policy impacts*) yang artinya dampak kebijakan, mencakup dua hal: hasil yang positif maupun negatif, baik yang diharapkan oleh *policymakers* maupun yang tak diharapkan, baik yang bersifat primer maupun sekunder. Di samping itu, yang tak kalah penting penelitian kebijakan akan berusaha kritis menyingkapkan opsi-opsi strategis apa yang luput dari perhatian pembuat kebijakan beserta dimensi-dimensi tersembunyi (*hidden dimensions*) dari implementasi kebijakan, seperti ongkos sosial dan politik yang harus dipikul oleh mereka yang dikenai oleh kebijakan.

Menilik substansinya yang demikian, penelitian evaluasi jelas amat membutuhkan *udara politik* yang relatif bebas, panorama politik yang beraneka warna dan transparan di mana hak-hak individu dan warganegara pada umumnya untuk memperoleh informasi dari berbagai sumber (termasuk dari pembuat kebijakan), serta menyerbarkannya dipandang sebagai suatu nilai yang asasi bagi tegaknya kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang keberadaannya dijamin sepenuhnya oleh undang-undang. Tanpa itu, penelitian kebijakan yang baik praktis sulit berkembang secara wajar. Di Indonesia, penelitian kebijakan yang kritis, yang mencoba mengangkat persoalan-persoalan sosial dari sudut pandang yang berbeda dari wacana resmi (*mainstream opinion*) masih sulit untuk dilakukan. Sudah menjadi rahasia umum, ada belenggu struktural berupa hadirnya lembaga perizinan yang diterapkan dari pusat hingga daerah yang sebenarnya tidak cukup kondusif bagi dimungkinkannya pelaksanaan

penelitian kebijakan, khususnya penelitian evaluatif terhadap implementasi program-program pemerintah. Tanpa izin dari lembaga-lembaga birokrasi yang berwenang, tentu saja ruang manufer peneliti akan terbatas, penelitian yang baik tak mungkin bisa dilaksanakan secara maksimal.

Dalam kasus di mana izin itu pada akhirnya diperoleh, bukan berarti persoalan bagi peneliti hanya berhenti sampai di sini. Sebab, masih tidak mudah memperoleh akses data kebijakan (utamanya dari masyarakat/kelompok sasaran program) yang diperlukan untuk mendukung penelitian. Data resmi tentang berbagai kebijakan, sering tanpa klasifikasi yang jelas, banyak yang dikategorikan sebagai rahasia. Hal ini mendorong terbentuknya perilaku birokrasi yang tidak menguntungkan bagi penelitian kebijakan, misalnya banyak kalangan pejabat yang kemudian enggan memberikan informasi pada para peneliti tentang apa yang mereka pikirkan dan apa yang senyatanya mereka kerjakan, mengapa mereka kerjakan dengan cara tertentu dan tidak dengan cara lainnya, serta bagaimana hasil-hasilnya. Pikiran cerdas masyarakat tidak akan memperoleh saluran dan penelitian evaluasi tak akan berkembang jika menghadapi gerakan tutup pintu dan tutup mulut seperti itu. inilah faktor struktural mendasar yang menyebabkan kepustakaan yang baik tentang evaluasi kebijakan, program atau proyek pembangunan yang ditulisi oleh para pakar Indonesia, menggunakan *setting* Indonesia, masih terbilang barang langka. Demikian pula jurnal-jurnal penelitian ilmiah yang mengkhususkan diri pada persoalan evaluasi kebijakan juga belum begitu berkembang.

B. Memahami Pentingnya Evaluasi Kebijakan

Untuk memahami arti penting evaluasi kebijakan publik sebaiknya kita berangkat dari pikiran yang skeptis. Itulah sebabnya, uraian ini akan diawali dengan sebuah kalimat pengandaian. Andaikan saja kita hidup di sebuah dunia yang serba pasti dengan sistem administrasi publik yang serba sempurna, dan dengan dukungan aparat birokrasi yang bersih, berwibawa, akuntabel serta responsif kepada tuntutan publik barangkali tak ada alasan untuk melakukan evaluasi. Sayang, pengalaman kita selama hidup bernegara dan bermasyarakat mengajarkan kita bahwa tidak hidup dalam dunia yang demikian. Inilah barangkali asumsi dasar yang sering

ditonjolkan mengapa justru diperlukan studi evaluatif terhadap berbagai bentuk implementasi kebijakan publik. Cuplikan kalimat pendek dari pendapat Jenkins yang sengaja dipampangkan sebagai pintu masuk ke arah pembicaraan ini, tak lain juga ingin menunjukkan betapa banyak omong adalah sebuah fenomena yang biasa kita temukan dalam dunia kebijakan dan politik. Tapi, apa yang disebut sebagai tindakan konkret, lebih-lebih tindakan yang efektif, jarang sekali ditemukan. Dengan menyitir kalimat tadi bukan maksud kita untuk mendiskreditkan pemerintah mana pun dengan menyatakan bahwa keputusan-keputusan kebijakan yang nyata (*real public policy decisions*) itu sesungguhnya tak pernah ada. Tentu saja ada banyak keputusan kebijakan yang telah dibuat pemerintah, entah itu di bidang pangan, lingkungan hidup, energi, perumahan rakyat, pendidikan, pertahanan, kesehatan masyarakat, dsb. Tetapi, itu semua bisa jadi masih sekadar implikasi mendasar pada berbagai aspek kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat.

Itulah sebabnya, dilihat dari perspektif ilmu kebijakan publik, isu sentral yang perlu dilontarkan adalah apakah dengan adanya keputusan-keputusan politik kolektif yang kita sebut sebagai kebijakan publik tadi lantas dengan sendirinya tujuan-tujuan yang ingin diwujudkan benar-benar tercapai? Seberapa jauh tindakan-tindakan yang telah ditempuh oleh pembuat kebijakan melalui berbagai *implementing agencies* yang terlibat, entah itu berupa badan-badan/organisasi pemerintah, semi pemerintah atau organisasi nonpemerintah/swasta dalam mentransformasikan tujuan-tujuan kebijakan ke dalam tindakan-tindakan rutin birokrasi benar-benar konsisten dan efektif? Bagi kebanyakan orang, isu-isu kebijakan publik yang dilantunkan dengan tema-tema populer—yang sering dikumandangkan lewat berbagai media massa oleh para pemimpin politik—semisal isu tentang pemerintahan yang bersih (*clean government*), pembatasan korupsi, pengentasan kemiskinan ataupun pelestarian lingkungan memang terkesan menjanjikan dan enak terdengar di telinga. Namun, bagaimanakah efek atau hasil-hasilnya? Siapakah yang bisa menjamin bahwa tindakan-tindakan politik dan administratif yang efektif, responsif, akuntabel, dan adil telah dilakukan dan dengan cara bagaimana hal itu dilakukan?

Persoalan-persoalan yang baru kita paparkan di atas jelas tidak mudah dicarikan solusinya, termasuk oleh penguasa politik yang sekuat

apa pun. Pengajuan pertanyaan-pertanyaan tersebut, sekali lagi, mengisyaratkan pada kita bahwa dalam tataran empirik, birokrasi publik yang sempurna dengan tatanan serta mekanisme yang serba teratur itu sering hanya ilusi. Ia mungkin hanya ada dalam dunia mitos. Dengan berpegang pada logika seperti itu maka kita tidak akan mudah terjebak pada anggapan yang simplistik dan naif yang berbunyi: sesudah opsi atau pilihan alternatif kebijakan terbaik dilakukan dan kemudian diwujudkan dalam tindakan operasional, maka *policymakers* akan mampu mengetahui sejak dini bagaimana kira-kira dampaknya. Dampak kebijakan publik apa pun dan proses-proses (banyak di antaranya yang tersembunyi) yang melahirkan dampak itu sering tidak sepenuhnya di bawah kontrol para pembuat kebijakan. Singkat kata, dalam realita kebijakan kita sebenarnya jarang menemukan derajat kepastian yang tinggi. Masih berderet persoalan yang bisa dipaparkan di sini. Beberapa di antaranya akan diuraikan di bawah ini.

Persepsi dan pemahaman kita mengenai banyak isu kebijakan, utamanya yang berkaitan dengan masalah-masalah sosial yang pada kebanyakan kasus bersifat *multy-sided* (melibatkan banyak segi dan aspek)-sesungguhnya tidaklah sempurna, bahkan kadang saling bertolak belakang. Demikian pula pemahaman kita mengenai bagaimana intervensi pemerintah akan berlangsung dan apa akibatnya pada masyarakat sesungguhnya amatlah terbatas. Lebih jauh lagi, intervensi pemerintah (yang biasanya diwujudkan dalam berbagai program pembangunan) sebenarnya hanyalah salah satu dari sekian banyak pengaruh-pengaruh yang dilancarkan pada kelompok sasaran atau persoalan tertentu. Akibatnya, perubahan-perubahan sosial tertentu yang sebelumnya tak tampak, setelah melewati proses waktu, mungkin saja terjadi. Berbagai program yang dilancarkan pada saat yang hampir bersamaan mungkin saja berinteraksi dengan sejumlah program lainnya yang sudah ada, dan karena itu kemungkinan sukar untuk membedakan atau memisahkan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh suatu program baru dari akibat-akibat jangka panjang dari program-program lama yang digantikannya. Semua persoalan yang kita kemukakan di atas mengisyaratkan betapa perlunya memonitor proses implementasi sebuah program dan mengevaluasinya sedemikian rupa sehingga dapat dinilai secara objektif atau, dalam kasus program

baru, dapat dideteksi semenjak dini sejauh mana ia sedang melaju ke arah yang dikehendaki, sejauh mana ia melenceng dan apa sebabnya demikian. Itulah sebabnya, dalam keseluruhan kerangka sistemik studi kebijakan publik, evaluasi kebijakan kini telah menjadi sebuah bidang kajian dan disiplin tersendiri yang menuntut spesialisasi yang tinggi. Pada dataran empirik dan praktis, ia juga telah menjadi sebuah keharusan dan bagian yang tak terpisahkan dari proses kebijakan publik. Hal yang disebut terakhir, dapat disimak lewat pendapat Knox dan McAlister (1995) berikut:

Policy evaluation is now an integral part of the public policy process in which programmes are reviewed to assess whether they have achieved their stated objectives and the intervention has had the requisite impact. (Knox dan McAlister, 1995:413). TAVA.

Menyimak apa yang dikemukakan Knox dan McAlister di atas, maka akan terasa janggal, lagi pula tak masuk di akal sehat kita, jika satu saat kita tiba-tiba membaca berita dari surat kabar atau mendengar kabar lewat radio atau televisi bahwa implementasi kebijakan publik di bidang tertentu di klaim sebagai telah sukses menimbulkan dampak pengaruh sosial dan ekonomi yang dikehendaki, kalau sebelumnya tidak pernah dilakukan studi evaluasi, yang secara transparan menjelaskan mengenai cara-cara bagai mana implementasi yang membawa keberhasilan itu dicapai dan atas dasar kriteria macam apa keberhasilan tadi diukur. Dalam konteks analisis kebijakan publik, baik peneliti maupun pengambil keputusan kebijakan sebenarnya sama-sama berkepentingan dengan upaya pengujian terhadap keluaran (*output*) atau hasil akhir (*outcome*) kebijakan. Sebab, menurut Hansen, sebagai dikutip oleh Waterman dan Wood (1993:685) analisis kebijakan itu secara eksplisit mengacu dan memfokuskan diri pada analisis sistematis terhadap keluaran-keluaran kebijakan pemerintah dan dampaknya pada masyarakat.

Bagi kita, di Indonesia, keluaran dan hasil akhir kebijakan pemerintah itu juga penting untuk dicermati karena keduanya pada dasarnya merupakan refleksi hasil akhir dari proses kebijakan tertentu, entah itu dalam bidang lingkungan hidup, pengentasan kemiskinan, pendidikan atautkah pelayanan kesehatan masyarakat bagi kalangan berpenghasilan rendah. Keluaran dan hasil akhir kebijakan dapat diukur.

Dalam kaitan ini, misalnya kita dapat mengoperasionalkan, mengobservasi, dan menganalisis keluaran dan hasil akhir kebijakan pada suatu waktu tertentu atau pada interval waktu yang berbeda-beda. Melalui proses evaluasi ini, kita dapat mengukur sampai seberapa jauh proses kebijakan tertentu berjalan baik (sesuai rencana), karena lewat evaluasi itu kita dapat membandingkan antara keluaran yang senyatanya dicapai (*actual outputs*) dengan keluaran yang diharapkan (*expected measure*). Suatu analisis terhadap keluaran kebijakan (*policy output analysis*) dengan demikian setidaknya dapat menjelaskan pada kita apakah tujuan dan sasaran dari proses kebijakan atau program yang sedang ditelaah telah tercapai atau tidak. Atas dasar logika dan sudut pandang seperti inilah maka keluaran kebijakan, menurut Waterman dan Wood, kemudian menjadi kriteria yang sangat penting dalam meneliti setiap proses kebijakan publik (Waterman dan Wood, 1993).

Dalam George F. Madus *etc.* dalam bukunya *Evaluation Models Viewpoints in Educational and Human Services Evaluation* menyebutkan “*Evaluators needs to be aware of both contemporary and historical aspects of their emerging profession—including its philosophical underpinnings and conceptual orientations. Without this background, evaluators are doomed to repeat past mistakes and equally debilitating, will fail to sustain ang build on past successes*”, yang artinya evaluator perlu menyadari aspek kontemporer dan historis dari profesi mereka yang baru muncul—termasuk landasan filosofis dan orientasi konseptualnya. Tanpa latar belakang ini, evaluator ditakdirkan untuk mengulangi kesalahan masa lalu dan sama-sama melemahkan, akan gagal mempertahankan dan membangun kesuksesan masa lalu.

C. Fungsi-Fungsi Esensial Evaluasi Kebijakan

Apakah fungsi-fungsi terpenting evaluasi kebijakan itu? Untuk menjelaskan persoalan ini maka kita akan mengedepankan apa sebenarnya manfaat yang bisa dipetik dengan dilaksanakannya evaluasi. Dalam hubungan ini ada beberapa keuntungan yang sering dijanjikan dengan dilaksanakannya evaluasi kebijakan ini. Evaluasi, misalnya, kerap kali dipandang sebagai sebuah instrumen rasional untuk meneliti kondisi-kondisi dan hasil-hasil dari proyek, program pembangunan atau berbagai

bentuk pemberian pelayanan kepada publik guna memperoleh informasi mengenai kinerja proyek atau program tersebut dari tangan pertama. Asumsi yang mendasari pikiran ini sebenarnya cukup sederhana, yaitu bahwa dengan meneliti dan memfokuskan diri pada suatu program maka seseorang akan termotivasi untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik mengenai kualitas (*quality*) dan dampak (*impact*) kegiatan-kegiatan program pembangunan atau pemberian pelayanan publik tersebut. Tetapi, karena motivasi itu tidak homogen, maka dengan sendirinya pihak-pihak yang dapat memetik pelajaran atau manfaat dari penelitian evaluasi ini pun akan beragam pula. Di antaranya yang penting untuk disebutkan di sini ialah:

- Para pejabat yang bertanggung jawab pada tingkat kebijakan (*policy*). Pada umumnya mereka adalah orang-orang yang menduduki posisi senior dalam struktur kebijakan. Para pejabat ini, karena posisi strategisnya dalam organisasi, biasanya lebih menaruh perhatian pada hasil-hasil program, dan bagaimana hasil-hasil itu memberikan kontribusi terhadap kebijakan yang ada.
- Para pejabat yang bertanggung jawab pada tingkat program, dan dalam kasus proyek-proyek bantuan luar negeri, para anggota staf dari badan-badan pemberi bantuan dana yang bertanggung jawab atas pengadministrasian program tertentu. Orang-orang ini membutuhkan informasi dalam rangka mengalokasikan sumber-sumber pada program tersebut, dan untuk meyakinkan *policymakers* bahwa program tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah digariskan.
- Staf program yang bekerja pada tingkat lokal atau pada tingkat proyek. Di antara mereka ini yang terpenting ialah para manajer proyek yang terutama tertarik pada operasi proyek dan mungkin pula tertarik pada cara-cara menyempurnakan efektivitas pelayanan.
- Kelompok sasaran, yaitu individu-individu dan kelompok-kelompok untuk siapa program itu diciptakan dan kepada siapa manfaat dari berbagai kegiatan pembangunan ditujukan.



BAB II KONSEP DASAR MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN

A. *Monitoring* Kebijakan

1. *Pengertian Monitoring*

- *Monitoring* adalah kegiatan pemantauan untuk memperoleh informasi secara terus-menerus sehingga hasil sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- *Monitoring* adalah aktivitas yang ditujukan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan yang sedang dilaksanakan.
- *Monitoring* dilakukan ketika sebuah kebijakan sedang diimplementasikan.
- *Monitoring* diperlukan agar kesalahan awal dapat diketahui dan dapat dilakukan tindakan perbaikan, sehingga mengurangi risiko yang lebih besar.

2. *Tujuan Monitoring*

- Mengawasi/memantau agar kebijakan yang sedang dijalankan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- Mendeteksi sedini mungkin adanya kekurangan/penyimpangan ataupun kesalahan.
- Mengubah sistem, menambah sumber daya yang diperlukan agar kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik.
- Hasil *monitoring* menjadi bahan masukan bagi kebijakan lain yang akan dirumuskan atau diimplementasikan.

- Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil *monitoring* mengharuskan untuk itu.
- *Monitoring* menghasilkan data dan informasi yang dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan.

3. Data dan Informasi untuk *Monitoring*

- Metode dokumentasi: dari berbagai laporan kegiatan seperti laporan tahunan/semesteran/bulanan.
- Metode survei: tujuannya untuk menjaring data dari para *stakeholders* terutama kelompok sasaran.
- Metode observasi lapangan: untuk mengamati data empiris dan bertujuan untuk lebih meyakinkan dalam membuat penilaian tentang proses dari kebijakan.
- Metode wawancara: pedoman wawancara yang menanyakan berbagai aspek yang berhubungan dengan implementasi kebijakan perlu dipersiapkan.
- Metode campuran: campuran antara metode dokumentasi dan survei, atau metode survei dan observasi atau menggunakan ketiga bahkan keempat metode di atas.
- Metode FGD (*Focus Group Discussion*): dengan melakukan pertemuan dan diskusi dengan para *stakeholders* yang bervariasi. Dengan cara demikian, maka berbagai informasi yang lebih valid akan dapat diperoleh melalui *cross check* data dan informasi dari berbagai sumber.

B. Evaluasi Kebijakan

1. Evaluasi Kebijakan

Sekalipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan. Kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program dan proyek, terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya. Oleh karena pemerintah–selaku pembuat kebijakan–bagaimanapun juga ingin agar

tujuan kebijakannya tercapai, maka ia berkepentingan untuk menjaga proses implementasi sebaik mungkin; dan seandainya kebijakan tetap gagal mencapai tujuan, pemerintah pasti ingin mengetahui penyebab kegagalan tersebut agar hal yang sama tidak terulang di masa depan. Untuk kepentingan inilah evaluasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah.

Kegiatan evaluasi ini dalam beberapa hal mirip dengan pengawasan, pengendalian, penyeliaan, supervisi, kontrol dan pemantauan. Pelaku utama sudah jelas adalah pemerintah. Akan tetapi seringkali pelaku yang lain seperti lembaga penelitian yang independen, partai politik dan tokoh-tokoh masyarakat juga melakukan evaluasi. Tujuan masing-masing dapat berbeda-beda, misalnya untuk menunjukkan kegagalan kebijakan sehingga pemerintah dinilai tidak efektif atau bahkan dinilai korup. Mungkin juga evaluasi dilakukan untuk menunjukkan ketidakadilan yang melekat pada kebijakan tersebut. Sungguhpun demikian, apa yang dilakukan oleh seseorang ketika melakukan evaluasi dapat dikatakan tidak saling berbeda.

Beberapa persoalan yang harus dijawab oleh suatu kegiatan evaluasi adalah sebagai berikut (Ripley 1985):

- 1) Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses di dalam pembuatan kebijakan?
- 2) Apakah proses pembuatan cukup rinci, terbuka dan memenuhi prosedur?
- 3) Apakah program didesain secara logis?
- 4) Apakah sumber daya yang menjadi input program telah cukup memadai untuk mencapai tujuan?
- 5) Apa standar implementasi yang baik menurut kebijakan tersebut?
- 6) Apakah program dilaksanakan sesuai standar efisiensi dan ekonomi? Apakah uang digunakan dengan jujur dan tepat?
- 7) Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan dan barang seperti yang didesain dalam program?
- 8) Apakah program memberikan dampak kepada kelompok non-sasaran? Apa jenis dampaknya?
- 9) Apa dampaknya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, terhadap masyarakat?
- 10) Kapan tindakan program dilakukan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?

11) Apakah tindakan dan dampak tersebut sesuai dengan yang diharapkan?

Sementara itu Kasley dan Kumar (1987) menyarankan 3 pertanyaan berikut:

- 1) Siapa yang memperoleh akses terhadap input dan *output* proyek?
- 2) Bagaimana mereka bereaksi terhadap proyek tersebut?
- 3) Bagaimana proyek tersebut mempengaruhi perilaku mereka?

Dari berbagai persoalan tersebut, evaluasi kebijakan kiranya bermaksud untuk mengetahui 4 aspek, yaitu: (1) proses pembuatan kebijakan, (2) proses implementasi, (3) konsekuensi kebijakan dan (4) efektivitas dampak kebijakan. Keempat aspek pengamatan ini dapat mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum dan terutama kelogisannya dalam mencapai tujuan, maupun konteks kebijakan–kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan.

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas atau dibiarkan begitu saja setelah ditetapkan dan diimplementasikan, tetapi kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai evaluasi kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada publik, sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan.

Tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk mencari kesalahan dalam implementasinya melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan bertujuan mencari kekurangan dan menutup atau memperbaiki kekurangan yang terjadi.

Evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan atau kegagalan sebuah organisasi atau unit kerja dalam melakukan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Dalam evaluasi kinerja kebijakan selalu dikaitkan dengan sumber daya yang ada di bawah kewenangannya seperti sumber daya manusia, dana sarana prasarana, metode kerja dan hal-hal lain yang saling berkaitan. Jones (1991:357)

memberikan definisi evaluasi kebijakan sebagai “suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dan proses pemerintahan. Ia bervariasi dalam spesifikasi kriteria, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi”.

Pandangan di atas menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah sebuah kegiatan yang sengaja dilakukan untuk menguji kualitas beberapa jenis program pemerintah yang penting, yang mana kegiatan tersebut di antaranya adalah melihat kondisi objek program perencanaan teknik, pengukuran dan metode analisis yang digunakan serta format usulan setelah evaluasi dilaksanakan.

Aktivitas spesifikasi merupakan hal yang sangat penting di antara kegiatan lainnya dalam evaluasi kebijakan, Jones (1991) dalam (Samodra dkk., 1994) mengemukakan bahwa: “spesifikasi merupakan sub kegiatan terpenting. Ia mengacu pada identifikasi tujuan-tujuan serta kriteria-kriteria yang harus dievaluasi dalam suatu proses atau program”. Pandangan tersebut menjelaskan bahwa dalam aktivitas tersebut di dalamnya terkandung upaya untuk mengidentifikasi tujuan atau kriteria-kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi.

Jika ditilik dari sudut pandang teknik pengukurannya, evaluasi merupakan cara-cara untuk menilai program-program pemerintah mulai dari teknik yang bersifat observatif sampai dengan teknik yang ilmiah dan sistematis dengan segala macam pedoman dan kriteria yang digunakan.

Adapun dari sudut metode analisisnya yaitu bagaimana menggunakan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menunjukkan hasil akhir (kesimpulan) dan kegiatan menilai program pemerintah tersebut, apakah program-program tersebut efektif atau tidak, memberikan dampak positif yang lebih besar dan dampak negatifnya atau sebaliknya. Adapun sebagai langkah akhir dari kegiatan evaluasi adalah rekomendasi, yaitu penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

Berdasarkan aktivitas-aktivitas tersebut, menurut Jones 1991 dalam (Samodra dkk., 1994) evaluasi dapat digunakan untuk menilai hal-hal yang terjadi pada keseluruhan proses kebijakan, dan sebagai usaha yang sistematis untuk menilai manfaat program-program pemerintah tertentu.

Pada tujuan pertama, evaluasi dilakukan untuk melihat kembali, mengantisipasi atau menilai semua kemajuan-kemajuan yang dicapai pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang telah disusun dan diimplementasikan. Adapun yang kedua merupakan usaha dalam mengidentifikasi metode-metode yang sistematis untuk menilai program-program pemerintah seperti metode eksperimental, perbandingan, replikasi atau analisis biaya keuntungan. Carol H. Weiss dalam Jones (1991:198) memandang bahwa:

Evaluasi sebuah kata elatis yang meliputi segala macam pertimbangan. Penggunaan dari kata tersebut dalam arti umum adalah suatu istilah untuk menimbang manfaat. Seorang mengamati dan meneliti suatu fenomena (seseorang, sebuah benda, maupun suatu gagasan) berdasarkan beberapa ukuran yang eksplisit dan implisit.

Pandangan tersebut pada intinya menekankan bahwa evaluasi merupakan istilah yang menggambarkan tindakan penilaian sebuah kemanfaatan atau keunggulan dan sebuah gagasan/ide baik eksplisit maupun implisit. Fenomena utama yang dinilai adalah proses di seluruh program. Dengan demikian evaluasi adalah menilai manfaat dari proses serta program pemerintah.

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Oleh karena itu Anderson (Winarno, 2002: 1667) membagi evaluasi kebijakan publik menjadi tiga tipe yaitu:

- 1) Tipe *pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan.
- 2) Tipe *kedua*, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.
- 3) Tipe *ketiga*, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai.

Abdul Wahab (1997:22) mengemukakan pendekatan analisis kebijakan untuk melakukan evaluasi tidak hanya bersangkut paut dengan

evaluasi yang secara teknis dianggap benar, melainkan juga berkaitan dengan persoalan bagaimana hasil-hasil evaluasi itu dikonsumsi dan dimanfaatkan.

Bila suatu kebijakan publik telah dioperasionalkan ke dalam hukum, peraturan, atau undang-undang, dan birokrasi telah melaksanakan implementasi kebijakan, beberapa bentuk evaluasi perlu dilakukan untuk menentukan apakah kebijakan telah mencapai hasil atau dampak yang diinginkan atau tidak. Kebijakan publik di sini menunjukkan adanya pengeluaran dari sumber daya publik secara terbatas atau keterbatasan dari jenis tertentu dari perilaku individu atau perilaku organisasi. Sebagai konsekuensinya, masyarakat umum berhak mengharapkan agar pejabat pemerintah dapat bertanggung jawab atas validitas, efisiensi, dan efektivitas dari kebijakan tersebut. Dengan demikian evaluasi kebijakan merupakan suatu tahap yang sangat penting dalam proses evaluasi yang di dalamnya dapat ditentukan apakah hasilnya positif atau negatif bagi populasi sasaran dan masyarakat keseluruhan. Pada dasarnya, evaluasi kebijakan merupakan proses yang digunakan untuk menentukan apa konsekuensi dari kebijakan publik dan apa yang sudah dan belum tercapai.

Dalam proses evaluasi, semua pihak yang berkepentingan (mulai dari pejabat pemerintah, pembuat kebijakan, tokoh masyarakat birokrat, dan masyarakat) ingin mengetahui kebijakan apa saja yang berhasil dan kebijakan apa saja yang tidak berhasil. Tujuan dari evaluasi ini sendiri adalah menentukan program apa saja yang sudah diimplementasikan dan sejauh mana dampaknya. Peters (2007:163) menyatakan bahwa tujuan dari evaluasi kebijakan adalah mengungkap adanya kelemahan atau kekurangan dalam proses kebijakan dan berupaya memperbaikinya. Secara sederhana, evaluasi suatu program publik melibatkan inventaris tujuan dari program, mengukur tingkat ketercapaian program dan memberi saran adanya perubahan yang dapat meningkatkan kinerja organisasi agar lebih sejalan dengan tujuan program.

Dunn (2000:608) mengemukakan: Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk

menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Ada banyak definisi evaluasi kebijakan, antara lain: Thomas Dye (2008:333) menawarkan definisi yang luas dan menyatakan bahwa: “*Policy evaluation is learning about the consequences of public policy*” (Evaluasi kebijakan adalah pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik). Selanjutnya Dye (2008:334) menjelaskan pula bahwa: “*policy evaluation research is the objective, systematic, empirical examination of the effect ongoing policies and public programs have on their targets in term of the goals they are meant to archive*”. (Evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai).

Jika kebijakan publik dipandang sebagai suatu proses atau pola aktivitas berurutan yang mencakup 3 (tiga) tahapan yaitu: formulasi, implementasi dan evaluasi, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan. Namun demikian sesungguhnya evaluasi bukanlah merupakan bagian akhir dari proses kebijakan, karena evaluasi secara utuh mengandung 3 makna (Abidin, 2006: 211) yaitu:

- 1) Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*).
- 2) Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau *monitoring*.
- 3) Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*).

Pandangan lain mengemukakan evaluasi dapat dilakukan sebelum maupun sesudah kebijakan dilaksanakan. Keduanya oleh (Dunn 2000:615) disebut evaluasi sumatif dan formatif. Evaluasi sumatif meliputi usaha memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Sebaliknya evaluasi formatif meliputi usaha yang dilakukan secara terus menerus untuk memantau pencapaian tujuan-tujuan target formal.

Evaluasi kebijakan menurut Samudro, dkk. (1994:9) dilakukan untuk mengetahui: 1) proses pembuatan kebijakan; 2) proses implementasi; 3) konsekuensi kebijakan; 4) efektivitas dampak kebijakan.

Evaluasi pada tahap pertama, dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan dilaksanakan, keduanya disebut evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi untuk tahap kedua disebut evaluasi implementasi, evaluasi ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Sedangkan evaluasi menurut Limberry (dalam Santoso, 1992); analisis evaluasi kebijakan adalah mengkaji akibat-akibat pelaksanaan suatu kebijakan dan membahas antara cara-cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2002:166), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atau tidak. Bila tidak faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya? Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkaitan erat dengan tugas yang pertama. Setelah kita mengetahui konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita akan dapat mengetahui apakah kebijakan yang diimplementasikan sesuai tidak dengan dampak yang diharapkan. Dengan demikian kita dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil atau gagal mencapai tujuan atau meraih dampak yang diinginkan.

Untuk mengetahui tugas tersebut, menurut Jones (1991) suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan yakni: pengkhususan (*specification*), pengukuran (*measurement*), analisis dan rekomendasi. Spesifikasi merupakan kegiatan yang paling penting di antara kegiatan yang lain dalam evaluasi kebijakan. Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut dievaluasi. Ukuran-ukuran atau kriteria inilah yang akan digunakan untuk menilai manfaat suatu kebijakan. Pengukuran berkaitan dengan aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk objek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka

menyusun kesimpulan. Akhirnya, rekomendasi yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

Memahami beberapa pandangan di atas, maka dapat dikatakan bahwa evaluasi kebijakan bukan bagian akhir dari proses kebijakan, sebab evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahapan dalam proses kebijakan yang masing-masing mempunyai penekanan dan tujuan yang berbeda-beda. Evaluasi awal dapat dilaksanakan untuk menilai konsep ataupun rencana yang ada dengan tujuan untuk menyempurnakan konsep yang telah diformulasikan. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau *monitoring* dilakukan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dengan tujuan untuk melakukan koreksi dan penyempurnaan bilamana dalam pelaksanaan ditemukan kekurangan-kekurangan ataupun penyimpangan-penyimpangan atas kebijakan yang telah ditetapkan.

Dalam proses pelaksanaan kebijakan ada terdapat proses penilaian dilakukan yang lazim disebut sebagai kegiatan pemantauan (*monitoring*). Dunn (2000:508) mengemukakan Pemantauan (*monitoring*) merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena memungkinkan analisis mendeskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pemantauan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa *monitoring* diperlukan untuk menunjang proses pelaksanaan (implementasi). Oleh karena itu sekalipun kedua proses itu berjalan secara bersamaan, namun demikian kegiatan pemantauan atau *monitoring* tidak boleh sampai mengganggu atau menghambat proses implementasi.

Penegasan yang senada dikemukakan oleh Abidin (2011:212) yang mengemukakan: *Monitoring* ditujukan untuk keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan sesuai dengan target yang direncanakan. Informasi yang dihasilkan berkenaan dengan kelemahan dan penyimpangan dalam pelaksanaan sehingga tidak dapat mencapai *output* dari suatu kebijakan. Sementara itu Dunn (2000:632) menjelaskan bahwa Pemantauan menjawab pertanyaan tentang apa yang terjadi dalam proses pelaksanaan, bagaimana terjadinya dan mengapa? Sebaliknya evaluasi menjawab pertanyaan tentang perbedaan apa yang terjadi?

Sedangkan evaluasi akhir (evaluasi kinerja) yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan, dilaksanakan untuk melakukan penilaian secara menyeluruh dengan tujuan untuk menyempurnakan kebijakan secara menyeluruh pula. Evaluasi akhir dilakukan dengan tujuan untuk mengumpulkan dan mengidentifikasi berbagai informasi yang berkaitan dengan kelemahan-kelemahan secara menyeluruh dari suatu kebijakan, baik yang bersumber dari strategi kebijakan sendiri maupun kelemahan yang ditemukan dalam proses pelaksanaan. Dunn (2000:609) mengemukakan evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

Berdasarkan pandangan dan uraian tersebut di atas, jelaslah bahwa terdapat perbedaan fungsi di antara dua jenis evaluasi tersebut, maka terdapat pula perbedaan informasi yang dihasilkan. *Monitoring*, menurut Dunn menghasilkan informasi yang sifatnya empiris, berdasarkan fakta-fakta yang ada (*designative claims*), sementara evaluasi akhir menghasilkan informasi yang bersifat penilaian (*value*) dalam memenuhi kebutuhan, peluang dan atau untuk memecahkan masalah. Sejalan dengan itu, Dunn (2000:609) menunjukkan empat dimensi dari evaluasi akhir yaitu:

1) Fokus Nilai

Evaluasi ini berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekadar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.

2) Interdependensi Fakta Nilai

Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok

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

3) Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau

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

4) Dualitas Nilai

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

Evaluasi mencakup kesimpulan, klarifikasi, kritik, penyesuaian dan perumusan masalah kembali. Dengan evaluasi akan diperoleh informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, juga memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target yang telah ditetapkan. Evaluasi juga akan memberikan rekomendasi termasuk perumusan masalah atau revisi kebijakan dengan menunjukkan kekurangan-kekurangan kebijakan sebelumnya sehingga perlu diperbaiki dan disempurnakan atau dihapus dan diganti dengan baru. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi kebijakan maupun dampak kebijakan.

Kegiatan evaluasi merupakan suatu usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial suatu kebijakan atau program dan bukan sekadar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan. Hal inilah yang membedakan evaluasi dan *monitoring*.

Sehubungan dengan hal tersebut, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri. Untuk menentukan bahwa kebijakan telah mencapai kinerja tertinggi atau rendah harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dan aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Sehubungan dengan hal itu, *monitoring* merupakan prasyarat bagi evaluasi. Tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil di masa depan, karenanya evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex-post*) rekomendasi yang dihasilkan bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex-ante*).

Hal-hal yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda karena dipandang sebagai tujuan sekaligus bagaimana caranya. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai-nilai yang ada dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan lain).

2. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi dilaksanakan untuk mencapai berbagai tujuan sesuai dengan objek evaluasinya. Wirawan (2011:22-244) mengemukakan tujuan melaksanakan evaluasi antara lain:

- a. Mengukur pengaruh program terhadap masyarakat.
- b. Menilai apakah program telah dilaksanakan sesuai dengan rencana
- c. Mengukur apakah pelaksanaan program sesuai dengan standar
- d. Evaluasi program dapat mengidentifikasi dan mengemukakan mana dimensi program yang jalan, mana yang tidak jalan.
- e. Pengembangan staf program
- f. Memenuhi ketentuan undang-undang
- g. Akreditasi program
- h. Mengukur *cost effectiveness* dan *cost efficiency*
- i. Mengambil keputusan mengenai program
- j. *Accountabilitas*
- k. Memberikan balikan kepada pimpinan dan staf program
- l. Memperkuat posisi politik
- m. Mengembangkan teori ilmu evaluasi atau riset evaluasi.

Untuk mengembangkan tujuan dilakukan evaluasi kinerja kebijakan publik tentunya harus didasarkan pada argumen betapa pentingnya evaluasi kinerja kebijakan publik dilakukan. Beberapa argumentasi perlunya evaluasi kebijakan publik adalah; (a) untuk mengetahui tingkat efektivitas atau seberapa jauh suatu kebijakan telah mencapai tujuannya, (b) sehingga dapat diketahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal, (c) dengan melakukan evaluasi kinerja kebijakan dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik, (d) para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran akan mengetahui dengan pasti manfaat dari sebuah kebijakan, (e) bermanfaat untuk memberikan masukan kepada pembuat kebijakan, agar tidak mengulangi kesalahan yang sama di masa yang akan datang.

Abdul Wahab (1997:10) mengemukakan tujuan evaluasi antara lain: untuk menaksir secara kritis dan kemudian menetapkan apakah program atau proyek pembangunan tertentu telah mencapai tujuan atau hasil akhir yang diharapkan atau tidak. Pandangan serupa dikemukakan pula oleh Riant Nugroho (2008:471-472) yang mengemukakan: Tujuan pokok evaluasi bukanlah untuk menyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan. Tugas selanjutnya adalah: bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan. Selanjutnya dikemukakannya pula bahwa evaluasi kebijakan memiliki ciri-ciri:

- Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
- Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
- Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
- Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
- Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan.

Mengikuti pandangan Sofyan Effendi, tujuan dari evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam

indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu:

- 1) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari *outcome*) terhadap variabel independen tertentu.
- 2) Faktor-faktor apa saja menyebabkan variasi itu? Jawabannya berkenaan dengan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi *outcome* dari implementasi kebijakan.
- 3) *Output*/keluarannya seperti apa? Jawabannya sangat tergantung.

Berdasarkan uraian di atas, maka dikatakan bahwa dalam melakukan evaluasi kebijakan publik terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai bahwa:

- Melalui evaluasi, maka akan dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan atau tingkat kinerja kebijakan.
- Dengan melakukan evaluasi, maka akan dapat diketahui berapa biaya yang digunakan/diperlukan dan apa manfaat dari suatu kebijakan
- Salah satu tujuan evaluasi adalah untuk mengukur berapa besar dan kualitas input maupun *output* dari suatu kebijakan.
- Evaluasi juga ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- Evaluasi juga ditujukan untuk mengetahui adanya kesalahan ataupun penyimpangan yang mungkin terjadi dengan jalan membandingkan target yang dicapai dengan tujuan yang ditetapkan
- Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan umpan balik bagi proses kebijakan, untuk perbaikan dan penyempurnaan kebijakan yang lebih baik.

Abdul Wahab (1997:10) mengemukakan bahwa evaluasi biasa ditujukan untuk menjawab dua pertanyaan kunci yaitu:

- Perubahan-perubahan apakah yang terjadi sebagai akibat intervensi dan sejauh manakah perubahan-perubahan tadi sejalan dengan tujuan program atau proyek?

- Bagaimanakah pencapaian hasil akhir (*outcome*) proyek itu secara meyakinkan terkait langsung dengan berbagai sumber daya yang telah dicurahkan pada proyek tersebut?

Di atas telah dikemukakan bahwa tujuan evaluasi mencari kekurangan dan menutup kekurangan yang terjadi, oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa evaluasi mengemban fungsi pembelajaran sebagaimana yang dikatakan Thomas Dye (2008:333) yang menyatakan bahwa “*Policy evaluation is learning about the consequences of public policy*”. Evaluasi kebijakan adalah pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik, dalam artian bahwa dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang tidak berhasil mengantarkan pada tujuan yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan itu maka akan memungkinkan untuk mengadakan perbaikan dan penyempurnaan kinerja kebijakan untuk menghindari kesalahan yang sama pada masa yang akan datang.

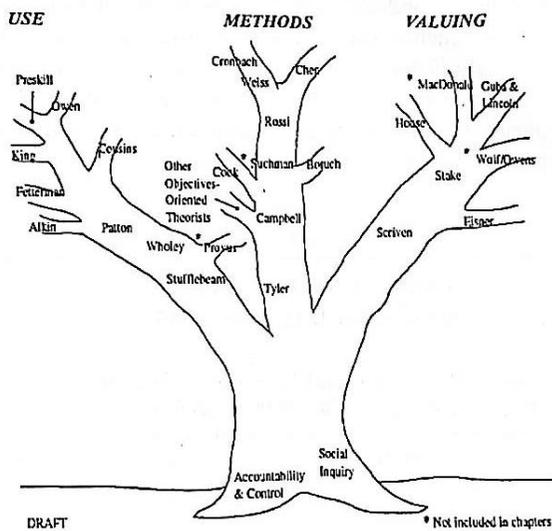
Selain pandangan-pandangan tersebut di atas, ada juga tujuan-tujuan lain yang mungkin sama urgensinya bagi *stakeholder* yang terlibat dalam program-program yang sedang dievaluasi. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka Jones (1991:359) mengemukakan paling tidak terdapat juga tiga tujuan evaluasi, yaitu:

- 1) *Political evaluation* (evaluasi bersifat politis): Apakah program tersebut memberikan manfaat ... Dapatkah hal tersebut ditafsirkan untuk membuka peluang bagi *re-election* (pemilihan kembali)? Untuk mendapat dukungan media? Untuk sumbangan kampanye?
- 2) *Organizational evaluation* (evaluasi yang sifatnya *organizational*): Apakah program tersebut menimbulkan dukungan bagi badan-badan pelaksana? Apakah manfaat badan-badan tersebut melebihi biaya yang dihabiskan? Apakah ia akan mengarah pada perluasan lebih lanjut dari badan-badan tersebut?
- 3) *Substantive evaluation* (evaluasi yang sifatnya substantif atau nyata): Apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang dicanangkan (menurut hukum ataupun seperti yang diutarakan dalam spesifikasi selanjutnya? Dampak apa yang dimiliki program tersebut terhadap permasalahan yang ditujunya?

Dengan memahami tujuan-tujuan evaluasi yang bervariasi, maka kita dapat lebih memahami dan melihat bagaimana kinerja suatu kebijakan mengalami kegagalan maupun keberhasilan berdasarkan perangkat kriteria yang telah ditetapkan.

3. Teori Evaluasi

Menurut Malvin C. Alkin dan Christina A. Christie, Pohon Evaluasi terdiri dari tiga cabang besar, yaitu: metode-metode (*methods*), menilai (*valuing*), dan pemakaian (*use*).



1) Teoretisi Evaluasi Kelompok Metode

Cabang utama dari Pohon Teori Evaluasi adalah terusan penelitian social. Ini merupakan riset penelitian, atau evaluasi yang dipandu oleh cabang metode penelitian. Cabang ini disebut sebagai metode-metode (*methods*) karena berhubungan dengan memperoleh generabilitas atau *konstruksi ilmu pengetahuan*. Pada awalnya ada penelitian, dan metode penelitian mendominasi perilaku penelitian. Sebagian terbesar teoretisi evaluasi mempunyai perhatian terhadap metodologi dan menganggap penelitian merupakan *genesis* evaluasi program. Marvin C. Alkin dan Christina A. Christie menguraikan

peran para teoretisi evaluasi dalam mengembangkan metode-metode evaluasi.

Teoretisi Evaluasi Kelompok Metode di antaranya Ralph W. Tyler, Donald Campbell, Edward A. Suchman, Thomas D. Cook, Robert R. Boruch, Peter H. Rossi, Huey T. Chen, Carol H. Weiss, Lee J. Cronbach, dan Michael Scriven. Pendapat Tyler terkenal dengan istilah evaluasi berorientasi tujuan (*objective-oriented* atau *objective referenced evaluation*). Pendekatan ini memfokuskan diri pada: (a) memformulasi suatu pernyataan objektif pendidikan; (b) mengklasifikasi objektif-objektif tersebut menjadi tipe-tipe utama; (c) mendefinisikan dan memperbaiki masing-masing objektif tersebut dalam pengertian perilaku; (d) mengidentifikasi situasi-situasi di mana murid-murid dapat diharapkan untuk menunjukkan jenis-jenis perilaku tersebut; (e) memilih metode untuk memperoleh bukti mengenai jenis-jenis objektif; (f) memilih metode penilaian untuk perkembangan dan perbaikan lebih lanjut; dan (g) menemukan alat-alat untuk menginterpretasikan dan memakai hasil. Tyler menggunakan istilah evaluasi pendidikan untuk melukiskan prosedur-perbandingannya antara pernyataan keluaran yang diharapkan (disebut objektif) dengan keluaran yang sesungguhnya yang merupakan hasil pengukuran. Evaluasi yang berorientasi tujuan mempunyai pengaruh terhadap dunia pendidikan untuk beberapa dekade.

2) Teoretisi Evaluasi Kelompok Menilai

Cabang kedua disebut sebagai *cabang menilai* (*valuing branch*) yang membangun peran vital dari evaluator dalam menilai. Di alur cabang penelitian social berkembang suatu cabang para evaluator yang menaruh perhatian pada menilai atau membuat penelitian. Mereka yang berada di cabang-cabang ini mempertahankan bahwa menilai data merupakan komponen paling esensial dari pekerjaan evaluator. Sejumlah teoretisi seperti Guba dan Lincoln memperluas peran evaluator meliputi memfasilitasi penempatan nilai-nilai oleh orang lain, Guba *Fourth Generation Evaluation* yang ia tulis bersama Yohana S. Lincoln mendukung pendekatan konstruktivisme dan menguraikan kegagalan positivisme.

3) Teoretisi Evaluasi Kelompok Pemakaian

Cabang ini dipelopori oleh Daniel Stufflebeam dan Egon Guba dan karya Joseph Wholey yang memfokuskan pada evaluasi dan pengambilan keputusan. Cabang pohon ini berkaitan dengan informasi hasil evaluasi akan dipergunakan dan difokuskan pada mereka yang mempergunakan informasi hasil evaluasi untuk mengambil keputusan.

4. Aspek-Aspek Evaluasi Kebijakan Publik

Rossi dan Freeman (Parsons, 2005:550) mendeskripsikan evaluasi pada tiga aspek atau persoalan yaitu: (1) sejauh mana sebuah program mencapai target populasi yang tepat, (2) apakah penyampaian pelayanannya konsisten dengan spesifikasi desain program atau tidak; (3) sumber daya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program.

Dimensi atau aspek evaluasi kebijakan menurut Badrach, dalam Pattom & Sawiki (1986: 156-167) mengemukakan empat dimensi/aspek pokok dalam evaluasi kebijakan yakni: “*Technical feasibility, political viability, economic and financial possibility and administrative operability*”. Selanjutnya dijelaskan masing-masing aspek sebagai berikut:

1) Technical Feasibility

Measure whether policy or programs outcomes achieve their pupose. The two principal criteria that fall under this category are effectiveness and adequacy.

2) Economy and financial possibility

Measure, first what the program cost, and second what the produce of benefits. Three concept are prominent to discussion of enonomic evaluation criteria: tangible versus intangible monetarizable versus nonmoneterizable criteria and direct versus indirect cost-benefit criteria. Viability.

3) Political viability

Policy is developed in political arena and must survive the political test. Consequently, alternative must be subjected to political assessment. Political criteria then, deal with the acceptability of alternatives to decision makers, public official, influential citizens and groups and other sources of power. Law, rules and regulations

that specify bounds on acceptable alternatives result from the political process. Political criteria that should be considered in virtually every analysis include acceptability, appropriateness, responsiveness, legality and equity.

4) Administrative operability

Measure how possible it is to actually implement the proposed policy or programs within the political, social and most important administration context. Specific criteria to consider in evaluating administrative operability include authority, institutional commitment, capability and organizational support.

Pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa aspek-aspek evaluasi kebijakan selanjutnya terdiri dari aktivitas *technical feasibility, economic and financial possibility, political viability and administrative operability* sebagai kerangka acuan atau ukuran yang digunakan untuk mengkaji program-program kebijakan yang dilaksanakan.

Technical feasibility. Feasibilitas teknik yang meliputi prosedur yang harus dipenuhi dari suatu program yang dievaluasi. Menyangkut penyediaan informasi yang diperlukan untuk menilai keberhasilan program sehingga dapat diramalkan tentang kemungkinan pencapaian tujuannya. Pada konteks ini terdapat dua ukuran yakni efektivitas program yaitu kemampuan tercapainya tujuan kebijakan dan *adequacy* yakni kemungkinan solusi pemecahan berdasarkan ketersediaan sumber daya di dalam program tersebut.

Economic and financial possibility. Peluang ekonomi dan finansial dan kebijakan/program. Pengukurannya mencakup: Pertama: biaya program yang diperlukan untuk melaksanakannya dan; Kedua: keuntungan yang dihasilkan dan program yang dilaksanakan. Ukuran untuk ini menyangkut *tangible and intangible; monetarizable versus nonmonetarizable and direct versus indirect cost benefit.*

Political viability. Daya dukung politik yakni dukungan politik yang mewarnai setiap tahapan proses evaluasi. Kebijakan dibangun dalam arena politik karenanya harus cukup mendapatkan dukungan dan proses politik. Sebagai konsekuensinya, alternatif kebijakan selanjutnya berfokus pada aspek-aspek yang mengandung nilai-nilai penilaian politik. Ukurannya dalam hal ini berkaitan dengan didukungnya kebijakan oleh para pembuat

keputusan (*decision makers*), para pejabat publik, masyarakat dan lain-lain sumber kekuasaan dalam proses politik. Secara spesifik hukum, perundangan dan aturan-aturan merupakan perwujudan dari padanya.

Dengan demikian ukuran yang dimaksudkan menyangkut dukungan para penentu kebijakan yang memungkinkan dampak yang ditimbulkan atau kegunaan dan program-program kebijakan yang dihasilkan benar-benar berguna atau bernilai. Analisis tentang kriteria yang relevan untuk mengukur daya dukung politis sebagaimana dikemukakan Meltsner dalam Patton & Sawicki (1986:164) menyatakan: *that should be considered in virtually every analysis include acceptability, appropriateness, responsiveness, legality and equity*. Dengan demikian ukuran yang dapat digunakan untuk menilainya berkaitan dengan akseptabilitas, ketepatan, responsivitas, aturan dan produk hukum serta keadilan.

Akseptabilitas menurut Smeltsner dalam Patton & Sawicki (1986:164): *Refers both to the determination of whether a policy is acceptable to actors in the political and to determination of whether clients and other actors are receptive to new policies*. Dengan demikian, akseptabilitas berkenaan dengan kemungkinan didukungnya kebijakan oleh para aktor kunci, baik birokrat, tokoh masyarakat maupun para pakar hukum yang terlibat dalam proses politik. Sementara *appropriateness* menurut Smeltsner dalam Patton & Sawicki (1986:277) bahwa: *“Is related to acceptability in that it address the issue of whether policy objectives mesh with the values of community or society. This is essentially an ethical question and involves issues of human values, rights, redistribution and similar considerations”*.

Ketepatan adalah kemampuan di dalam menerima hasil evaluasi yang dibuat di mana proses evaluasi itu telah mempertimbangkan keberadaan nilai-nilai yang dianut oleh komunitas atau masyarakat.

Kebijakan mungkin saja memenuhi ukuran efektivitas dan efisiensi namun belum tentu memenuhi target dalam konteks kebutuhan dan keinginan dan klien/masyarakat. Karena itu koresponsifan merupakan indikator selanjutnya manakala sebuah kebijakan mengharapka adanya dukungan secara politik.

Smeltsner dalam Patton & Sawicki (1986:278) mengemukakan bahwa: *“Responsiveness is related to acceptability and appropriateness*

and involves the target groups perception of whether the policy or program will meets its needs”.

Persepsi masyarakat sebagai tujuan atau sasaran akan program yang bersangkutan akan sangat menentukan. Selanjutnya dukungan produk hukum/aturan yang ada menjamin terlaksananya kebijakan serta kesamaan manfaat bagi kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat yang diformulasikan sebagai *Legal criteria* dan *Equity*, menurut Smeltsner (1976:278) merupakan determinan lainnya yang selayaknya dijadikan ukuran dalam menilai dukungan politis terhadap sebuah kebijakan.

Administrative operability. Mengukur seberapa besar kemungkinan penerapan secara nyata dan kebijakan atau program yang diusulkan dalam konteks politik, sosial dan yang terpenting adalah permasalahan administrasi yang meliputi wewenang, komitmen kelembagaan, kapabilitas dan dukungan organisasional yang menyangkut fisibilitas fisik dan lain-lain dukungan (*support service*).

Kewenangan yang dimiliki oleh institusi untuk mengadakan perubahan, menetapkan prioritas-prioritas program maupun melakukan *require cooperation* dengan institusi lain, merupakan kunci bagi keberhasilan dalam mengimplementasikan program-program suatu kebijakan. Kondisi ini menuntut adanya otoritas yang cukup besar dan sebuah institusi yang memungkinkannya untuk dapat melaksanakan perubahan-perubahan maupun pemilihan alternatif tindakan untuk menjalankan kebijakan sesuai dengan tuntutan yang diharapkan.

Dalam membuat komitmen institusi, baik yang berasal dari atas maupun bawah dalam mendukung kebijakan sangat penting. Pada konteks ini tidak hanya kesungguhan pimpinan tetapi seluruh staf pelaksana yang terefleksikan pada perilakunya selayaknya mencerminkan komitmen tinggi akan terlaksananya kebijakan.

Kemampuan yang mencakup staff maupun dukungan finansial untuk melaksanakan kebijakan sangat esensial dalam mengimplementasikan kebijakan. Keahlian (*skills*) teknis maupun administratif para pelaksana sangat dibutuhkan, begitu pula kapasitas finansial organisasi pelaksana. Mengidentifikasi tentang hal yang memungkinkan terwujudnya kondisi eksisting dan perubahan yang memungkinkan sangat dibutuhkan untuk memfasilitasi kebijakan.

Organizational support atau dukungan sarana maupun prasarana untuk melaksanakan kebijakan merupakan kriteria penting lainnya, karena tidak hanya otoritas dan komitmen dari orang-orang penting saja yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan. Sangat penting kiranya untuk memiliki ketersediaan bangunan (*sufficient equipment*), dan fasilitas fisik serta *support services* lainnya. Jika kondisi ini tidak optimal maka tidak akan kondusif untuk mewujudkan ketercapaian tujuan kebijakan sebagaimana yang diharapkan.



BAB III FUNGSI MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN

A. Fungsi Monitoring dalam Kebijakan Publik

Fungsi *monitoring* dalam kebijakan publik menurut William Dunn sebagai berikut:

- Kepatuhan (*compliance*), *monitoring* bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program, staf dan pelaku lain sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh para legislator, instansi pemerintah dan lembaga profesional.
- Pemeriksaan (*auditing*), *monitoring* membantu menentukan apakah sumber daya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu (individu, keluarga, kota, negara, daerah) memang telah sampai kepada mereka.
- Akuntansi (*accounting*), *monitoring* menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
- Eksplanasi (*explanation*), *monitoring* juga menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda.

B. Fungsi Evaluasi dalam Kebijakan Publik

Abdul Wahab (1997:12) mengemukakan terdapat 4 fungsi evaluasi kebijakan yaitu:

- 1) Evaluasi dapat berfungsi sebagai kemudi manajemen. Hasil-hasil yang diperoleh dari evaluasi akan memberikan umpan balik dan

memungkinkan pihak manajemen mengendalikan proyek tetap pada arahnya sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Hasil evaluasi juga dapat digunakan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian tertentu mengenai cara bagaimana sebaiknya proyek dioperasikan;

- 2) Evaluasi dapat mengemban fungsi kontrol dan inspeksi, dalam artian bahwa ia dapat digunakan untuk menginformasikan kepada pimpinan puncak atau pihak negara donor apakah kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan dalam dokumen proyek telah dilaksanakan dengan semestinya dan menunjukkan hasil-hasil sebagai yang diharapkan;
- 3) Evaluasi dapat mengemban fungsi akuntabilitas, karena ia memberikan informasi, dan atas dasar informasi itu pihak DPR dan pembayar pajak dapat menilai apakah dana yang telah mereka sediakan telah digunakan dengan benar dan demi tujuan yang diharapkan;
- 4) Evaluasi dapat memainkan fungsi kepenasihatatan, dalam artian bahwa hasil-hasil evaluasi akan dapat digunakan untuk mendapatkan dana yang lebih banyak guna mendanai proyek itu atau proyek-proyek sejenis di masa yang akan datang.

Dalam analisis kebijakan publik; Dunn (2000:609) mengemukakan juga bahwa evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama yaitu: **Pertama**, dan paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu. **Kedua**, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif). **Ketiga**, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat

memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Lembaga Administrasi Negara dan BPKP (2003:6) menjelaskan bahwa evaluasi memerankan berbagai fungsi dan manfaat yaitu:

- a. Memberikan informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, program dan kegiatan, yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai apakah pencapaian tujuan, sasaran dan target tertentu.
- b. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan.
- c. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan, yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain.

Selain berupaya memberikan gambaran atau penjelasan berkaitan dengan berbagai fenomena kebijakan, evaluasi juga mempunyai maksud untuk memberikan rekomendasi kepada pembuat dan pelaksana kebijakan tentang aksi apa yang harus diambil dan dilakukan terhadap kebijakan yang dievaluasi. Jika mengikuti pandangan dari Ripley, dalam Wibawa, dkk. (1994:10-11) mengemukakan evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi yaitu:

- 1) *Eksplanasi*. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antarberbagai dimensi realitas yang diamatinya.

- 2) *Kepatuhan*. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lain sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan
- 3) *Auditing*. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran maupun penerima lain (individu, keluarga, organisasi, birokrasi desa, dll.) yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan. Tidak adakah penyimpangan dan bocoran?
- 4) *Akunting*. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas tersirat makna bahwa evaluator kebijakan harus mengetahui dengan jelas aspek-aspek apa yang akan dievaluasi dan dikaji, sumber-sumber informasi yang harus digali untuk mendapatkan data yang valid. Selain itu evaluator juga harus mengetahui teknik evaluasi yang tepat untuk melakukan evaluasi.



BAB IV MODEL EVALUASI KEBIJAKAN

A. Model Evaluasi Kebijakan

Para teoretisi evaluasi mengemukakan berbagai model evaluasi. Ernest R. House (1980), dalam Budiman (2013:124) membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda, dan 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 kekritisian 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.

Sementara itu Wirawan (2011:80-124) telah mengidentifikasi berbagai model evaluasi yang mencakup 15 model yaitu:

- a. Model Evaluasi Berbasis Tujuan
- b. Model Evaluasi Bebas Tujuan
- c. Model Evaluasi Formatif dan Sumatif

- d. Model Evaluasi Responsif
- e. Model Evaluasi *Context, Input, Process, dan Product* (CIPP)
- f. Model Evaluasi Adversari
- g. Model Evaluasi Ketimpangan
- h. Model Evaluasi Sistem Analisis
- i. Model Evaluasi *Benchmarking* (Bangku Ukur)
- j. Model Evaluasi Kotak Hitam (*Black Box Evaluation Model*)
- k. Model Evaluasi Konosursip dan Kritikisme
- l. Model Evaluasi Terfokus Utilisasi
- m. Akreditasi
- n. *Theory-driven Evaluation Model*
- o. Model Evaluasi Semu

Untuk memahami model-model tersebut, berikut penjelasannya secara ringkas dapat dikemukakan sebagai berikut:

1.1 Model Evaluasi Berbasis Tujuan (*Goal Based Evaluation Model*)

Model Evaluasi Berbasis Tujuan merupakan model evaluasi tertua yang dikembangkan oleh Ralph W. Tyler. Menurut Scriven dalam Wirawan (2011: 81), Evaluasi Berbasis Tujuan adalah setiap jenis evaluasi berdasarkan pengetahuan dan direferensikan kepada tujuan-tujuan program, orang atau produk.

Secara umum model evaluasi berbasis tujuan mengukur apakah tujuan yang telah ditetapkan oleh kebijakan, program ataupun proyek dapat dicapai atau tidak. Model evaluasi ini memfokuskan pada pengumpulan informasi yang bertujuan mengukur pencapaian tujuan kebijakan untuk pertanggungjawaban dan pengambilan keputusan. Tujuan yang dimaksud adalah tujuan yang akan dicapai oleh suatu kebijakan.

Model evaluasi berbasis tujuan dilaksanakan melalui tujuh langkah/proses (Wirawan, 2011:81-82) sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi tujuan,
- 2) Merumuskan tujuan menjadi indikator-indikator,
- 3) Mengembangkan metode dan instrumen untuk menjangkau data,
- 4) Memastikan program telah berakhir dalam mencapai tujuan,
- 5) Menjangkau dan menganalisis data/informasi mengenai indikator-indikator program,

- 6) Kesimpulan: (a) program dapat mencapai objektifnya sepenuhnya, (b) program dapat mencapai sebagian objektifnya antara 50%–90%, (c) program mencapai objektifnya di bawah 50%, (d) program gagal mencapai objektifnya, dan
- 7) Mengambil keputusan mengenai program (a) program berhasil–dilanjutkan, (b) program berhasil–dihentikan, (c) program gagal–masih diperlukan–analisis kegagalan–dimodifikasi.

1.2 Model Evaluasi Berbasis Tujuan (*Goal Free Evaluation Model*)

Model evaluasi bebas tujuan yang dikembangkan Michael Scriven, merupakan evaluasi mengenai pengaruh yang sesungguhnya, objektif yang ingin dicapai oleh program. Scriven mengemukakan bahwa evaluator seharusnya tidak mengetahui tujuan program sebelum melakukan evaluasi. Pengaruh program yang sesungguhnya mungkin berbeda atau lebih banyak atau lebih luas dari tujuan yang dinyatakan dalam program. Seorang evaluator yang mengetahui tujuan program sebelum melakukan evaluasi terkooptasi oleh tujuan dan akan tidak memperhatikan pengaruh program di luar tujuan tersebut.

Selanjutnya Scriven dalam Wirawan (2011:84) mengemukakan bahwa suatu program dapat mempunyai tiga jenis pengaruh yaitu:

- 1) Pengaruh sampingan yang negatif, yaitu pengaruh sampingan yang tidak dikehendaki oleh program (dalam hal pelaksanaan program juga dapat terjadi efek sampingan). Misalnya program-program untuk orang miskin di samping membantu kehidupan orang miskin juga dapat membuat penerima layanan program menjadi malas bekerja.
- 2) Pengaruh positif yang ditetapkan oleh tujuan program. Suatu program mempunyai tujuan yang ditetapkan oleh rencana program. Tujuan program merupakan apa yang akan dicapai atau perubahan atau pengaruh yang diharapkan dengan layanan atau perlakuan program.
- 3) Pengaruh sampingan positif, yaitu pengaruh positif program di luar pengaruh positif yang ditentukan oleh tujuan program. Misalnya tujuan Bantuan Sosial Tunai (BLT) untuk orang miskin adalah subsidi kepada orang miskin karena pemerintah menaikkan harga

minyak tanah. Tujuannya adalah untuk membantu orang miskin agar dapat memberi minyak tanah yang diperlukannya. Akan tetapi bantuan sejumlah Rp300.000 untuk tiga bulan tersebut dapat digunakan oleh penerima BLT di desa untuk kulakan atau berdagang yang dapat mengentaskan kemiskinan dan menumbuhkan ekonomi di suatu desa jika penerima mempunyai jiwa kewirausahaan yang tinggi.

Ketiga pengaruh tersebut harus didefinisikan dengan jelas, jika evaluator akan melakukan evaluasi dengan menggunakan model evaluasi berbasis tujuan. Model evaluasi bebas tujuan, akan sangat meluas dan menimbulkan masalah bagi evaluator dalam kaitannya dengan beban kerja, biaya, dan waktu evaluasi. Oleh karena itu sebelum melakukan evaluasi, evaluator harus memprediksi, mengidentifikasi dan mendefinisikan apa saja yang termasuk pengaruh positif di luar tujuan program, sehingga dapat diperhitungkan beban kerja, biaya dan waktu yang diperlukan untuk melakukan evaluasi.

1.3 Model Evaluasi Formatif dan Sumatif

Evaluasi formatif diperkenalkan oleh Michael Scriven, yang diartikan sebagai *loop* balikan dalam memperbaiki produk. Evaluasi formatif didefinisikan sebagai evaluasi yang didesain dan dipakai untuk memperbaiki objek, terutama ketika objek tersebut sedang dikembangkan. Oleh karena itu, disebutkan bahwa sepanjang pelaksanaan kebijakan, program atau proyek dapat dilakukan sejumlah evaluasi formatif sesuai dengan kebutuhan atau kontrak kerja evaluasi.

Wirawan (2011:87) mengemukakan bahwa evaluasi formatif dilaksanakan dengan tujuan:

- 1) Untuk mengukur hasil pekerjaan program secara periodik,
- 2) Untuk mengukur apakah klien/partisipan bergerak ke arah tujuan yang direncanakan,
- 3) Untuk mengukur apakah sumber-sumber telah dipergunakan sesuai dengan rencana,
- 4) Untuk menentukan koreksi apa yang harus dilakukan jika terjadi penyimpangan,

5) Penyimpangan ada beberapa bentuk (penyimpangan positif, penyimpangan negatif)

6) Memberikan balikan.

Evaluasi sumatif adalah evaluasi yang dilaksanakan pada akhir pelaksanaan program yang berupaya mengukur kinerja akhir objek evaluasi. Wirawan (2011) menyebutkan bahwa evaluasi sumatif berupaya untuk mengukur indikator-indikator sebagai berikut:

- a. Hasil dan pengaruh layanan atau intervensi program,
- b. Mengukur persepsi klien mengenai layanan dan intervensi program,
- c. Menentukan *cost effectiveness*, *cost efficiency*, dan *cost benefit*
- d. Menentukan sukses keseluruhan pelaksanaan program,
- e. Menentukan apakah tujuan umum dan tujuan khusus program telah tercapai,
- f. Menentukan apakah klien mendapatkan manfaat dari program,
- g. Menentukan komponen yang mana yang paling efektif dalam program,
- h. Menentukan keluaran yang tidak diantisipasi dari program,
- i. Menentukan *cost* dan *benefit* program,
- j. Mengomunikasikan temuan evaluasi kepada para pemangku kepentingan,
- k. Mengambil keputusan apakah program harus dihentikan, dikembangkan, dihentikan atau dilaksanakan di tempat lain.

1.4 Model Evaluasi Responsif (*Responsive Evaluation Model*)

Dikembangkan oleh Robert Stake, awalnya model ini disebut *Countenance of Educational Evaluation*. Daniel L. Stufflebeam dan Anthony J. Shinfield menyebut model ini sebagai *Client-centered Evaluation* atau evaluasi yang berpusat pada klien. Menurut Stake dalam Wirawan (2011:90), evaluasi disebut responsif jika memenuhi 3 kriteria:

- 1) Lebih berorientasi secara langsung kepada aktivitas program daripada tujuan program,
- 2) Merespons kepada persyaratan kebutuhan informasi dari audiens, dan
- 3) Perspektif nilai-nilai yang berbeda dari orang-orang dilayani, dilaporkan dalam kesuksesan dan kegagalan dari program.

Menurut Stake yang dimaksud dengan *countenance evaluation model* adalah muka dari evaluasi, gambaran keseluruhan atau hamparan evaluasi bukan sekadar mengukur tujuan.

Robert Stake melukiskan proses pelaksanaan Model Evaluasi Responsif, Wirawan (2011:91) meliputi langkah-langkah sebagai berikut: (1) Evaluator mengidentifikasi jenis dan jumlah setiap pemangku kepentingan (*respondent*), (2) Melakukan dengar pendapat dengan pemangku kepentingan, (3) Menyusun proposal evaluasi, (4) Melaksanakan evaluasi, (5) Membahas hasil evaluasi dengan para pemangku kepentingan, (6) Pemanfaatan hasil evaluasi.

1.5 Model Evaluasi *Context, Input, Process, dan Product* (CIPP)

Teoretisi evaluasi yang mengembangkan model evaluasi CIPP adalah Daniel Stufflebeam yang mendefinisikan evaluasi sebagai proses melukis (*delineating*), memperoleh dan menyediakan informasi yang berguna untuk menilai alternatif-alternatif pengambilan keputusan.

Stufflebeam menegaskan bahwa model evaluasi CIPP merupakan kerangka yang komprehensif untuk mengarahkan pelaksanaan evaluasi formatif dan evaluasi sumatif terhadap objek program, proyek personalia, produk, institusi, dan sistem. Selanjutnya dijelaskan pula bahwa model ini dirancang untuk digunakan oleh evaluator internal yang dilakukan oleh organisasi evaluator, evaluasi diri yang dilakukan oleh tim proyek atau penyedia layanan individual yang dikontrak atau evaluator eksternal.

Model CIPP terdiri dari 4 jenis evaluasi, Wirawan (2011:92) sebagai berikut:

- 1) Evaluasi Konteks (*Context Evaluation*)
Ditujukan untuk menjawab pertanyaan: Apa yang perlu dilakukan? Evaluasi ini mengidentifikasi dan menilai kebutuhan-kebutuhan yang mendasari disusunnya suatu program.
- 2) Evaluasi Masukan (*Input Evaluation*)
Dimaksudkan untuk mencari jawaban atas pertanyaan: Apa yang harus dilakukan? Evaluasi ini mengidentifikasi problem, aset dan peluang yang membantu para pengambil keputusan mengidentifikasi tujuan, prioritas, dan manfaat-manfaat dari program, menilai pendekatan alternatif, rencana tindakan, rencana staf dan anggaran

untuk feasibilitas dan *cost effectiveness* untuk memenuhi kebutuhan dan tujuan yang ditargetkan. Evaluasi masukan diadopsi dalam memilih di antara rencana-rencana yang ada, menyusun proposal pendanaan, alokasi sumber-sumber, menempatkan staf, men-*schedule* pekerjaan, menilai rencana-rencana aktivitas dan penganggaran.

3) Evaluasi Proses (*Process Evaluation*)

Evaluasi ini berupaya untuk mencari jawaban atas pertanyaan: Apakah program sedang dilaksanakan? Evaluasi ini berupaya mengakses pelaksanaan dari untuk membantu staf program melaksanakan aktivitas dan kemudian membantu kelompok pemakai yang lebih luas menilai program dan menginterpretasikan manfaat.

4) Evaluasi Produk (*Product Evaluation*)

Evaluasi ini diarahkan untuk mencari jawaban atas pertanyaan: Apakah upaya yang dilakukan sukses? Evaluasi ini berupaya mengidentifikasi dan mengakses keluaran dan manfaat, baik yang direncanakan atau tidak direncanakan, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Keduanya untuk membantu staf menjaga upaya memfokuskan pada pencapaian manfaat yang penting dan yang akhirnya untuk membantu kelompok-kelompok pemakai lebih luas mengukur kesuksesan upaya dalam mencapai kebutuhan-kebutuhan yang ditargetkan.

Model CIPP bersifat linier, artinya evaluasi input didahului evaluasi konteks, evaluasi proses didahului evaluasi input. Evaluasi Model CIPP dikenal juga sebagai evaluasi formatif dan evaluasi sumatif.

Dalam evaluasi formatif, model CIPP berupaya mencari jawaban atas pertanyaan: Apa yang perlu dilakukan? Bagaimana melakukannya? Apakah hal tersebut sedang dilakukan? Apakah berhasil? Evaluator memberikan informasi mengenai temuan kepada para pemangku kepentingan; membantu mengarahkan pengambilan keputusan memperkuat kerja staf. Ketika evaluasi formatif dilaksanakan, dapat dilakukan penyesuaian dan pengembangan jika yang direncanakan tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Dalam evaluasi sumatif model evaluasi CIPP berupaya mendapatkan tambahan informasi untuk menjawab pertanyaan: Apakah

kebutuhan yang penting ditangani dengan baik? Apakah upaya dipandu oleh suatu rencana dan anggaran yang dapat dipertahankan? Apakah desain layanan dilaksanakan secara lengkap dan dimodifikasi jika diperlukan? Apakah upaya yang dilakukan sukses?

1.6 Model Evaluasi Adversari (*Adversary Evaluation Model*)

Model evaluasi adversari dikenal juga sebagai model evaluasi yudisial (*Judicial Evaluation Model*). Dua teoretisi evaluasi secara terpisah banyak membahas model evaluasi adversari adalah Robert L. Wolf dan T. R. Owen. Wolf mengemukakan yudisial model sama dengan suatu proses pengadilan dengan menggunakan juri lengkap dengan jaksa, pembela, dan hakim. Wolf berpendapat bahwa cara terbaik untuk menjaring dan menilai data secara objektif adalah melalui testimoni seperti yang terjadi di pengadilan.

Wirawan (2011:104) mengemukakan, secara umum model evaluasi adversari dilakukan melalui aktivitas sebagai berikut:

1. Membentuk 2 atau lebih tim evaluator yang independen. Kelompok pertama disebut kelompok pro dan kelompok kedua disebut kelompok kontra. Jika diperlukan evaluator dapat dibentuk kelompok evaluator ketiga yaitu kelompok evaluator netral.
2. Melakukan evaluasi. Kelompok pro melakukan evaluasi dari perspektif pro atau positif. Artinya kelompok pro menekankan diri pada mengumpulkan data dan informasi untuk mendukung asumsinya bahwa program berhasil. Program dapat mencapai tujuannya, layanan intervensi program berhasil dan program dapat mengubah masyarakat. Sedangkan kelompok kontra mengevaluasi program dari perspektif kontra atau negatif hasil program. Kelompok ini mengevaluasi program dari perspektif keburukan, kegagalan, dan ketakefisienan.
3. Merumuskan hasil evaluasi. Kedua kelompok merumuskan hasil evaluasinya dari perspektif masing-masing. Mereka menggunakan data, fakta dan informasi yang valid dan reliabel untuk mendukung kesimpulan mereka. Misalnya, kelompok Evaluator Pro menggunakan data, fakta dan informasi yang sudah dicek keasliannya untuk mendukung kesimpulannya bahwa program telah

mencapai tujuannya, kuantitas dan kualitas layanannya telah dimanfaatkan oleh klien dan pemangku kepentingan yang jumlahnya sesuai dengan rencana, dan bahwa program telah dilaksanakan secara efektif dan efisien. Kebalikannya, kelompok evaluator kontra memformulasikan hasil evaluasi program dari perspektif negatif penuh dengan kritik. Pelaksanaan program menyimpang dari rencana, program tidak mencapai tujuannya, layanan tidak sesuai dengan standar layanan, klien dan para pemangku kepentingan tidak puas terhadap layanan program, pelaksanaan program tidak efisien dsb.

4. Dengar pendapat. Kedua kelompok evaluator pro dan kontra melakukan dengar pendapat dengan pengambil keputusan mengenai hasil evaluasi masing-masing. Di samping mengemukakan data, informasi, mereka mengemukakan argumentasi masing-masing untuk mempengaruhi pengambil keputusan.
5. Keputusan mengenai program. Berdasarkan alternatif yang dikemukakan oleh kelompok evaluator pro dan kelompok evaluator kontra, pengambil keputusan menilai secara imparial menilai manfaat dan mudarat, keunggulan dan kelemahan program. Berdasarkan keduanya, pengambil keputusan mengambil keputusan mengenai program.

Model evaluasi adversari memiliki kelebihan jika dibandingkan dengan model evaluasi lainnya. Kelebihannya adalah menyediakan berbagai informasi dalam pengambilan keputusan; alternatif perumusan masalah evaluasi, alternatif asumsi mengenai hasil program, alternatif data yang dikumpulkan dalam evaluasi, dan alternatif penilaian dan kesimpulan evaluasi. Tersedianya alternatif merupakan salah satu syarat dalam pengambilan keputusan rasional. Semua alternatif dievaluasi dan dipilih oleh pengambil keputusan, sehingga menghasilkan keputusan yang tepat. Namun demikian, model evaluasi ini juga memiliki kelemahan, sebab dalam pelaksanaannya memerlukan waktu yang panjang dan biaya yang mahal, karena ada 2 proses evaluasi. Di samping itu kemampuan kedua kelompok tidak sama, sehingga membuka kemungkinan akan dikuasai oleh kelompok yang lebih unggul.

1.7 Model Evaluasi Ketimpangan (*The Discrepancy Evaluation Model*)

Malcolm M. Provus telah mengembangkan Model Evaluasi Ketimpangan. Provus menegaskan bahwa evaluasi merupakan suatu seni (*arts*) melukiskan ketimbangan antara standar kinerja dengan kinerja yang terjadi. Model evaluasi ini memiliki kesamaan dengan model evaluasi berbasis tujuan yang diperkenalkan oleh Ralp Tyler.

Menurut model evaluasi ketimpangan, Wirawan (2011:106), evaluasi memerlukan 6 langkah dalam melaksanakannya, yaitu:

1. Mengembangkan suatu desain dan standar-standar yang menspesifikasi karakteristik-karakteristik implementasi ideal dari *evaluand* (objek evaluasi): kebijakan, program atau proyek.
2. Merencanakan evaluasi menggunakan model evaluasi diskrepansi.
3. Menentukan informasi yang diperlukan untuk membandingkan implementasi yang sesungguhnya dengan standar yang mendefinisikan kinerja objek evaluasi.
4. Menjaring kinerja objek evaluasi yang meliputi pelaksanaan program, hasil-hasil kuantitatif dan kualitatif.
5. Mendefinisikan ketimpangan-ketimpangan (*discrepancies*) antara standar-standar dengan pelaksanaan dengan hasil-hasil pelaksanaan objek evaluasi yang sesungguhnya dan menentukan rasio ketimpangan.
6. Menentukan penyebab ketimpangan antara standar dengan kinerja objek evaluasi.
7. Menghilangkan ketimpangan dengan membuat perubahan-perubahan terhadap implementasi objek evaluasi.

Ketimpangan-ketimpangan akan dapat ditentukan dengan mempelajari tiga aspek dari kebijakan, program atau proyek yaitu: masukan, proses dan keluaran pada tingkat-tingkat perkembangan program.

1.8 Model Evaluasi Sistem Analisis (*System Analysis Evaluation Model*)

Model evaluasi sistem analisis disebut juga sebagai *management evaluation model*. Suatu kebijakan/program merupakan suatu sistem dari struktur dan fungsi-fungsi yang saling tergantung. Masing-masing bagian, unit atau subsistem harus mengetahui apa yang dilakukan unit lainnya. Masing-masing unit harus mampu menerima pesan dan harus cukup berdisiplin untuk mematuhiinya.

Suatu sistem program terdiri dari sejumlah unit, dimensi atau substansi program yang masing-masing mempunyai fungsi tertentu. Setiap unit diikat dengan ikatan sinergi yang mengikat setiap unit menjadi kesatuan program. Ikatan-ikatan sinergi pada akhirnya akan berfungsi untuk mengikat semua unit menjadi satu kesatuan sistem agar aktivitas-aktivitasnya dapat bergerak secara bersama-sama ke arah tujuan program, menciptakan sinergi positif yaitu produksi semua unit yang bekerja dalam sistem program lebih besar daripada produksi masing-masing unit dijumlahkan, jika tidak bekerja dalam kesatuan sistem program.

Dalam manajemen, sistem diformulasikan dalam bentuk model linier proses produksi yang terdiri dari: masukan (*input*), proses (*process*), keluaran (*output*), akibat (*outcome*), dan pengaruh (*impact*). Dengan menggunakan *model liner* tersebut, maka setiap segmen perlu dievaluasi untuk menentukan nilai dan manfaat keseluruhan sistem. Oleh karena itu dalam model evaluasi sistem analisis terdapat lima jenis evaluasi yaitu: evaluasi masukan (*input evaluation*), evaluasi proses (*process evaluation*), evaluasi keluaran (*output evaluation*), evaluasi akibat (*outcome evaluation*) dan evaluasi pengaruh (*impact evaluation*).

Model Evaluasi Sistem Analisis memiliki kesamaan dengan Model Evaluasi CIPP, perbedaannya terletak pada evaluasi akibat dan evaluasi pengaruh dalam model CIPP disatukan dalam evaluasi produk, sedangkan pada model evaluasi sistem analisis keduanya dipisahkan. Dalam evaluasi sistem analisis setiap jenis evaluasi dapat dilakukan secara parsial, sedangkan dalam model CIPP keempat jenis evaluasi merupakan kesatuan kegiatan yang berlangsung secara linier, sehingga evaluasi dimulai dari evaluasi *context* dan diakhiri dengan evaluasi *product*. Dalam model

evaluasi sistem analisis setiap jenis evaluasi dapat dilakukan secara terpisah.

1.9 Model Evaluasi *Benchmarking* (Bangku Ukur)

Benchmarking adalah suatu proses mengevaluasi dan membandingkan objek *benchmarking*—produk, biaya, siklus, waktu, produktivitas, kualitas proses, tenaga atau metode yang dianggap sebagai suatu standar terbaik. Pada hakikatnya *benchmarking* menyediakan informasi dan potret kinerja organisasi dan posisinya dalam hubungannya dengan standar tertentu. Suatu organisasi yang melakukan *benchmarking* akan mengukur kinerjanya dengan standar kinerja tertentu atau kinerja organisasi lainnya yang dianggap terbaik. Sehingga *benchmarking* ini dilakukan secara terus menerus untuk mengembangkan kinerja organisasi sampai dapat menyamai tingkat kinerja organisasi yang menjadi bangku ukur (standar).

Wirawan (2011:112) mengemukakan beberapa variasi evaluasi *benchmarking*, yaitu:

1. *Process benchmarking*. Organisasi memfokuskan *benchmarking*-nya pada proses kegiatannya dengan tujuan mengidentifikasi dan mengobservasi praktik terbaik satu atau lebih organisasi lain yang menjadi *benchmark*. Perlu dilakukan analisis aktivitas yang bertujuan untuk mem-*benchmarkcost* dan efisiensi.
2. *Financial benchmarking*. Melakukan analisis finansial terhadap keuangan organisasi dan membandingkan hasilnya dengan standar finansial organisasi sejenis yang menjadi *benchmark*.
3. *Product benchmarking*. Menganalisis produk (barang dan jasa) organisasi kemudian membandingkan dengan produk (barang dan jasa) organisasi yang menjadi *benchmark*. Hasilnya menentukan posisi kompetitif produk organisasi. Hasil tersebut dipergunakan untuk mengembangkan produk (barang dan jasa) baru agar menyamai produk organisasi yang menjadi *benchmark*.
4. *Functional benchmarking*. Organisasi sering memfokuskan *benchmarking*-nya pada salah satu fungsi manajemennya dari fungsi manajemen yang kompleks. Misalnya fungsi manajemen produksi, keuangan, pemasaran atau komunikasi dan teknologinya. Organisasi

mengevaluasi fungsi manajemen tersebut dan menilai dalam pengertian efektivitas, efisiensi, dan biaya dari proses. Kemudian membandingkan fungsi manajemen dari organisasi yang menjadi *benchmark* dan melakukan pengembangan fungsi manajemen tersebut agar kompetitif.

5. *Performance benchmarking*. Organisasi mengevaluasi kinerja organisasi, dalam pengertian kinerja akhir organisasi.

Setiap organisasi menggunakan berbagai prosedur yang berbeda-beda dalam melakukan *benchmarking*. Karena prosedurnya disesuaikan dengan objek *benchmarking* dan keadaan organisasi yang melakukannya. Walaupun tidak ada prosedur yang dapat digunakan untuk semua *benchmarking*, namun demikian menurut Wirawan (2011:113) ada sejumlah langkah yang sama yaitu: a) mengidentifikasi objek *benchmarking*, b) mengidentifikasi organisasi lain yang sama, c) mengidentifikasi organisasi yang menjadi pemimpin, d) mengunjungi organisasi rujukan, e) menyurvei praktik terbaik dari organisasi rujukan, f) menyusun rencana *benchmarking*, g) melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaan rencana.

1.10 Model Evaluasi Kotak Hitam (*Black Box Evaluation Model*)

Sejak lahirnya gerakan konsumerisme di seluruh dunia, maka telah memunculkan kesadaran untuk melindungi hak-hak konsumen atas pelanggaran yang dilakukan oleh produsen, karena ketidaktahuan konsumen terhadap kualitas produk yang dipasarkan. Atas kesadaran ini di berbagai negara muncul dan didirikan Lembaga Perlindungan Konsumen, baik yang didirikan pemerintah maupun oleh swasta dan masyarakat.

Salah satu tugas lembaga perlindungan konsumen adalah mengevaluasi produk-produk yang dipasarkan oleh produsen dan dikonsumsi oleh konsumen. Barang dan jasa yang diproduksi oleh produsen-dievaluasi untuk mencocoknya standar kualitas barang dan jasa. Hasil evaluasi dipublikasikan/diterbitkan, sehingga konsumen dapat mempelajari informasi tentang produk, dan pada akhirnya konsumen dapat mengambil keputusan yang tepat untuk membeli produk barang dan jasa yang dipasarkan.

1.11 Model Evaluasi Konosursip dan Kritikisme (*Connoisseurship and Critic Evaluation Model*)

Pertama kali diperkenalkan oleh Elliot J. Eisner (1975). Eisner dalam Wirawan (2011:116) mendefinisikan Konosersif sebagai kemampuan membedakan dengan rinci dan teliti di antara kualitas yang kompleks. Sedangkan kritikisme adalah kemampuan konoser untuk menyingkapkan persepsi-persepsi mengenai kualitas tersebut sehingga orang lain yang tidak memiliki level konosersifnya dapat memasuki karyanya.

Dalam model evaluasi konosersif, konoser yang berfungsi sebagai evaluator, menjadi katalisator untuk evaluasi dan instrumen utama dan mengarahkan pengumpulan, menganalisis dan menginterpretasikan data. Selanjutnya Wirawan (2011:117) mengemukakan langkah-langkah proses evaluasi *connoisseurship* sebagai berikut:

1. Tim evaluator memilih sampel pakar. Untuk menilai suatu kebijakan, program atau proyek sering memerlukan sejumlah keahlian. Evaluator perlu mengidentifikasi jenis pakar tersebut yang tersedia kemudian memilih pakar yang paling berpengalaman untuk setiap jenis kepakaran.
2. Tim evaluator melakukan penelitian. Tim evaluator menjaring, menabulasi dan menganalisis data-data mengenai kebijakan, program atau proyek.
3. Hasil penelitian diserahkan kepada para pakar. Hasil penelitian diserahkan kepada para pakar dan meminta pendapat dan penilaian dari para pakar. Untuk itu para pakar dapat disatukan di suatu tempat atau tetap berada di tempatnya. Jika pakar tetap berada di tempatnya dapat digunakan media internet atau *teleconference* untuk berkomunikasi.
4. Tim evaluator berupaya mendapatkan kesepakatan para pakar. Sering para pakar mempunyai pendapat dan penilaian yang berbeda mengenai data dan hasil informasi yang diserahkan kepadanya. Dalam keadaan seperti ini tim evaluator berupaya untuk mendapatkan kesepakatan di antara para pakar tersebut dengan menggunakan cara teknik Delphi:

- a) Menganalisis dan mencari kesamaan pendapat para pakar. Misalnya dari lima pendapat setelah dianalisis ternyata ada persamaannya dan evaluator menyimpulkan menjadi empat pendapat.
 - b) Keempat pendapat tersebut kemudian dikirim kembali kepada pakar untuk dimintakan pendapat dan penilaiannya.
 - c) Para pakar kemudian menilai dan mengemukakan pendapat mengenai keempat pendapat tersebut. Dari empat pendapat tersebut para pakar memerasnya menjadi dua pendapat. Demikian seterusnya bolak balik antara tim evaluator dengan tim pakar.
5. Hasil evaluasi. Sering para pakar tidak dapat mencapai kesepakatan akhir pendapat dan penilaian mengenai hasil evaluasi. Dalam keadaan seperti ini Tim evaluator menyusun kembali hasil evaluasi berdasarkan perbedaan pendapat tersebut.

Model evaluasi ini memiliki keunggulan dengan menggunakan proses yang lebih saintifik, hasil evaluasi juga dimintakan pendapat dan penilaian dari para pakar. Kekurangannya adalah memerlukan waktu dan biaya yang lebih banyak. Evaluator hanya berfungsi menjaring dan menganalisis data, bukan penentu akhir dari hasil evaluasi.

1.12 Model Evaluasi Terfokus Utilisasi (*Utilization Focus Evaluation–U-FE*)

Model evaluasi ini diperkenalkan oleh Michael Quinn Patton. Utilitas evaluasi artinya pemakaian evaluasi untuk pengambilan keputusan oleh orang atau lembaga yang dituju oleh evaluasi. Menurut *Patton Utilization Focus Evaluation* bukan model formal atau resep untuk melaksanakan evaluasi, melainkan suatu pendekatan, suatu orientasi dan satu set pilihan untuk merancang dan melaksanakan evaluasi. Evaluator yang aktif, reaktif, dan adaptif memilih di antara pilihan-pilihan ketika bekerja dengan pengambilan keputusan dan para pemakai informasi sepanjang proses evaluasi.

U-FE dimulai dengan premis bahwa evaluasi harus dinilai oleh utilitasnya dan pemakaian yang sesungguhnya, oleh karena itu evaluator harus dapat memfasilitasi proses dan desain setiap evaluasi dengan pertimbangan yang hati-hati, apa yang dilakukan dari awal sampai akhir akan mempengaruhi pemakaiannya. Fokus U-FE adalah pada pemakaian

yang dituju oleh para pemakai yang dituju. U-FE tidak bebas nilai, oleh karena itu pertanyaan yang berusaha untuk dijawab dengan nilai-nilai siapa yang akan membingkai evaluasi dengan bekerja dengan para pemakai primer yang teridentifikasi jelas yang mempunyai tanggung jawab untuk menerapkan temuan-temuan evaluasi dan melaksanakan rekomendasi-rekomendasinya.

U-FE merupakan suatu proses untuk membuat keputusan-keputusan mengenai isu-isu tertentu dalam kolaborasi dengan kelompok-kelompok yang teridentifikasi dari para pemakai dan memfokuskan pada pemakaian-pemakaian oleh mereka yang teridentifikasi.

1.13 Akreditasi

Akreditasi adalah evaluasi proses menilai lembaga yang menyajikan jasa apakah sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Tujuan akreditasi adalah untuk melindungi pemakai jasa agar mendapat layanan jasa yang dibutuhkannya dengan baik. Oleh karena itu setiap lembaga penyedia jasa harus memenuhi standar tertentu. Misalnya; standar fasilitas layanan, standar tenaga, standar biaya, standar waktu, standar proses layanan dan standar kualitas/kuantitas layanan yang diberikan. Wirawan (2011:120) mengemukakan proses akreditasi yang dilakukan secara umum meliputi:

- 1) Lembaga penyaji jasa melakukan evaluasi/studi diri,
- 2) Hasil evaluasi diri diserahkan kepada Tim Asesor,
- 3) Tim Asesor menilai evaluasi diri,
- 4) Temuan dan penilaian asesor diserahkan kepada Lembaga Akreditasi,
- 5) Keputusan Lembaga Akreditasi.

Praktik model evaluasi akreditasi di Indonesia diterapkan pada lembaga-lembaga pendidikan. Akreditasi lembaga pendidikan tinggi dilakukan oleh Badan Akreditasi Nasional. Sehingga keputusan Badan Akreditasi Nasional ditemukan ada lembaga ataupun program studi yang terakreditasi A, B, C, dan tidak terakreditasi.

1.14 Model Evaluasi berbasis Teori (*Theory-driven Evaluation Model*)

Teoretisi evaluasi Peter Rossi, Huey Tsyh Chen, C. Weiss dan Steward Donaldson memperkenalkan model evaluasi berbasis teori

(*Theory-driven Evaluation Model*). Teori ini disusun berdasarkan asumsi bahwa intervensi program harus diekspresikan berdasarkan hubungan kausal atau teori program. Wirawan (2011:121) mengemukakan aplikasi dalam proses evaluasi dilakukan melalui:

- 1) Mempelajari program. Evaluasi mempelajari program secara rinci dan bertemu dengan pimpinan, staf program dan para pemangku kepentingan yang mendapatkan layanan program dan mereka yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh program. Dari sini teridentifikasi tujuan program, aktivitas program, fokus, dan cakupan evaluasi.
- 2) Menyusun teori program. Yaitu menyusun logika program, perubahan yang ingin dicapai oleh program, layanan atau intervensi program, standar-standar tolak ukur untuk mengukur akibat dan pengaruh program dan standar evaluasi yang akan dipergunakan. Setiap program bersifat unik karenanya teori suatu program berbeda dengan program lainnya.
- 3) Menyusun desain evaluasi. Desain evaluasi terdiri dari teori program dan metode penelitian. Teori program menentukan bagaimana proses evaluasi akan dilaksanakan. Metode penelitian menentukan jenis informasi yang akan dijaring; sumber informasi yang diperlukan; pemilihan metode penelitian; kuantitatif, kualitatif atau metode campuran, dan instrumen untuk menjaring data. Semua informasi dituangkan dalam proposal evaluasi.
- 4) Pelaksanaan evaluasi. Menjaring data, tabulasi dan analisis data, menyusun laporan hasil akhir evaluasi termasuk jika dilakukan evaluasi formatif dan sumatif.
- 5) Hasil evaluasi. Menyusun hasil evaluasi yang dapat berupa hasil evaluasi formatif dan hasil evaluasi sumatif. Hasil ini dibahas dengan pimpinan staf program untuk mengecek mengenai kemungkinan adanya data/informasi yang bertentangan. Kemudian dilakukan evaluasi meta untuk menentukan apakah nilai dan manfaat hasil evaluasi tinggi atau rendah. Hasil evaluasi meta menentukan apakah dapat dipergunakan untuk pengambilan keputusan atau tidak.

- 6) Pemanfaatan hasil evaluasi. Membantu pimpinan dan staf program dalam memanfaatkan hasil evaluasi untuk mengambil keputusan mengenai program.

Untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan para analis kebijakan menggunakan tipe dan kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi kinerja kebijakan. Tipe-tipe kriteria kebijakan dalam evaluasi kinerja kebijakan berkaitan erat dengan kriteria untuk rekomendasi. Perbedaannya terletak pada waktu penerapannya. Kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan diterapkan secara retrospektif (*ex-post*) sedangkan kriteria untuk rekomendasi kebijakan diterapkan secara prospektif (*ex-ante*). Adapun tipe kriteria untuk evaluasi kebijakan, disarikan oleh Dunn (2006:610) dalam tabel berikut:

Tabel 2.1 Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit Pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, Manfaat bersih, Rasio <i>cost-benefit</i>
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap. Efektivitas tetap.
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto. Kriteria Kaldor-Hicks. Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Jika dilihat dari dimensi waktu, maka evaluasi implementasi kebijakan dapat dikaji dari tiga dimensi waktu yaitu; sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan. Evaluasi pada waktu pelaksanaan, juga disebut sebagai evaluasi proses,

sedangkan evaluasi setelah kebijakan dilaksanakan disebut sebagai evaluasi konsekuensi kebijakan atau disebut juga sebagai evaluasi sumatif.

James P. Lester dan Joseph Steward, dalam Nugroho (2008:476) mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi evaluasi proses, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi; evaluasi dampak, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh implementasi kebijakan; evaluasi kebijakan, yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan yang dikehendaki; dan evaluasi *meta-evaluasi* yang berkenaan dengan evaluasi berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Sebagai pembandingan, Howlet dan Ramesh dalam Nugroho (2008:478-479) mengelompokkan evaluasi menjadi tiga, yaitu:

1. Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif-anggaran, efisiensi, biaya—dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan:
 - a. *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - b. *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - c. *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
 - d. *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
2. Evaluasi yudisial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
3. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

Secara lebih spesifik Dunn (2000:612-631) mengemukakan 3 (tiga) pendekatan evaluasi implementasi kebijakan yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoretis. Ketiga pendekatan evaluasi tersebut oleh Dunn disarikan dalam tabel 2.2.

1) Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*)

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

Tabel 2.2. Tiga Pendekatan Evaluasi

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-bentuk Usaha
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimen sosial, Akuntansi sistem sosial, Pemeriksaan sosial, Sintesis riset praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan, Evaluasi eksperimental, Evaluasi proses retrospektif, Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoretis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi, Analisis utilitas multi atribut

Dalam evaluasi semu digunakan bermacam-macam metode seperti eksperimental semu, kuesioner, *random sampling*, teknik statistik untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses. Bentuk-bentuk utama dari evaluasi semu mencakup berbagai

pendekatan untuk pemantauan yaitu: eksperimen sosial, akuntansi sistem sosia, pemeriksaan sosial, sintesis riset dan praktik.

2) Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*)

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

Evaluasi formal dapat bersifat sumatif dan formatif, yang dapat meliputi kontrol langsung ataupun tidak langsung. Evaluasi sumatif meliputi usaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif digunakan untuk menilai produk kebijakan dan program publik yang stabil dan mantap. Sebaliknya evaluasi formatif meliputi usaha untuk secara terus-menerus memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target formal. Palumbo dalam (Parsons, 2005: 549) mengemukakan: Evaluasi yang dilakukan ketika kebijakan/program sedang diimplementasikan merupakan analisis tentang seberapa jauh program diimplementasikan dan apa kondisi yang bisa meningkatkan keberhasilan implementasi. Oleh karena itu, fase implementasi memerlukan evaluasi formatif yang memonitor cara di mana sebuah program dikelola atau diatur untuk menghasilkan umpan balik yang bisa berfungsi untuk meningkatkan proses implementasi. Sedangkan Rossi dan Freeman (Parsons, 2005:550) mendeskripsikan metode evaluasi ini sebagai evaluasi pada tiga persoalan yaitu: (1) sejauh mana sebuah program mencapai target populasi yang tepat; (2) apakah penyampaian pelayanannya konsisten dengan spesifikasi desain program atau tidak; (3) sumber daya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program.

Selanjutnya Dunn (2000:615) mengemukakan beberapa variasi evaluasi formal yang meliputi: (a) Evaluasi perkembangan; (b) Evaluasi proses retrospektif; (c) Evaluasi eksperimental, dan (d) Evaluasi hasil retrospektif.

Evaluasi perkembangan menunjuk pada kegiatan-kegiatan evaluasi yang secara eksplisit diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari dari staf program. Evaluasi perkembangan berguna untuk mengalihkan staf dari kelemahan yang baru dimulai atau kegagalan yang tidak diharapkan dari program dan untuk meyakinkan layak tidaknya operasi yang dilakukan oleh mereka yang 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 kebijakan, dan tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan dan proses. Evaluasi proses retrospektif mensyaratkan adanya sistem pelaporan internal.

Evaluasi eksperimental meliputi pemantauan dan evaluasi hasil di bawah kondisi kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor eksperimen ilmiah yang terkontrol, di mana semua faktor yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan kecuali satu yaitu variabel-variabel proses dan masukan khusus-dikontrol, dipertahankan konstan, atau diperlakukan sebagai hipotesis tandingan yang masuk akal. Menurut Walter Williams (Dunn, 2000:617) evaluasi eksperimental harus memenuhi beberapa persyaratan, sebelum rancangan tersebut dapat diterapkan; (1) serangkaian variabel-variabel "*treatment*" yang dimanipulasi secara langsung dan terdefinisikan secara jelas dan yang dirumuskan secara operasional, (2) strategi evaluasi yang memungkinkan dirumuskannya kesimpulan yang dapat digeneralisasikan secara maksimum menyangkut kinerja terhadap kelompok target atau sasaran sejenis (validitas eksternal), (3) strategi evaluasi yang dapat mengurangi kesalahan sekecil mungkin dalam menginterpretasikan kinerja kebijakan sebagai hasil masukan dan proses kebijakan yang dimanipulasi (validitas internal); (4) sistem pemantauan yang 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 juga meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-

masuk dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi. Paling jauh adalah kontrol secara tidak langsung atau kontrol statistik yaitu evaluator berusaha mengisolasi pengaruh dari banyak faktor lainnya dengan menggunakan metode kuantitatif.

3) **Evaluasi Keputusan Teoretis (*Decision Theoretic Evaluation*)**

Evaluasi keputusan teoretis adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoretis di sisi lainnya adalah bahwa evaluasi keputusan teoretis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan.

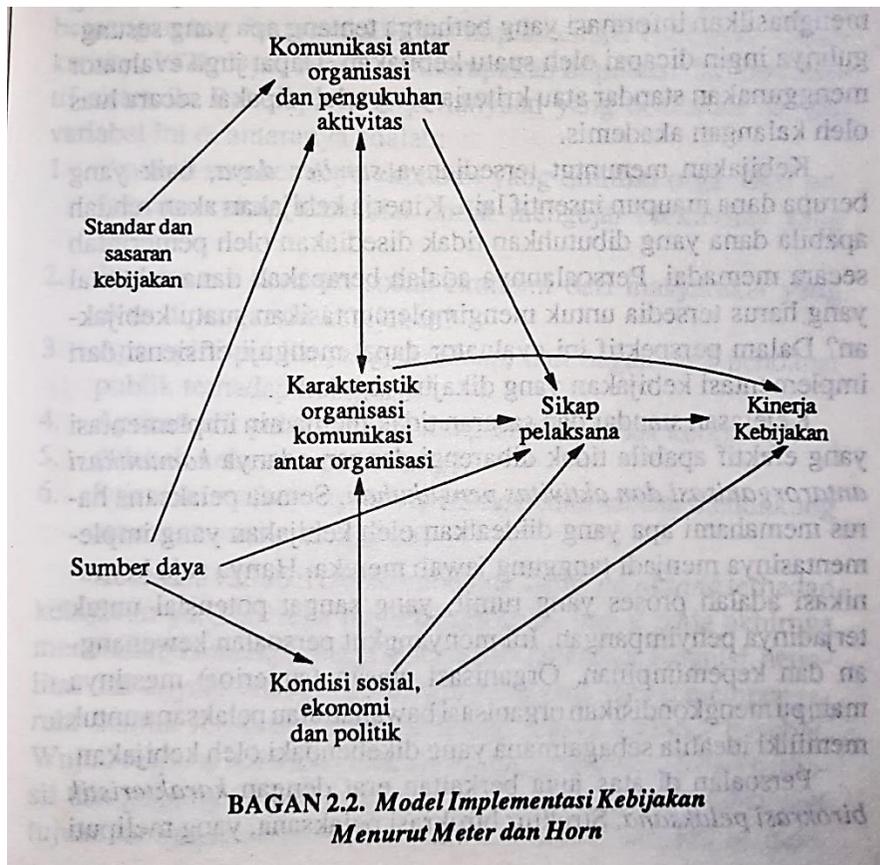
Evaluasi keputusan teoretis menurut Carol H. Weiss (Dunn, 2000:619) merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan-kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal yaitu:

- a. *Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja.* Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian, hal ini karena evaluasi tidak cukup responsif terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.
- b. *Ambiguitas kinerja tujuan.* Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuk meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energi yang lebih baik dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingatkan bahwa tujuan yang sama (misalnya, perbaikan kesehatan) dapat dioperasionalkan ke dalam paling sedikit enam macam kriteria evaluasi: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan dari evaluasi keputusan teoretis adalah untuk mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antartujuan spesifik atau target.

- c. *Tujuan-tujuan yang saling bertentangan.* Tujuan dan target kebijakan dan program-program publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak (misalnya kongres, kelompok klien yang dominan atau kepala administrator). Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi/situasi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan teoretis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

B. Model Meter dan Horn

Meter dan Horn (1975) merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antarberbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antarmubungan berbagai faktor sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini. Menurut model ini, dan sebagaimana telah disinggung di atas, suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.



Karena dijadikan sebagai kriteria penilaian, maka standar dan sasaran dirumuskan secara spesifik dan konkret, misalnya berapa kali penyuluhan diadakan tiap minggu, berapa jumlah obat kulit yang harus dihabiskan oleh setiap puskesmas, dan lain-lain. Sekalipun terlihat sederhana, penentuan standar dan sasaran seringkali bukan pekerjaan yang mudah, karena suatu kebijakan kadang-kadang memiliki tujuan yang luas dan kabur seperti meningkatkan kecerdasan masyarakat, memperbaiki perekonomian penduduk desa, dan sebagainya. Untuk dapat menangkap tujuan spesifik yang diinginkan oleh suatu kebijakan, maka evaluator perlu mengenali pernyataan pemerintah tentang kebijakannya itu. Wawancara wartawan dengan pejabat kadang-kadang menghasilkan informasi yang berharga tentang apa yang sesungguhnya ingin dicapai oleh suatu

kebijakan. Dapat juga evaluator menggunakan standar atau kriteria yang telah dipakai secara luas oleh kalangan akademis.

Kebijakan menuntut tersedianya sumber daya, baik yang berupa dana maupun insentif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak disediakan oleh pemerintah secara memadai. Persoalannya adalah berapakah dana minimal yang harus tersedia untuk mengimplementasikan suatu kebijakan? Dalam perspektif ini evaluator dapat menguji efisiensi dari implementasi kebijakan yang dikajinya.

Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pengukuhan. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab mereka. Hanya saja komunikasi adalah proses yang rumit, yang sangat potensial untuk terjadinya penyimpangan. Ini menyangkut persoalan kewenangan dan kepemimpinan. Organisasi atasan (superior) mestinya mampu mengkondisikan organisasi bawahan atau pelaksana untuk memiliki idealita sebagaimana yang dikehendaki oleh kebijakan. Persoalan di atas juga berkaitan erat dengan karakteristik birokrasi pelaksana. Struktur birokrasi pelaksana, yang meliputi karakteristik, norma dan pola hubungan yang potensial mau pun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi (Ripley, 1973:10). Menurut Meter dan Horn, organisasi pelaksana memiliki enam variabel, yang semuanya harus dicermati oleh seorang evaluator, yaitu: (1) kompetensi dan jumlah staf, (2) rentang dan derajat pengendalian, (3) dukungan politik yang dimiliki, (4) kekuatan organisasi, (5) derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi dan (6) keterkaitan dengan pembuat kebijakan. Variabel terakhir menunjuk pada akses organisasi dalam mempengaruhi kebijakan.

Sebagaimana dapat diambil inferensi logis dari bagan sistem kebijakan di depan, kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan (Shar kansky, 1971; Dye, 1966). Ini merupakan implikasi dari perspektif sistemik. Beberapa *item* pertanyaan yang berkaitan dengan variabel ini di antaranya adalah:

1. Apakah sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pe laksana cukup memadai untuk mengejar efektivitas yang tinggi?

2. Bagaimana keadaan sosial-ekonomi dari masyarakat yang akan dipengaruhi kebijakan?
3. Apa opini publik yang dominan, dan bagaimana pendapat publik terhadap kebijakan?
4. Apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan?
5. Adakah kekuatan penentang?
6. Sejauh mana kelompok kepentingan dan swasta mendukung atau menentang kebijakan?

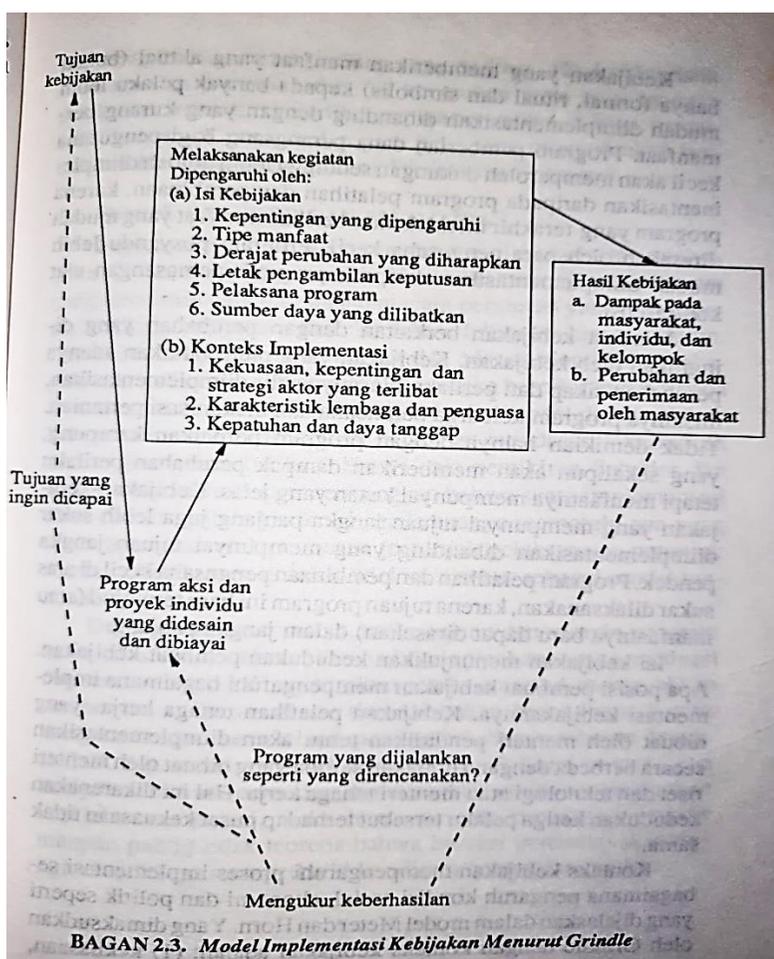
Kesemua variabel tadi membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, untuk pada akhirnya menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas dan objektivitas para individu pelaksana sangat mempengaruhi bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut. Wujud respons individu pelaksana menjadi penyebab dari berhasil dan gagalnya implementasi. Jika pelaksana tidak memahami tujuan kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi tidak akan efektif. Hal yang sama juga akan terjadi bila “loyalitas” pelaksana kepada organisasi rendah.

C. Model Grindle

Implementasi kebijakan, menurut Grindle (1980), ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Pernyataan Grindle ini kiranya tidak jauh berbeda dengan penjelasan Meter dan Horn di depan, setidaknya melihat implementasi dalam keterpengaruhannya oleh lingkungan. Pendapat mereka tidak berjauhan dengan gagasan yang selama ini telah berkembang dalam studi-studi kelembagaan. Studi ini melihat adanya tiga dimensi-analisis dalam suatu organisasi, yakni tujuan, pelaksanaan tugas, dan kaitan organisasi dengan lingkungan (Katz dalam Eaton, 1986:174).

Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi ini tidak berjalan mulus, tergantung pada *implementability* dari program itu yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya.

Isi kebijakan mencakup: (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program dan (6) sumber daya yang dikerahkan. Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda lebih sulit diimplementasikan dibandingkan yang menyangkut sedikit kepentingan. Landreform, misalnya, merupakan kebijakan dengan tipe pertama, sehingga ini sulit diterapkan. (Indonesia dan Filipina pernah bereksperimen, tetapi gagal).



Kebijakan yang memberikan manfaat yang aktual (bukan hanya formal, ritual dan simbolis) kepada banyak pelaku lebih mudah diimplementasikan dibanding dengan yang kurang bermanfaat. Program pemberian dana perangsang bagi pengusaha kecil akan memperoleh dukungan sehingga lebih mudah diimplementasikan daripada program pelatihan dan pembinaan, karena program yang terakhir ini tidak memberikan manfaat yang mudah dirasakan oleh para pengusaha kecil. Program posyandu lebih mudah diimplementasikan daripada program pemasangan alat kontrasepsi.

Manfaat kebijakan berkaitan dengan perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit diimplementasikan, misalnya program keluarga berencana dan mekanisasi pertanian. Tidak demikian halnya dengan program perbaikan kampung, yang sekalipun akan memberikan dampak perubahan perilaku tetapi manfaatnya mempunyai kesan yang jelas. Kebijakan-kebijakan yang mempunyai tujuan jangka panjang juga lebih sukar diimplementasikan dibanding yang mempunyai tujuan jangka pendek. Program pelatihan dan pembinaan pengusaha kecil di atas sukar dilaksanakan, karena tujuan program ini baru terwujud (atau manfaatnya baru dapat dirasakan) dalam jangka panjang.

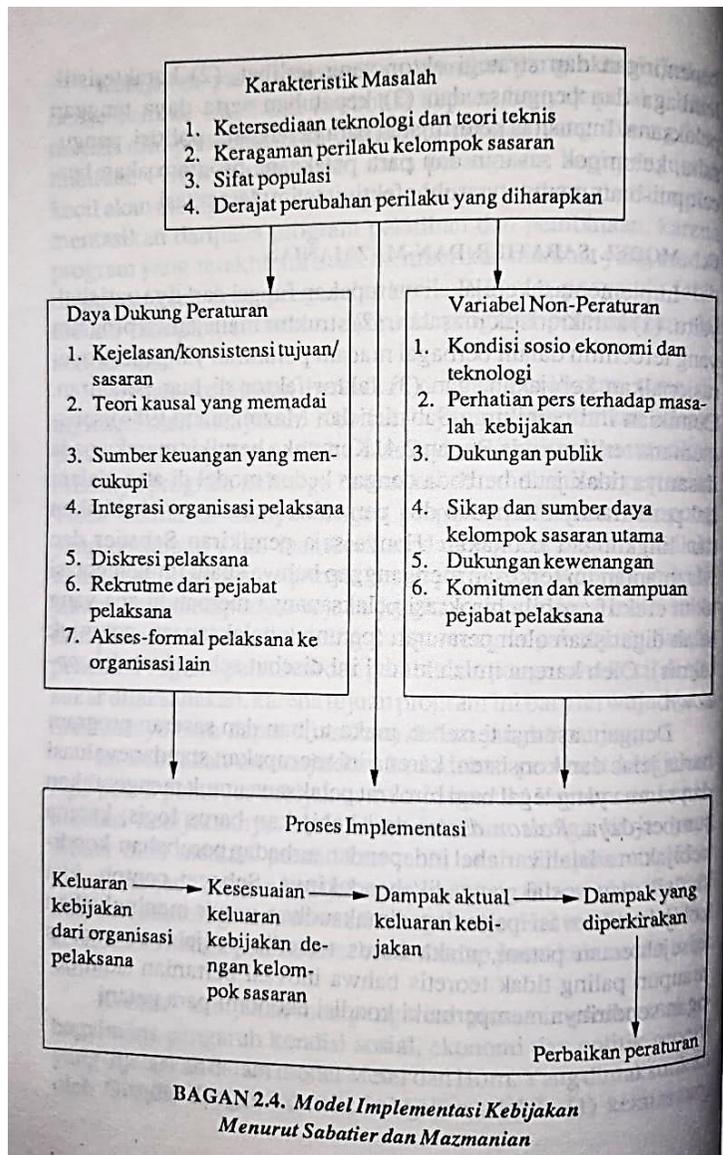
Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan. Apa posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakannya. Kebijakan pelatihan tenaga kerja yang dibuat oleh menteri pendidikan tentu akan diimplementasikan secara berbeda dengan kebijakan serupa yang dibuat oleh menteri riset dan teknologi atau menteri tenaga kerja. Hal ini dikarenakan kedudukan ketiga pelaku tersebut terhadap pusat kekuasaan tidak sama.

Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi sebagaimana pengaruh kondisi sosial, ekonomi dan politik seperti yang dijelaskan dalam model Meter dan Horn. Yang dimaksudkan oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa dan (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan bercampur-baur mempengaruhi efektivitas implementasi.

D. Model Sabatier dan Mazmanian

Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu: (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan (3) faktor-faktor di luar peraturan. Demikian inti pemikiran Sabatier dan Mazmanian (1986) sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini. Kerangka berpikir mereka pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan kedua model di atas, dalam hal perhatiannya terhadap dua persoalan mendasar-kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hanya saja pemikiran Sabatier dan Mazmanian ini terkesan menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Oleh karena itulah model ini disebut sebagai model *top down*.

Dengan asumsi tersebut, maka tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena ini merupakan standar evaluasi dan sarana yang legal bagi birokrat pelaksana untuk mengerahkan sumber-daya. *Raison d'etre* dari kebijakan harus logis, karena kebijakan adalah variabel independen terhadap perubahan kondisi fisik dan sosial yang dikehendakinya. Sebagai contoh, jika kebijakan inovasi pertanian dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, maka harus tersedia penjelasan empiris maupun paling tidak teoretis bahwa inovasi pertanian akan dengan sendirinya memperbaiki kondisi ekonomi para petani.



Setelah itu semua terpenuhi, pada tahap implementasi para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran harus mematuhi program. Tanpa kepatuhan mereka, tujuan kebijakan tidak akan tercapai. Sekalipun demikian, diakui bahwa *discretion of power* yang dilakukan oleh para

pejabat adalah hal yang tidak dapat dihindari, karena faktor lingkungan yang berubah-ubah. Oleh karena itu prosedur rekrutmen pejabat pelaksana harus mampu menjamin diperolehnya birokrat lapangan yang ahli dalam penerahan sumber daya dan berinisiatif mengambil keputusan guna memodifikasi kebijakan.

Keharusan di atas menyiratkan sebuah pengakuan bahwa meskipun formulasi kebijakan dulunya telah dirumuskan melalui proses *bargaining*, konflik maupun persuasi, tidak berarti para pelaku menghentikan desakannya ketika kebijakan mulai diimplementasikan. Justru para pelaku tersebut, baik politisi, kelompok penekan, birokrat tingkat atas maupun bawah dan kelompok sasaran sendiri seringkali lebih intensif memperjuangkan kepentingannya pada tahap implementasi.

E. Metode Pengumpulan Data

Setelah mengetahui kerangka pemikiran dari suatu studi implementasi, maka tugas evaluator berikutnya adalah mengetahui cara mengumpulkan informasi yang tepat. Untuk memperoleh berbagai informasi tentang aspek-aspek yang dievaluasi, evaluator dapat menggunakan berbagai macam metode pengumpulan data yang bisa diterapkan dalam penelitian pada umumnya. Metode yang lazim adalah kuesioner, wawancara terbimbing maupun wawancara bebas dan mendalam dan analisis data sekunder (misalnya analisis terhadap laporan para pelaksana program). Tetapi, karena evaluasi bertujuan untuk memberikan umpan-balik kepada pelaksana proyek dan pembuat kebijakan, maka metode yang tidak formal melalui rapat sering menggunakan metode yang lebih efektif. Melalui rapat dengan para pelaksana sendiri, umpan-balik dapat segera diberikan. Meskipun demikian disarankan agar sebelumnya evaluator telah mengumpulkan informasi dengan beberapa metode tadi.

Di antara kedua jenis wawancara, lebih baik dipakai adalah wawancara bebas terbuka. Hindarilah pertanyaan-pertanyaan yang terkesan menggiring gagasan responden. Misalnya, pertanyaan “apa yang telah saudara kerjakan untuk memperbaiki pengelolaan air di wilayah ini?” sebaiknya diganti dengan “Menurut Anda, apa masalah utama di wilayah ini?” (Bryant dan White, 1987:193).

Lebih lanjut, informasi yang valid sering diperoleh evaluator melalui dongeng (*story telling*) dan anekdot. Keduanya, seringkali dapat mencerminkan apa yang sebenarnya terjadi di dalam suatu lokasi proyek. Informasi yang diperoleh dari wawancara seringkali merupakan informasi yang telah dikemas oleh para responden untuk menutupi hal-hal tertentu. Menurut Bryant dan White, catatan pribadi atau catatan harian juga merupakan sumber informasi yang baik (1987:193).



BAB V METODE PENDEKATAN MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN

A. Pembahasan tentang Metode dan Alat Utama

Evaluasi sering menghasilkan data atau informasi kontroversial. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan hasil-hasil tersebut dapat menuai kritik, terutama dalam hal apakah metode pengumpulan data, analisis dan hasilnya mengarah pada informasi yang dapat dipercaya dan kesimpulan yang mencerminkan situasi sesungguhnya.

Metode pengumpulan data pada umumnya memiliki kekuatan dan kelemahan. Metode formal (seperti, survei, pengamatan partisipatif, pengukuran langsung, dan lain-lain) digunakan dalam penelitian akademis yang mengarah pada data kualitatif dan kuantitatif yang memiliki tingkat reliabilitas dan validitas tinggi. Namun, masalahnya metode formal tersebut mengandaikan biaya mahal dalam pelaksanaannya. Metode non-formal (seperti, kunjungan lapangan, wawancara terstruktur, dan lain-lain) mungkin dapat menghasilkan informasi yang kaya, tetapi kurang memberikan kesimpulan yang tepat. Kedua bentuk metode tersebut lemah, terutama karena keduanya tergantung pada pandangan subjektif dan intuitif.

Metode kualitatif, khususnya metode partisipatif pengumpulan data, dapat membawa pada analisis situasi yang kaya dan mendalam dari penerima manfaat program dan memberikan wawasan baru tentang kebutuhan mahasiswa untuk perencanaan dan pelaksanaan program. Namun, metode tersebut menuntut keterampilan lebih daripada kebanyakan metode kuantitatif. Selain itu, metode ini juga membutuhkan

waktu dan bakat substansial dalam berkomunikasi dan bernegosiasi di antara para perencana dan peserta.

Kualitas informasi, terutama dalam hal validitas dan keandalannya, seharusnya menjadi perhatian utama bagi para evaluator. Pada saat yang sama, para evaluator juga dapat menggunakan sejumlah metode dan sumber informasi untuk keperluan validasi silang data (triangulasi). Triangulasi adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan penggunaan beberapa metode evaluasi dan sumber informasi secara simultan untuk mempelajari topik yang sama. Menyediakan sarana untuk menghasilkan informasi yang kaya dan kontekstual. Selain itu, triangulasi juga menyediakan sarana untuk memverifikasi informasi dan menjelaskan bukti konflik.

Tabel berikut ini menyediakan pembahasan secara ringkas tentang beberapa metode pengumpulan data kualitatif maupun kuantitatif yang digunakan selama menjalankan proses evaluasi:

Metode	Deskripsi/Maksud	Keuntungan	Kerugian/ Tantangan
Penelusuran pustaka	Mengumpulkan informasi latar belakang tentang metode dan hasil evaluasi dari metode yang digunakan oleh orang lain.	Ekonomis dan merupakan cara yang efektif dalam memperoleh informasi	Sulit untuk menilai validitas dan reliabilitas data sekunder.
Angket/survei	<ul style="list-style-type: none"> • Wawancara lisan maupun angket tertulis dari representasi sampel responden. • Sangat sesuai pada saat membutuhkan perolehan banyak data secara cepat dan mudah dari informan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menghasilkan informasi yang dapat diandalkan • Secara anonim dapat dilengkapi • Mudah dibandingkan dan dianalisis • Dapat mengadministrasikan orang dalam jumlah banyak secara mudah. • Mengumpulkan banyak data dalam cara yang terorganisasi • Banyak contoh kuesioner yang sudah tersedia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sulit dan mahal • Boleh jadi tidak memperoleh umpan balik secara saksama • Susunan katanya dapat rancu dengan respons klien. • Data dianalisis untuk kelompok dan bersifat impersonal • Survei mungkin membutuhkan keahlian melakukan sampling • Sediakan sejumlah, jangan mengambil cerita penuh • Data yang bersifat terbuka bisa jadi sulit dianalisis.

Metode	Deskripsi/Maksud	Keuntungan	Kerugian/ Tantangan
Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk memahami secara utuh kesan atau pengalaman seseorang, atau lebih memahami jawaban subjek terhadap kuesioner. • Wawancara individu maupun kelompok dapat dikelola untuk menilai persepsi, pandangan, dan kepuasan para penerima manfaat program. 	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan jangkauan yang penuh, informasi mendalam, data lapangan yang kaya, serta wawasan baru dan terinci. • Bersifat lentur terhadap klien atau subjek • Mengizinkan kontak tatap muka dengan responden dan menyediakan kesempatan untuk mengeksplorasi topik secara mendalam • Mengizinkan <i>interviewer</i> untuk menjajaki, menerangkan atau membantu mengklarifikasi pertanyaan, dan meningkatkan kemungkinan respons yang berguna. • Memberi kesempatan <i>interviewer</i> untuk bersikap lentur dalam mengadministrasikan wawancara pada individu atau lingkungan yang khusus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisa mengalami kesulitan dalam analisis dan perbandingan. • <i>Interviewer</i> dapat merancukan respons • Bisa menghabiskan banyak biaya dan waktu • Membutuhkan tingkat kualifikasi tinggi • <i>Interviewer</i> dapat mendistorsi informasi melalui pengulangan kesalahan, selektif dalam persepsi dan menghendaki <i>interviewer</i> bersikap ramah. • Kelenturan dapat menghasilkan inkonsistensi dalam setiap wawancara • Volume informasi bisa terlalu besar dan dapat menyulitkan dalam proses reduksi data.
Pengkajian Dokumen	<p>Rekaman tentang bagaimana suatu program beroperasi tanpa memutusnya dengan kajian aplikasi, finansial, catatan, hasil rapat, dan lain-lain.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan informasi yang komprehensif dan kesejarahan • Tidak menghentikan program maupun aktivitas rutin klien di dalamnya • Informasi sudah tersedia. • Sedikit informasi yang rancu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sering kali menghabiskan banyak waktu • Informasi bisa jadi lengkap, namun kualitas dokumen biasanya rendah • Perlu lebih diperjelas maksudnya. • Bukan sebuah cara yang fleksibel dalam menggali data, karena dibatasi dengan yang sudah ada pada dokumen.

Metode	Deskripsi/Maksud	Keuntungan	Kerugian/ Tantangan
Observasi	<ul style="list-style-type: none"> • Melibatkan pemeriksaan, kunjungan lapangan, dan observasi untuk memahami proses, infrastruktur/layanan, dan kegunaan mereka. • Memperoleh informasi yang akurat mengenai bagaimana pelaksanaan program secara aktual, utamanya mengenai proses di dalamnya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sangat sesuai untuk memahami proses, pandangan, dan pelaksanaan program pada saat semuanya berlangsung. • Dapat menyesuaikan dengan setiap kejadian atau peristiwa secara alami, tidak terstruktur, dan dalam <i>setting</i> yang fleksibel. • Menyediakan informasi langsung tentang tingkah laku individu maupun kelompok. • Memberikan peluang yang cukup besar kepada evaluator untuk memasuki dan memahami situasi atau konteks di mana program dilaksanakan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Terikat dengan pemahaman dan interpretasi evaluator. • Memiliki sedikit peluang untuk melakukan generalisasi. • Dapat mengalami kesulitan untuk menginterpretasi tindakan yang dipergakan. • Bisa mengalami kompleksitas untuk mengategorisasi observasi. • Dapat mempengaruhi tingkah laku peserta program. • Bisa menghabiskan banyak biaya dan waktu. • Memerlukan tingkat kualifikasi keahlian dan pelatihan yang tinggi pada <i>observer</i>. • Investigator hanya memiliki sedikit waktu untuk melakukan kontrol.
Diskusi Kelompok Terarah (FGD)	<ul style="list-style-type: none"> • FGD biasanya menyertakan 8-10 orang, yang akan diberi serangkaian pertanyaan yang berhubungan dengan tugas secara langsung. • Digunakan untuk menganalisis masalah yang kompleks dan spesifik agar dapat mengidentifikasi sikap dan prioritas pada kelompok sampel. • Mengeksplorasi topik secara mendalam 	<ul style="list-style-type: none"> • Efisien dan rasional dalam kaitannya dengan biaya. • Menstimulasi terciptanya gagasan baru. • Mendapatkan kesan umum secara cepat dan terpercaya. • Bisa menjadi cara yang efisien untuk memperoleh jangkauan yang luas dan informasi yang mendalam pada waktu yang singkat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisa jadi ada kesulitan dalam menganalisis sejumlah respons. • Mengandaikan adanya fasilitator yang baik dan terlatih. • Bisa jadi mengalami kesulitan dalam mengatur jadwal pertemuan untuk 8-10 orang.

Metode	Deskripsi/Maksud	Keuntungan	Kerugian/ Tantangan
	melalui diskusi kelompok, seperti reaksi terhadap pengalaman atau saran, pemahaman terhadap keluhan umum, dan seterusnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat mentransfer informasi kunci mengenai program. • Sangat berguna dalam mendesain program dan menilai dampaknya bagi para <i>stakeholder</i>. 	
Studi Kasus	<ul style="list-style-type: none"> • Pembahasan mendalam tentang satu atau sejumlah kecil kasus yang diseleksi. • Memahami dan melukiskan secara utuh pengalaman para penerima manfaat dalam pelaksanaan program, dan melakukan pengujian secara komprehensif melalui perbandingan lintas kasus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sangat sesuai untuk memahami proses dan merumuskan hipotesis yang akan diuji kemudian. • Melukiskan pengalaman klien secara utuh terkait dengan <i>input</i>, proses, dan hasil program. • Cara yang kuat untuk menggambarkan program terhadap pihak luar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Biasanya memakan banyak waktu dalam mengumpulkan, mengelola, dan menggambarkan informasi. • Merepresentasikan kedalaman informasi ketimbang keluasanannya.
Wawancara Informan Kunci	<ul style="list-style-type: none"> • Mewawancarai seseorang yang memiliki pengetahuan luas tentang komunitas yang menjadi target program. • Informan kunci adalah seseorang (atau kelompok) yang memiliki keterampilan unik dan latar belakang profesional yang berkaitan dengan pokok persoalan atau intervensi yang akan dievaluasi, serta memiliki pengetahuan yang luas tentang peserta program dan/atau memiliki akses informasi lain yang menjadi kepentingan evaluator. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendekatan yang fleksibel dan mendalam. • Mudah diimplementasikan. • Menyediakan informasi yang berhubungan dengan sebab, alasan, dan/atau pendekatan terbaik dari sudut pandang "<i>in-sider</i>". • Memberikan saran atau umpan balik yang dapat meningkatkan kredibilitas studi. • Memiliki sisi manfaat dalam mengokohkan hubungan antara evaluator, para penerima manfaat, dan <i>stakeholder</i> yang lain. 	<ul style="list-style-type: none"> • Berisiko dengan kerancuan presentasi atau interpretasi informan dan <i>interviewer</i>. • Ketentuan waktu yang selektif dan komitmen sangat penting. • Hubungan antara evaluator dan informan dapat mempengaruhi jenis data yang akan diperoleh. • Informan dapat menyisipkan kesan dan bias dirinya sendiri.
Pengukuran Langsung	Mencatat data yang dapat dikuantifikasi dan diklasifikasi dengan cara menggunakan instrumen analitik.	<ul style="list-style-type: none"> • Tepat • Dapat diandalkan dan sering hanya memerlukan sedikit sumber. 	Hanya mencatat fakta-fakta, bukan eksplanasi.

B. Memilih Metode *Monitoring* dan Evaluasi

Monitoring adalah fungsi yang berkelanjutan dan dapat dimasukkan ke dalam operasi manajemen sehari-hari. Fungsi ini dapat melibatkan berbagai metode, seperti wawancara dengan penerima manfaat program, bidang kunjungan, laporan reguler, pengamatan, wawancara dengan informan kunci, dan lain-lain.

Evaluasi dapat melibatkan sejumlah metode. Tidak ada resep atau formula terbaik untuk setiap situasi. Beberapa metode lebih baik disesuaikan dengan keperluan pengumpulan jenis data tertentu. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan dalam hal biaya dan pertimbangan lain yang lebih bersifat praktis dan teknis (seperti kemudahan penggunaan, akurasi, keandalan, dan validitas). Misalnya, tidak ada cara terbaik untuk melakukan wawancara. Suatu pendekatan akan tergantung pada pertimbangan praktis untuk mendapatkan pekerjaan yang dilakukan selama dalam periode waktu tertentu. Menggunakan kelompok terfokus—atau berupa wawancara kelompok—jika dilakukan dengan baik, maka akan lebih efisien daripada wawancara orang per orang. Namun, orang sering memberikan jawaban yang berbeda dalam kelompok daripada yang dilakukan secara individual. Mereka mungkin merasa lebih bebas untuk mengekspresikan pandangan pribadi dalam wawancara pribadi. Pada saat yang sama, percakapan kelompok dapat menggambarkan wawasan yang lebih dalam sebagaimana peserta mendengarkan apa yang dikatakan orang lain. Namun, kedua pendekatan tersebut tetap sama-sama memiliki nilai yang penting dalam pelaksanaan suatu aktivitas *monitoring*.

Personalia program dan evaluator harus menimbang sikap pro-kontra terhadap tujuannya. Dalam memilih metode evaluasi, seorang evaluator perlu untuk mempertimbangkan kegunaan metode yang dapat menghasilkan informasi paling berguna dan dapat diandalkan, dan metode yang paling efektif adalah yang paling mudah untuk diterapkan dalam waktu singkat.

Berikut ini adalah daftar pertanyaan yang mungkin dapat membantu dalam memilih metode evaluasi yang sesuai:

- 1) Informasi apa yang diperlukan?

- 2) Terkait dengan informasi tersebut, berapa banyak yang dapat dikumpulkan dan dianalisis dengan cara yang paling praktis dan rendah biaya, seperti menggunakan angket, survei dan lembar *checklist*?
- 3) Seberapa akurat informasi yang dibutuhkan?
- 4) Akankah metode yang digunakan akan mendapatkan semua informasi yang dibutuhkan?
- 5) Metode apa yang harus dan dapat digunakan jika ada informasi tambahan diperlukan?
- 6) Akankah informasi yang diperoleh akan selaras dengan para pengambil keputusan, misalnya, pihak pemberi bantuan atau manajemen puncak?
- 7) Apakah metode yang dipakai sesuai untuk kelompok sasaran? Jika anggota kelompok ternyata buta huruf, maka menggunakan kuesioner mungkin tidak sesuai, kecuali diselesaikan oleh evaluator sendiri.
- 8) Siapa yang akan mengadministrasikan metode tersebut? Apakah diperlukan adanya pelatihan?
- 9) Bagaimana informasi yang telah dikumpulkan akan dianalisis?

Idealnya, seorang atau tim evaluator menggunakan kombinasi beberapa metode, seperti kuesioner untuk mengumpulkan banyak informasi dari banyak orang secara cepat, dan wawancara untuk mendapatkan informasi yang lebih dalam dari responden tertentu yang memperoleh angket. Selain itu, studi kasus dapat juga digunakan untuk melakukan analisis yang lebih dalam dari kasus yang unik dan patut diperhatikan secara khusus, misalnya, para mahasiswa yang memperoleh atau tidak memperoleh manfaat dari program, mereka yang menolak dilaksanakannya program, dan lain-lain.

Menggabungkan metode penelitian dan pendekatan kuantitatif dan kualitatif dalam *monitoring* dan evaluasi program pengembangan telah terbukti sangat efektif.

C. Pendekatan terhadap *Monitoring*

- Akuntansi sistem sosial: pendekatan *monitoring* untuk mengetahui perubahan kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu.
- Eksperimental sosial: pendekatan *monitoring* untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi dalam sebuah kelompok eksperimen dengan cara membandingkan dengan kelompok kontrol.
- Akuntansi sosial: pendekatan *monitoring* yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/hasil, dan dampak.
- Sintesis riset dan praktik: pendekatan *monitoring* yang menerapkan kompilasi, perbandingan, dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan publik di masa lampau.

Pendekatan-Pendekatan *Monitoring*

Pendekatan	Jenis pengendalian	Jenis informasi yang dibutuhkan
Akuntansi sistem sosial	Kuantitatif	Informasi lama dan/atau baru
Eksperimentasi sosial	Manipulasi langsung	Informasi baru dan kuantitatif
Pemeriksaan sosial	Kuantitatif dan/atau kualitatif	Informasi baru
Sintesis riset-praktik	Kuantitatif dan/atau kualitatif	Informasi lama



BAB VI

KRITERIA MONITORING & EVALUASI

A. Kriteria Monitoring

Kriteria yang dipakai sebagai dasar *monitoring* adalah yang berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Estimasi hasil pekerjaan, sampai seberapa jauh pelaksanaan kegiatan pada saat *monitoring* dilakukan dan apakah pelaksanaan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Estimasi penggunaan dana yang telah dikeluarkan, sampai seberapa besar dana yang telah dialokasikan dan apakah pengeluaran dana tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- c. Estimasi pengeluaran tiap periode kegiatan. Umumnya lama kegiatan ini adalah tiap bulan. Jadi berapa besar pengeluaran tiap bulannya. Dari data ini dapat dilihat apakah pengeluaran tersebut sesuai dengan rencana dan apakah jumlah pengeluaran tersebut cukup rasional bila dibandingkan dengan volume pekerjaan.
- d. Estimasi penyusutan alat-alat yang dipakai. Sebab besar-kecilnya penyusutan akan mempengaruhi perhitungan kebutuhan biaya.
- e. Estimasi efisiensi alokasi sumber daya; misalnya apakah sumber daya yang ada telah dilaksanakan dengan efisien atau apakah produktivitas tenaga kerja telah dicapai untuk tujuan efisiensi tersebut,

Kriteria a sampai dengan e tersebut tentu harus dijabarkan lagi agar kriteria tersebut dapat menjadi variabel yang terukur. Untuk itu (dan agar memudahkan pengukuran variabel tersebut); maka diperlukan format-

format isian yang perlu diisi untuk mencapai tujuan *monitoring* secara terukur.

1. Cara Pelaksanaan

Cara pelaksanaan *monitoring* dapat dilakukan melalui dua cara yaitu cara langsung dan cara tidak langsung kedua cara tersebut dilakukan dengan seperangkat kegiatan *monitoring* yang sama yaitu kegiatan yang berkaitan dengan mengumpulkan, mencatat, mengolah informasi dan pelaksanaan suatu proyek; kemudian dituangkan dalam suatu laporan *monitoring*.

Pengamatan Langsung

Pengertian pengamatan langsung adalah pengamatan yang dilakukan dengan cara mengunjungi lokasi proyek. Dengan cara demikian petugas *monitoring* dapat secara bebas mengumpulkan informasi yang diperlukan. Agar pengumpulan informasi dapat berjalan secara efisien; maka diperlukan strategi pengumpulan data, yaitu:

- Mempersiapkan instrumen pengumpulan data; misalnya dengan menyiapkan daftar isian.
- Menggali informasi pada orang-orang penting yang memegang posisi dalam pelaksanaan proyek tersebut. Kegiatan ini penting untuk mengecek data yang mungkin tidak dapat ditangkap di daftar isian.
- Melakukan pengamatan langsung ke lapangan dan petugas *monitoring* dapat mencatat informasi yang diperlukan sesuai dengan kehendaknya (sesuai dengan tujuan *monitoring*).

Cara langsung ini tentu saja ada kelebihan dan kelemahannya. Kelebihan cara ini antara lain dapat dituliskan sebagai berikut:

- Didapatkan data yang sesuai dengan yang dimaksudkan.
- Data yang dikumpulkan adalah relatif lebih akurat karena data dikumpulkan sendiri oleh petugas *monitoring* dan merupakan data primer.
- Dengan cara langsung ini petugas bukan saja mengumpulkan data; tetapi juga sekaligus dapat memberikan saran-saran bila ada hal-hal yang tidak sesuai dengan rencana.

Sedangkan kelemahan cara langsung ini antara lain dapat disebutkan sebagai berikut:

- Memerlukan biaya yang relatif besar karena bukan saja faktor jarak (transportasi) tetapi juga biaya untuk mengirim petugas *monitoring* ke lokasi.
- Memerlukan ketelitian yang 'lebih', sebab dengan wawancara langsung, seringkali hasilnya bias bila petugas *monitoring* tidak pandai-pandai menggali data yang baik dan benar.

Pengamatan Tidak Langsung

Cara ini menghendaki petugas *monitoring* tidak perlu terjun langsung ke lokasi; tetapi penggalan data dilakukan dengan cara mengirim seperangkat daftar isian untuk diisi oleh orang lain di lokasi penelitian. Cara tidak langsung ini juga dapat dilakukan dengan mengumpulkan data melalui laporan-laporan yang dibuat oleh pimpinan proyek. Seperti juga cara langsung; maka cara tidak langsung ini juga mempunyai kelebihan dan kelemahan antara lain sebagai berikut:

Kelebihan cara tidak langsung ini adalah sebagai berikut:

- Relatif murah, karena petugas tidak perlu pergi ke tempat lokasi.
- Responden tidak perlu ragu-ragu atau malu dalam mengisi daftar isian. Juga bila terjadi kritik atau saran; maka kritik tersebut dapat dituliskan secara bebas.
- Pelaksanaannya relatif mudah bila daftar isian tersebut dilengkapi dengan cara pengisian.
- data yang dikumpulkan dapat sebanyak mungkin; sesuai dengan yang dikehendaki tanpa ada tambahan biaya yang berarti.

Sedangkan kelemahan cara ini adalah:

- Baik-buruknya data adalah relatif sulit dicek.
- Adanya perbedaan persepsi dalam pengisian daftar isian.
- Masalah muncul bila daftar isian jatuh pada responden yang tidak serius mengisi daftar isian. Tidak serius ini dapat karena disengaja atau tidak.

- sering terjadi kelambatan dalam pengembalian daftar isian dan ini akan mempengaruhi waktu *monitoring* atau waktu penyerahan laporan.

Di dalam praktik seringkali dilakukan *monitoring* secara rutin, misalnya sebulan sekali. hal ini penting untuk menghindari pengumpulan data yang menumpuk bila *monitoring* dilakukan hanya bulan sekali misalnya. cara lain dapat pula dilakukan dengan cara kunjungan selama proyek berlangsung untuk mengecek pelaksanaan proyek. dengan cara seperti ini maka bila terjadi kesalahan dalam proyek, maka kesalahan tersebut dapat segera diatasi.

2. Hal yang Perlu Diperhatikan

Dalam kegiatan *monitoring* ini, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain:

- a. Dana yang tersedia
 - Berapa besar dana yang tersedia
 - Bagaimana pencairan dana tersebut. Sebab ini penting merencanakan kegiatan
 - Bagaimana cara mempertanggungjawabkan dana tersebut
 - Bagaimana bila terjadi kelebihan atau kekurangan dana
 - Dan sebagainya.
- b. Tenaga yang Tersedia
 - Berapa banyak tenaga yang ada
 - Sampai seberapa besar kualifikasi tenaga tersebut
 - Apakah tenaga tersebut bersedia tinggal di lokasi *monitoring*
 - Dan sebagainya.
- c. Waktu yang Tersedia

Waktu yang disediakan oleh sponsor atau oleh lembaga yang menugasi melakukan pekerjaan *monitoring*, biasanya terbatas. Oleh karena itu petugas *monitoring* harus menyesuaikan dengan alokasi waktu yang disediakan.
- d. Kesempatan TOR dan Pelaksanaan

Biasanya sebelum pekerjaan *monitoring* dilaksanakan, maka dibahas terlebih dahulu tentang TOR (*terms of reference*) dengan petugas pelaksana. Tidak semua isi TOR harus dipenuhi yang disebabkan

keterbatasan petugas dalam melakukan pekerjaannya. Oleh karena itu, perlu kesepakatan antara TOR yang diajukan dengan petugas pelaksana. TOR yang telah disepakati inilah yang nantinya harus dipenuhi oleh petugas pelaksana.

- e. Bentuk Laporan. Bentuk laporan perlu disesuaikan dengan bentuk laporan yang diminta. Mulai dari format daftar isi; tabel; gambar, penulisan ringkasan dan lain-lain perlu disesuaikan dengan aturan yang diminta oleh instansi yang bersangkutan. Bila karena sesuatu hal untuk bentuk laporan adalah tidak sesuai dengan yang dikehendaki, maka perlu ada kesepakatan terlebih dahulu.

Jadi, secara umum pelaksanaan *monitoring* perlu mengacu pada TOR. Apa yang dikerjakan oleh petugas *monitoring* harus disesuaikan dengan apa yang diminta oleh TOR. Oleh karena itu setiap petugas *monitoring* perlu dibekali dengan TOR ini.

3. Hambatan

Tidak selalu pelaksanaan *monitoring* ini dapat berjalan secara lancar. dalam banyak hal; seringkali pula dihadapkan pada beberapa kendala; antara lain:

- a. Sulitnya mencari data yang baik dan benar. Satu variabel yang sama mungkin jawaban (data)nya berbeda untuk instansi yang satu dengan yang lain. Jumlah data murid SD yang ada di Dinas P & K kadang-kadang berbeda dengan data murid SD yang ada di Kanwil Depdikbud. Begitu pula pada tingkat yang paling bawah; seringkali data ini bervariasi untuk variabel yang sama. Oleh karena itu perlu kejelian peneliti untuk memilih atau mendapatkan data yang baik dan benar.
- b. Format dan isi daftar isian diisi secara berlainan oleh responden yang satu dengan yang lainnya; disebabkan karena kurangnya penjelasan bagaimana mengisi daftar isian tersebut.
- c. Bila petugas tidak menyenangi pekerjaan atau kurang begitu intens; maka data yang dikumpulkan seringkali bias. Oleh karena itu petugas harus benar-benar menyenangi pekerjaannya dan berjiwa peneliti.

- d. Di daerah-daerah tertentu seringkali sulit dicapai; dan karenanya hal ini mempengaruhi keterbatasan peralatan yang diperlukan. Alokasi waktu bekerja yang tidak efisien sehingga seringkali waktu penyerahan laporan tertunda.

Dari bahasan di atas, maka sebagai ringkasan dari bahasan tersebut dapat dituliskan beberapa hal penting yang perlu diketahui dalam melaksanakan pekerjaan *monitoring* yaitu antara lain:

- Pengertian tentang *monitoring* perlu diketahui;
- Identifikasi tujuan *monitoring* perlu disesuaikan dengan TOR
- Dasar hukum pelaksanaan *monitoring* perlu jelas;
- Target dan ruang lingkup pekerjaan yang dilakukan;
- Bagaimana merencanakan pekerjaan *monitoring*;
- Bagaimana pendekatan atau cara yang dipakai;
- Identifikasi hal-hal yang perlu dimonitor perlu ada kejelasan secara terinci;
- Cara pengumpulan data; analisis data dan penyajian hasil analisis dalam laporan;
- Penyajian laporan yang sesuai dengan yang diminta oleh TOR

B. Kriteria Evaluasi

Suatu kebijakan bermaksud mencapai tertentu. Oleh itu, evaluasi kebijakan pada dasarnya bisa menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mendekati tujuan (Bryant 1987:198). Hanya saja bukan persoalan mudah. Mengidentifikasi tujuan yang benar-benar ingin oleh suatu adalah tugas yang pelik. Banyak program mempunyai tujuan luas oleh karenanya tak mungkin Akibatnya evaluator tidak dapat membuat indikator efektivitas program seperti Program tidak memiliki tujuan jelas, seperti “memperbaiki lingkungan lain prioritas disepakati pembuat kebijakan.

Mengapa suatu kebijakan atau program mempunyai tujuan yang kabur? Hal dikarenakan kebijakan adalah produk politik, yang mengakomodasikan beraneka ragam kepentingan. Orlan sebagaimana dikutip Finsterbusch and Motz (1980:135) mengatakan:

“Ada banyak tujuan formal dan diumumkan kepada publik, tujuan yang sesungguhnya tidak dapat diketahui. Kebanyakan program sosial bercirikan adanya banyak kepentingan yang saling berbeda.... Pemerintah harus melayani kepentingan-kepentingan dari berbagai kelompok dan hanya dapat bekerja dengan standar yang telah dikompromikan bersama. Standar ini memberikan sesuatu kepada berbagai kelompok dan didukung oleh suatu tujuan yang cukup luas untuk mencakup suatu spektrum kepentingan.”

Mengingat hal tersebut, maka evaluator harus berhasil menemukan apa tujuan sebenarnya dari suatu program. Ia perlu memulai pekerjaannya dengan mengkaji peraturan dan dokumen resmi pemerintah. Caranya dengan melakukan “perburuan” peraturan secara rinci, kemudian membuat spesifikasi tujuan. Sekalipun demikian, cara ini seringkali tetap kurang memadai. Oleh karena itu lebih baik evaluator menanyai langsung para pembuat kebijakan dan administrator lapangan tentang apa yang sesungguhnya diinginkan oleh program mereka. Mintalah mereka menjelaskan secara rinci, menyebutkan prioritas tujuan, indikator dan kriteria efektivitasnya.

Wawancara harus dilakukan secara mendalam dan komposisi pelaku yang diwawancarai harus seimbang, dalam arti ada yang pro dan kontra terhadap program. Mereka diminta untuk mengkritik dan mengevaluasi proposal penelitian evaluator, hingga tercapai suatu kesepakatan tentang kriteria efektivitas. Pada akhirnya evaluator sendirilah yang memutuskan tujuan mana yang akan dikaji dan apa relevansinya dengan kebijakan.

Kecuali efektivitas program, efisiensi implementasi program juga perlu dievaluasi. Efektivitas program menunjuk pada tingkat pencapaian tujuan, sementara itu evaluasi efisiensi pada dasarnya mempersoalkan berapa perbandingan antara input atau sumber daya yang digunakan oleh program dengan *output*-nya atau apa layanan yang diterima oleh kelompok sasaran (Henry, 1988:233). Hanya saja, kedua kriteria ini seringkali bersifat kontradiktif, karena program yang efektif belum tentu efisien dan demikian sebaliknya. Misalnya, untuk mengimplementasikan program pembuatan saluran air, penggunaan mesin mungkin sangat efektif. Tetapi ini mahal dibandingkan jika pemimpin proyek mengerahkan rakyat untuk menggali saluran sendiri. Cara kedua mungkin tidak efektif, tapi yang jelas sangat efisien. Kecuali itu upah yang diterima oleh rakyat dapat mereka

manfaatkan untuk memelihara saluran di kemudian hari, karena mereka merasa dilibatkan dalam pembangunan (Bryant dan White, 1987:198). Henry dan kedua penulis yang dikutip terakhir mengusulkan beberapa kriteria selain tujuan dan target sebagai berikut:

- 1) waktu pencapaian
- 2) tingkat pengaruh yang diinginkan
- 3) perubahan perilaku masyarakat
- 4) pelajaran yang diperoleh para pelaksana proyek
- 5) tingkat kesadaran masyarakat akan kemampuan dirinya.

Kriteria keempat diusulkan oleh Bryant dan White karena mereka berpendapat bahwa pelaksanaan suatu program juga merupakan suatu proses belajar bagi para pelaksana sendiri. Sementara itu kriteria kelima diusulkan oleh kedua penulis itu, agaknya karena proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah melalui program-programnya semestinya mengarah ke peningkatan ke mampuan masyarakat, dan juga proses pembangunan dipandang sebagai usaha penyadaran masyarakat. Suatu program yang tidak mengarah kepada hal ini dipandang tidak efektif.

1. Dimensi Waktu dalam Tujuan Kebijakan

Dalam menyusun hierarki tujuan, evaluator harus memperhatikan dimensi waktunya. Ada tujuan-tujuan jangka pendek, menengah dan panjang yang ingin dicapai oleh kebijakan. Program sering didesain untuk mencapai suatu tujuan jangka pendek terlebih dahulu, dengan harapan tujuan jangka panjang akan tercapai di kemudian hari. Kebanyakan tujuan jangka pendek adalah jembatan untuk mencapai tujuan akhir (Finsterbusch and Motz, 1980:136). Misalnya, Depnaker mendirikan banyak balai latihan kerja. Program ini memiliki tujuan jangka pendek untuk melatih tenaga kerja yang sedang menganggur, agar mereka memiliki keterampilan yang layak jual. Tujuan jangka menengahnya adalah mempermudah penganggur memperoleh pekerjaan, dan tujuan jangka panjangnya menurunkan tingkat pengangguran. Tujuan terakhir ini pun dapat dipandang sebagai tujuan-antara bagi tujuan lain yang lebih tinggi, misalnya meningkatnya kemakmuran masyarakat.

Evaluator harus mengevaluasi tahap tujuan yang secara spesifik ditetapkan oleh kebijakan, dan kalau bisa mengevaluasi pula tingkat pencapaian tujuan setahap di depannya. Evaluasi terhadap tujuan yang

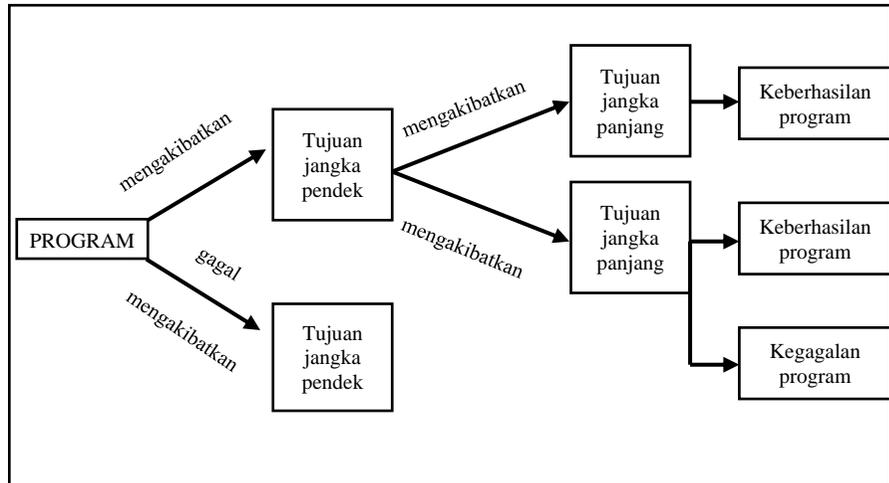
lebih panjang ini diperlukan, karena tercapainya suatu tahap tujuan tidak otomatis berarti akan tercapainya tujuan setingkat di atasnya.

Hubungan kausalitas antara tujuan jangka pendek dan menengah harus dievaluasi pula. Misalnya, pemerintah mempunyai kebijakan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Indonesia bagian timur (IBT). Program yang dilakukan adalah memberikan kesempatan kepada para siswa lulusan SLTA di IBT untuk kuliah di universitas-universitas di Jawa. Maka disisihkanlah 25% kursi di kampus-kampus terkenal di Jawa bagi calon mahasiswa dari luar IBT. Evaluator seharusnya tidak hanya melihat apakah target 25% itu telah dipenuhi, melainkan juga perlu melihat apakah para mahasiswa IBT itu memanfaatkan waktu sebaik-baiknya selama kuliah. Sebab, jika tidak, tujuan program untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di IBT tetap tidak akan tercapai, sekalipun program pemerataan kesempatan kuliah telah dilaksanakan dengan efektif.

Tanpa melakukan evaluasi terhadap tujuan di depannya, evaluator dapat terjebak pada kesimpulan yang keliru. Misalnya, dengan hanya melihat jumlah mahasiswa IBT yang diterima di kampus-kampus di Jawa evaluator menyimpulkan bahwa dalam enam tahun mendatang kualitas sumber daya manusia IBT akan jauh lebih baik. Kesimpulan semacam ini sangat dipaksakan dan bersifat artifisial, sehingga kurang memadai untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi tahap reformulasi kebijakan.

Dari dimensi waktu ini, Suchman (dikutip Finsterbusch and Motz, h. 137) membedakan dua jenis kegagalan program: “kegagalan teori” dan “kegagalan program” (lihat bagan). Jika program tidak mampu merealisasikan tujuan-tujuan jangka pendeknya, maka program tersebut pada dirinya sendiri gagal (mungkin salah urus, tidak ada sumber daya yang memadai, atau salah memilih kelompok sasaran). Sementara itu apabila program berhasil mewujudkan tujuan-tujuan jangka pendeknya tetapi ternyata gagal mencapai tujuan jangka panjang, maka kemungkinan ada kekeliruan teori yang digunakan dalam merumuskan kebijakan. Misalnya, program KB dalam jangka pendek berhasil menekan angka kelahiran, akan tetapi ternyata dalam jangka panjang masyarakat tidak menjadi lebih “bahagia” sebagaimana yang diinginkan dalam “norma keluarga kecil bahagia”. Hal ini karena secara teoretis suatu keluarga yang sedikit anggotanya belum pasti memperoleh kebahagiaan. Ada banyak

faktor lain yang lebih mempengaruhi kebahagiaan seseorang atau suatu keluarga.



Hubungan Program dan Hasil yang Diharapkan

2. Memilih Indikator yang “Baik”

Setelah evaluator membuat suatu daftar tujuan-sebenarnya dari program dan juga mengetahui dimensi waktu masing-masing, evaluator kemudian menetapkan indikator untuk mengukur efektivitas setiap tujuan atau sub-tujuan. Sebaiknya indikator juga disetujui oleh administrator proyek, agar mereka nanti mau menerima hasil evaluasi. Namun demikian, indikator tidak dapat ditetapkan sebagai hasil kesepakatan antara evaluator dan administrator saja, melainkan juga harus sah (valid) dan andal (reliabel).

Indikator yang sah adalah indikator yang memang benar-benar mengukur apa yang ingin diukur. Dengan kata lain, pengertian atau makna yang dimaksud oleh indikator itu bersesuaian dengan konsep yang diwakilinya. Dalam hal ini “konsep” adalah tujuan program. Tingkat kelulusan merupakan indikator yang valid untuk mengetahui banyaknya mahasiswa yang menyelesaikan kuliah. Tingkat pendapatan dapat digunakan sebagai indikator dari kemakmuran suatu keluarga.

Dalam batas tertentu, kebanyakan indikator sosial tidak valid. Sebuah konsep sering memiliki banyak aspek atau dimensi, yang tak mungkin tercakup oleh sebuah indikator. Sebaliknya, sebuah indikator mungkin mencakup hal-hal yang tak dimaksudkan oleh konsepnya. Konsep kemakmuran keluarga belum sempurna jika diukur hanya dengan indikator tingkat pendapatan. Indikator lain perlu juga digunakan, seperti jumlah tanggungan keluarga dan tingkat kebutuhan hidup minimum daerah. Kemampuan beradaptasi dengan masyarakat dapat digunakan sebagai salah satu indikator dari prestasi kerja seorang pemimpin proyek pertanian, akan tetapi indikator ini bisa menjadi variabel yang mempengaruhi tingkat pencapaian target proyek dari pemimpin tersebut suatu indikator lain dari prestasi kerja. Sekalipun demikian, sepanjang belum ada indikator yang valid, apa yang ada terpaksa digunakan.

Suatu indikator dikatakan andal atau reliabel apabila indikator itu menghasilkan skor yang sama untuk fenomena yang sama. Dengan kata lain, jika orang lain melakukan pengukuran dengan indikator tersebut untuk fenomena yang kita ukur, harus diperoleh hasil yang sama. Kebanyakan data sensus bersifat reliabel, misalnya jumlah anak, usia anggota keluarga dan jumlah mobil setiap keluarga. Siapa pun yang mengukur ketiga data tersebut pasti akan memperoleh angka yang sama. Tetapi ini tergantung pula cara mengukurnya. Penghasilan seseorang akan diukur dengan hasil yang sama oleh siapa pun jika para pengukur ini sama-sama menggunakan daftar gaji resmi sebagai sumbernya. Hasil pengukuran akan berbeda antara seorang peneliti dengan peneliti lain jika mereka menggunakan metode wawancara dan penaksiran, karena responden dapat memberikan jawaban yang berbeda kepada setiap peneliti dan para peneliti ini memperoleh hasil penaksiran yang berbeda-beda pula.

Sebagai patokan dasar, indikator yang didasarkan pada perhitungan benda atau peristiwa lebih reliabel dibanding indikator yang didasarkan pada keterangan verbal responden (Finsterbusch and Motz, 1980:137). Selain itu lebih baik digunakan lebih dari satu indikator untuk setiap konsep (tujuan program). Misalnya, efektivitas program penyediaan kredit dapat diukur dengan 3 indikator: kenaikan jumlah staf, kenaikan jumlah bank dan jumlah serta distribusi pinjaman (Bryant dan White, 1987:190).

Kecuali valid dan reliabel, ada basis lain untuk menyeleksi indikator, yaitu kemanfaatan atau *utility* (Finsterbusch and Motz, 137). Ini menyangkut banyak aspek, di antaranya yang penting adalah kemampuan indikator untuk menyampaikan pengetahuan kepada para pembaca. Indikator yang sederhana dan mudah dipahami lebih bermanfaat dari indikator yang kompleks. (Jadi, indikator tidak harus selalu rumit). Banyaknya korban-mati meru pakan indikator yang sederhana, jelas dan mengundang perhatian untuk menggambarkan akibat kecelakaan lalu-lintas. Meskipun demikian, bisa saja dipakai indikator lain seperti kerugian harta benda dan jumlah kesakitan. Sudah barang tentu digunakannya indikator yang lebih banyak akan menghasilkan gambaran yang berbeda.

Finsterbusch dan Motz lebih lanjut mengatakan bahwa indikator yang telah cukup banyak dikenal akan memudahkan hasil evaluasi kita dikomunikasikan, sehingga sebaiknya kita menggunakan ukuran yang standar jika memang telah ada. Ukuran standar dapat berupa pertanyaan yang sederhana yang digunakan pada penelitian awal dan dapat pula berupa indeks yang kompleks seperti yang pernah digunakan dalam *Minnesota Multiphasic Personality Inventory* yang berisi 550 pernyataan tentang dua puluh enam jenis kepribadian (Hathaway, 1942). Ukuran standar sangat bermanfaat, karena ini memungkinkan kita membandingkan hasil suatu studi dengan hasil studi lain. Misalnya, studi tentang *anomic* relatif akan kabur apabila para peneliti menggunakan indeks sendiri-sendiri. Untunglah skala anomie yang dibuat oleh Srole (1956) telah diterima secara luas sebagai ukuran yang baku. Ukuran ini meminta responden menjawab setuju atau tidak setuju terhadap tiap-tiap pernyataan berikut:

- Lepas dari apa yang dikatakannya, kebanyakan orang berperangai buruk.
- Seharusnya anak-anak dituntun untuk hidup dengan berpedoman pada masa depan yang kira-kira akan terjadi.
- Sekarang seseorang harus hidup sesukanya, dan biarkan esok berjalan sendiri.
- Hari ini seseorang tidak tahu pasti siapa yang dapat dipercayainya.
- Tidak ada gunanya mengirim surat kepada pemerintah karena mereka sering tidak tertarik pada persoalan rakyat awam.

Setiap *item* diberi skor 0 atau 1 dan dijumlah untuk memperoleh skor indeks dari 0 hingga 5. Sekalipun indeks anomie atau alienasi yang lebih kompleks seringkali digunakan pula, Skala Anomie Srole ini telah terbukti kegunaannya.

3. Menguji Karakteristik Program

Finsterbusch and Motz (1980:139-140) juga menjelaskan, agar riset evaluasi berguna untuk memperbaiki program, riset ini harus mengukur tidak saja hasil melainkan juga karakteristik program dan lingkungan (*setting*)-nya. Kebanyakan program sosial dilakukan oleh banyak praktisi dan berbagai kantor pemerintah daerah, dengan kondisi yang berbeda-beda. Setiap praktisi dan kantor pemerintah juga mempunyai karakteristiknya sendiri yang unik, dan sebagian di antaranya lebih berhasil dibanding sebagian yang lain.

Evaluator perlu meneliti karakteristik tersebut dan menemukan karakteristik dan lingkungan apa yang berkaitan dengan keberhasilan dan mana yang mempengaruhi kegagalannya. Sebagai contoh, dalam mengevaluasi Program Pengembangan Kota evaluator menemukan bahwa peran bupati dan penduduk yang terkena program dan jumlah protes penduduk merupakan faktor yang lebih penting dibandingkan cara program diorganisasikan. Beberapa evaluasi gagal mencari kaitan antara program dan karakteristik lingkungannya dengan keberhasilan program. Evaluasi seperti ini tidak menjawab banyak persoalan krusial tentang apa saja yang mendukung keberhasilan.

Banyak karakteristik program yang relevan untuk mengevaluasi keberhasilan. Di antaranya yang cukup krusial adalah:

- karakteristik personel atau staf program
- karakteristik penerima program
- metode yang dipakai
- jadwal program
- ukuran program
- desakan keluarga terhadap pengaruh program,

Pengaruh karakteristik program juga diakui oleh Mayer dan Greenwood (1984:221-222). Keduanya menunjuk dua hal, yakni lingkungan dan karakteristik kelompok sasaran. Faktor lingkungan

mencakup aspek sosial dan fisik yang berada di luar kekuasaan atau wewenang pengambil kebijakan dan administrator untuk mengubahnya. Karakteristik kelompok sasaran adalah sifat para anggota kelompok yang diintervensi oleh program. Program wajib belajar yang diterapkan di suatu masyarakat yang berbudaya Jawa tentu akan memiliki efektivitas yang berbeda dengan program yang sama yang diterapkan di masyarakat yang berbudaya Madura atau Batak. Demikian juga proyek pelatihan keterampilan akan memiliki efektivitas yang berbeda pada kelompok penganggur yang berpendidikan SLTP dan SLTA. Evaluator harus tanggap akan hal ini.

4. Kritik terhadap Pencapaian Tujuan

Kita telah membahas pendekatan pencapaian tujuan (*goal attainment approach*) terhadap riset evaluasi. Meskipun demikian, beberapa evaluator menegaskan bahwa pencapaian tujuan bukanlah satu-satunya fungsi dari organisasi pelaksana program (Finsterbusch and Motz, 1980:139). Lebih baik dipakai pendekatan sistem, yang juga meneliti aspek-aspek berikut:

- kebutuhan organisasi untuk beradaptasi dengan lingkungannya
- menyerap sumber daya
- mengontrol dan mengintegrasikan kegiatan
- mencari legitimasi atas kegiatan dan strukturnya.

Dalam beberapa hal, apa yang dikatakan oleh Henry; Bryant dan White seperti dikutip di depan bersesuaian dengan penjelasan ini. Pendekatan sistem ini mengoreksi penyederhanaan yang berlebihan yang dilakukan oleh pendekatan pencapaian tujuan, tapi mungkin menjadikan rumitnya evaluasi ke luar dari hal-hal yang bermanfaat langsung. Oleh karena itu, Finsterbusch dan Motz menyarankan agar evaluasi dimulai dahulu dengan pendekatan pencapaian tujuan, dengan memfokuskan perhatian pada informasi yang paling diinginkan oleh pihak sponsor. Alasannya adalah pendekatan ini lebih mudah dilakukan daripada pendekatan sistem.

Kritik lain yang lebih tajam adalah bahwa pendekatan pencapaian tujuan itu hanya mengamati konsekuensi-negatif dari suatu program, baik yang dapat diantisipasi maupun yang tidak terantisipasi. Padahal program

memberikan berbagai dampak kepada banyak orang, organisasi dan penduduk. Setiap dampak penting seharusnya diperhitungkan dalam evaluasi program, sekalipun ia tidak berkaitan langsung dengan tujuan program. Misalnya, perubahan hari libur sekolah dari Minggu ke Jumat yang diterapkan oleh sekolah-sekolah Muhammadiyah dapat secara tak sengaja mengurangi kepadatan lalu-lintas wisata pada hari Minggu. Seandainya tidak semua dampak dapat diteliti secara sistematis karena keterbatasan dana, setidaknya-didaknya dampak itu dapat diidentifikasi.



BAB VII PERENCANAAN MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN

Dalam menyelenggarakan program apapun, *monitoring* dan evaluasi selayaknya menjadi bagian integral dalam proses perencanaan. Kegiatan *monitoring* dan evaluasi akan menjadi sangat sulit manakala perumusan sistem dan pelaksanaannya dilakukan pada saat program sedang atau telah berlangsung. Seseorang atau organisasi harus mulai mengumpulkan informasi tentang pelaksanaan program dan hal-hal yang berhubungan dengan target dari sejak awal. Bahkan, sebenarnya pengumpulan informasi awal harus sudah dilaksanakan pada saat melakukan *need assessment* untuk penyelenggaraan program. Informasi awal ini akan sangat berguna bagi program pada saat diperlukan melakukan penilaian terhadap kemajuannya setiap saat.

Menurut Shapiro (1997:12), ketika seseorang atau organisasi melakukan proses perencanaan, maka indikatornya harus disusun dengan jelas. Indikator tersebut akan memberikan suatu kerangka logis bagi desain sistem *monitoring* dan evaluasinya. Kerangka tersebut setidaknya akan memperjelas apa saja yang akan diketahui, jenis informasi apa yang perlu dikumpulkan, bagaimana informasi akan dikumpulkan, dan siapa saja yang akan dilibatkan.

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi dalam program pembinaan mahasiswa maupun kegiatan yang diselenggarakan oleh badan-badan organisasi kemahasiswaan, maka para pengelola program dan organisasi (seperti PD 3, Ketua DEMA-F, para koordinator departemen dan LSO, ketua SEMA-F, dan lain-lain) perlu mempertimbangkan langkah-langkah berikut ini:

- Kumpulkan data *baseline* yang menggambarkan masalah yang akan diselesaikan dan rumuskan indikator awalnya.
- Pastikan bahwa tujuan program telah jelas, terukur, dan realistis.
- Definisikan target khusus program yang sesuai dengan tujuan.
- Buat kesepakatan dengan *stakeholder tentang* indikator tertentu yang akan digunakan untuk *monitoring* dan evaluasi kinerja program dan dampaknya.
- Tentukan jenis dan sumber data serta metode pengumpulan dan analisis data yang diperlukan berdasarkan indikator yang telah disusun.
- Tentukan bagaimana informasi dihasilkan dari *monitoring* dan evaluasi yang akan digunakan.
- Tentukan format, frekuensi, dan distribusi laporan.
- Susun jadwal *monitoring* dan evaluasi.
- Perjelas peran dan tanggung jawab untuk *monitoring* dan evaluasi.
- Alokasikan anggaran dan sumber daya lain yang memadai untuk *monitoring* dan evaluasi.

Perlu dicatat bahwa rencana *monitoring* dan evaluasi tidak boleh dilihat dengan cara yang kaku. Perencanaan harus terus-menerus menjadi bahan kajian dan disesuaikan sebagaimana yang diperlukan, serta menjadi alat atau cara bagi proses belajar yang lebih efektif.

A. Merencanakan Sistem *Monitoring*

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa perencanaan dan desain evaluasi tergantung pada jenis informasi apa yang diperlukan. Jenis, kuantitas, dan kualitas informasi harus dipikirkan dengan hati-hati sebelum merencanakan sistem *monitoring* dan evaluasi.

Manajer program biasanya mempersiapkan rencana kerja tahunan yang menerjemahkan dokumen program ke dalam tugas-tugas yang lebih konkrit. Rencana kerja harus menjelaskan secara rinci pelaksanaan *input*, kegiatan yang akan dilakukan, dan hasil yang diharapkan. Semua aspek perencanaan itu harus jelas menunjuk pada jadwal dan orang-orang yang bertanggung jawab untuk memberikan masukan dan mencapai hasilnya.

Rencana kerja harus digunakan sebagai dasar untuk memantau kemajuan dari pelaksanaan suatu program.

Sebagai sebuah alat manajemen, *monitoring* harus dikelola pada tiap-tiap tingkat manajemen. Namun, sistem *monitoring* juga harus dikaitkan dengan rencana tahunan. Langkah pertama dalam merancang rencana *monitoring* adalah mengidentifikasi siapa membutuhkan informasi apa, untuk keperluan apa, seberapa sering, dan dalam bentuk apa. Untuk mengembangkan sistem pemantauan yang efektif, maka langkah-langkah berikut ini harus diikuti:

- Langkah pertama untuk mengembangkan sistem *monitoring* yang baik adalah memutuskan apa yang harus dipantau. Pemilihan secara hati-hati terhadap indikator *monitoring* akan mengatur dan memperhatikan proses pengumpulan data.
- Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana memperoleh data/informasi, yakni memilih metode untuk melacak indikator dan melaporkan kemajuan (pengamatan, wawancara, pertemuan *stakeholder*, pelaporan, bidang kunjungan rutin, dan lain-lain.).
- Ketika sumber informasi telah ditentukan, maka rencana *monitoring* harus mencakup siapa yang akan mengumpulkan informasi dan seberapa sering. Personalia program di berbagai tingkatan akan melakukan sebagian besar koleksi data, analisis, dan pelaporan. Mereka harus menyetujui apa yang harus tercakup dalam laporan *monitoring*.
- Laporan kemajuan harus ditinjau oleh personalia program dan *stakeholder* utama. Umpan balik juga harus dikumpulkan oleh pengelola program secara teratur.
- Rencana *monitoring* harus menunjukkan sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaannya. Dana dan waktu yang diperlukan para personalia harus dialokasikan untuk memastikan pelaksanaan *monitoring* secara efektif.

B. Merencanakan Evaluasi

Tidak ada desain evaluasi yang ‘sempurna’. Jauh lebih penting melakukan sesuatu yang bisa dilakukan, daripada menunggu sampai tersedianya detail pekerjaan yang akan diuji. Namun, untuk meningkatkan

perencanaan dan desain evaluasi, penting dipertimbangkan pertanyaan dan masalah berikut ini:

1. Apa yang menjadi tujuan dilakukannya evaluasi? Dan tujuan mana yang paling penting?

Langkah ini melibatkan proses identifikasi sejumlah tujuan evaluasi yang dapat dikelola dan diprioritaskan. Cara terbaik untuk menentukan tujuan evaluasi adalah menanyakan siapa yang membutuhkan jenis informasi apa dan karena alasan apa. Ketika tujuan evaluasi telah ditentukan, maka harus disusun secara jelas dalam *Terms of Reference* (TOR) atau proposal kegiatan evaluasi.

2. Model evaluasi mana yang paling sesuai dengan program?

Seperti telah disebutkan sebelumnya, ada banyak model evaluasi yang dapat dipertimbangkan. Masing-masing memiliki beberapa kekuatan dan kelemahan. Model evaluasi yang akan digunakan untuk program yang spesifik, maka harus dipilih selama fase penyusunan desain program. Hal ini terutama sangat diperlukan jika rencana program tersebut bermaksud menyertakan model evaluasi sumatif.

3. Kapan evaluasi akan dilaksanakan, dan apakah jadwal evaluasi telah terintegrasi dalam siklus pelaksanaan program?

Waktu pelaksanaan evaluasi secara khusus ditentukan oleh rencana program, identifikasi masalah signifikan selama pelaksanaan *monitoring*, permintaan lembaga pemberi bantuan, dan lain-lain.

4. Apa yang menjadi ruang lingkup dan fokus evaluasi, serta persoalan apa yang akan dijawab?

Menentukan ruang lingkup dan fokus evaluasi, meliputi identifikasi wilayah kerja, jenis aktivitas, dan jangka waktu yang diperlukan untuk menjalankan evaluasi. Semua pertimbangan tersebut dapat membantu menjelaskan jenis persoalan yang perlu untuk ditanyakan.

5. Metode pengumpulan data apa yang dipakai untuk menjawab persoalan tersebut?

Data yang ada harus diidentifikasi dan dinilai kualitasnya. Dalam proses tersebut, beberapa pertanyaan harus dapat dijawab. Sumber data lain yang dapat digunakan adalah dokumen (laporan reguler, catatan kunjungan dari lapangan, laporan evaluasi sebelumnya, dan lain-lain); dan data yang dihasilkan dari penelitian (seperti survei organisasi mahasiswa, hasil evaluasi program serupa, dan lain-lain.). Para evaluator harus selektif dalam memilih metode pengumpulan dan sumber data. Pengumpulan data yang luas biasanya cukup membutuhkan biaya mahal, memakan waktu, dan dapat mengakibatkan penumpukan informasi yang tidak perlu.

6. Sumber daya apa saja yang diperlukan untuk melaksanakan evaluasi?

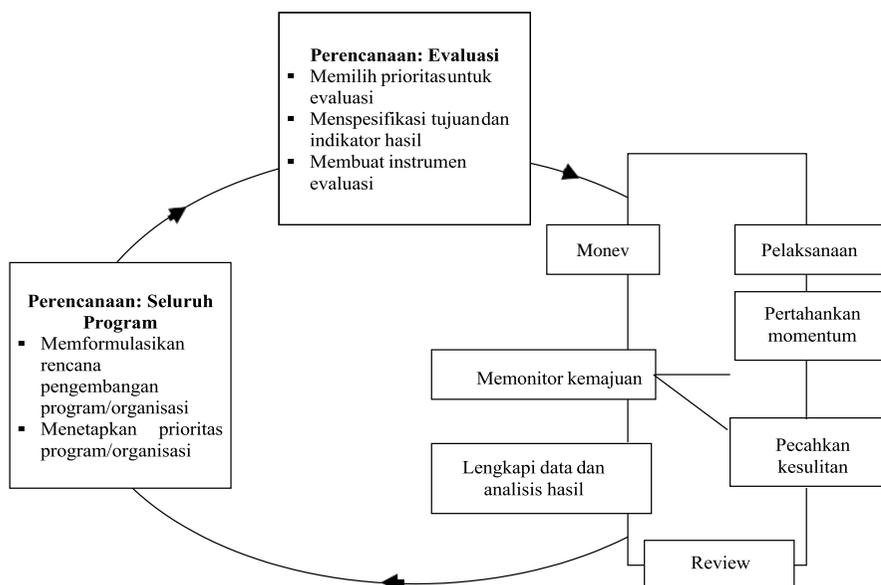
Pada tahap awal perencanaan evaluasi, berbagai sumber daya yang ada harus secara jelas didefinisikan. Hal ini dimaksudkan agar evaluasi dapat berjalan secara efektif, ketersediaan sumber daya manusia, keuangan, dan logistik juga harus dapat dialokasikan. Harus diingat, bahwa jumlah sumber daya yang tersedia turut mempengaruhi cakupan dan metode evaluasi.

Sebuah publikasi yang dikeluarkan oleh UNICEF meringkas proses perencanaan evaluasi ke dalam kerangka logis berikut ini:

Kenapa	:	Tujuan evaluasi sampai siapa yang akan menggunakan hasilnya.
Kapan	:	Jadwal evaluasi dalam siklus perencanaan program.
Apa	:	Ruang lingkup, fokus evaluasi, dan persoalan yang akan dijawab.
Siapa	:	Pihak yang bertanggung jawab mengelola dan melaksanakan evaluasi, menentukan apakah tim evaluasi bersifat internal, eksternal, ataukah kombinasi di antara keduanya.
Bagaimana	:	Metode pengumpulan data untuk menjawab persoalan.
Sumber Daya	:	Ketersediaan bahan, infrastruktur, dan logistik yang dibutuhkan untuk evaluasi.

Pada kebanyakan organisasi ekonomi, pendidikan, dan sosial, berbagai inisiatif pengembangan selalu membutuhkan perencanaan yang terintegrasi dengan kegiatan evaluasi. Menurut Glyn dan Linda (1992: 20), siklus manajemen perencanaan, pelaksanaan, dan pembahasan tentang evaluasi sudah lama diterapkan pada banyak lembaga, khususnya pendidikan. Langkah-langkah logis berikut ini dimaksudkan untuk melukiskan integrasi evaluasi ke dalam siklus manajemen tersebut. Evaluasi harus dilihat sebagai sebuah elemen yang koheren dengan siklus manajemen dan bukan sebagai pilihan yang terpisah atau kadang-kadang.

Oleh karena itu, untuk memastikan agar evaluasi tidak diposisikan hanya sebagai penutup suatu program atau kegiatan saja, maka gambar berikut ini dapat membantu menggambarkan implikasi evaluasi terhadap tiap-tiap tingkatan siklus.



Siklus Perencanaan *Monitoring* dan Evaluasi

Gambar 5 di atas menyajikan rangkaian keseluruhan siklus *monitoring* dan evaluasi, serta menggambarkan evaluasi sebagai sebuah titik tekan dari integrasi proses pengembangan program dalam suatu organisasi. Gambar berikut ini akan menjelaskan secara lebih rinci

mengenai langkah-langkah dalam perencanaan, termasuk perencanaan evaluasi.

Pertanyaan	Tindakan Perencanaan
Apa yang ingin dicapai?	Tentukan secara jelas keseluruhan tujuan.
Bagaimana keinginan tersebut akan dicapai?	Definisikan tujuan yang lebih spesifik dan tentukan strategi yang dibutuhkan.
Apa yang akan dievaluasi?	Tentukan kawasan prioritas atau target yang akan dievaluasi
Apa saja sumber informasinya dan bagaimana informasi akan dikumpulkan?	<ul style="list-style-type: none"> • Tentukan di mana informasi dapat diperoleh dan bagaimana memperolehnya
Informasi spesifik apa yang diperlukan untuk membantu membuat penilaian?	<ul style="list-style-type: none"> • Tentukan informasi khusus yang harus dikumpulkan dan format rekamannya.
Bagaimana informasi yang telah terkumpul akan digunakan?	Tentukan: <ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana menganalisis data? • Bagaimana menyajikan data? • Siapa yang akan menjadi penerima hasil evaluasi?

Dari gambar 5 tersebut tampak, bahwa sebuah perencanaan tidak seharusnya berhenti pada pengambilan keputusan tentang apa saja yang menjadi prioritas pengembangan program atau organisasi dan bagaimana mencapainya. Tetapi, yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana mengenali apakah perencanaan telah berjalan atautkah tidak. Oleh karena itu, kegiatan evaluasi perlu direncanakan sedini mungkin, karena ia akan sangat membantu dalam mengklarifikasi pemikiran yang digunakan untuk menentukan tindakan apa yang diperlukan dalam mencapai prioritas atau target yang telah ditetapkan.



BAB VIII MENGANALISIS DATA & MENULIS LAPORAN

A. Menganalisis Data

1. Manajemen Data

Pengorganisasian data evaluasi merupakan langkah penting untuk memastikan proses analisis dan pelaporan berlangsung efektif. Jika jumlah data kuantitatif sangat kecil dan evaluator tidak familiar dengan *data entri* dan perangkat lunak komputer, maka ia dapat memilih untuk mengatur dan menganalisis data secara manual. Namun, jika jumlah data sangat besar dan diperlukan untuk melakukan analisis secara canggih, maka seorang evaluator harus memasukkan data ke dalam program komputer. Ada sejumlah paket perangkat lunak yang tersedia untuk mengelola data hasil evaluasi, termasuk SPSS, akses, atau *Excel*. Masing-masing program komputer tersebut memerlukan tingkat keahlian teknis yang berbeda. Untuk program yang relatif kecil, *Excel* barangkali merupakan program yang paling sederhana dari tiga pilihan yang ada dan dapat bekerja dengan baik sebagai perangkat lunak *database*. Dalam setiap peristiwa evaluasi, bantuan seorang ahli statistik dan ahli komputer dapat dijadikan sebagai *partner* dalam berbagai tahap evaluasi.

2. Menganalisis Data Kuantitatif

Menganalisis perolehan data kuantitatif dan kualitatif merupakan langkah utama dalam pelaksanaan evaluasi program. Mengembangkan rencana analisis data sangat diperlukan untuk melaksanakan analisis dan interpretasi informasi secara sukses. Berikut adalah beberapa tips untuk membuat pengertian mengenai data-data kuantitatif:

a. Mulai dengan Tujuan Evaluasi

Sebelum menganalisis data, seorang evaluator perlu untuk meninjau tujuan evaluasi. Ini akan membantunya dalam mengatur data dan memfokuskan analisis. Misalnya, jika evaluator ingin meningkatkan program, maka dengan mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan program, ia dapat mengelola data ke dalam kekuatan, kelemahan program, dan memberikan saran untuk meningkatkannya. Jika evaluator sedang melakukan evaluasi berbasis hasil, maka ia dapat mengategorikan data menurut indikator untuk setiap hasilnya. Secara umum, analisis data dapat difasilitasi jika proyek telah jelas dan terukur tujuan dan sarannya.

b. Analisis Kuantitatif Dasar

Analisis data sering melibatkan pemisahan data ke dalam sejumlah kategori untuk memberikan bukti tentang prestasi program dan untuk mengidentifikasi kawasan mana program yang berhasil dan memerlukan perbaikan. Data dapat dipecah ke dalam berbagai kategori, seperti jenis kelamin, sosial dan situasi ekonomi, pendidikan, kawasan tempat tinggal (perkotaan atau pedesaan), status perkawinan, umur, dan lain-lain. Tentukan jenis pemisahan apa saja yang relevan dengan tujuan dan indikator evaluasi program. Salah satu keuntungan utama dari analisis statistik adalah, bahwa ia dapat digunakan untuk meringkas temuan evaluasi dalam cara-cara yang jelas, tepat dan dapat diandalkan. Namun, tidak semua informasi dapat dianalisis secara kuantitatif. Statistik yang paling umum digunakan adalah sebagai berikut:

Hitungan frekuensi, menyediakan perhitungan kegiatan, hal-hal atau orang-orang yang memiliki karakteristik tertentu. Dalam melakukan analisis data, hitungan frekuensi dapat dikategorikan dengan (misalnya, 0, 1-5, 6-10, lebih dari 10).

Persentase, menjelaskan proporsi kegiatan, hal-hal atau orang-orang yang memiliki karakteristik tertentu dalam total populasi studi atau sampel. Persentase boleh jadi termasuk statistik yang paling umum digunakan untuk menunjukkan status saat ini serta pertumbuhannya dari waktu ke waktu.

Mean (rerata), adalah statistik yang paling umum digunakan untuk mewakili rata-rata dalam riset dan studi evaluasi. Statistik ini diperoleh dengan membagi hasil penjumlahan dengan jumlah total unit-unit yang ada. Rerata memiliki sifat-sifat matematika yang membuatnya sesuai untuk digunakan dengan banyak prosedur statistik.

Tingkat kecanggihan dalam melakukan analisis pada dasarnya adalah masalah perhatian dalam evaluasi. Tabel, persentase, dan rerata sering memberikan gambaran yang jelas dari data sampel, terutama bagi selain para spesialis, dan kebanyakan para pengguna hanya tertarik pada tingkat analisis ini. Selain itu, ukuran penyebaran, seperti persentase dan standar deviasi, dapat menambahkan informasi yang berharga bagaimana sebuah variabel terdistribusikan ke seluruh populasi sampel. Sesungguhnya masih terdapat banyak metode penelitian lebih canggih yang dapat diterapkan. Namun, kebanyakan kegiatan evaluasi dapat dilakukan hanya dengan menggunakan metode-metode yang sangat dasar.

3. Menganalisis Informasi Kualitatif

Penggunaan analisis kuantitatif maupun kualitatif dalam evaluasi telah menjadi model pilihan bagi kebanyakan evaluator. Sebagian besar evaluator dan peneliti sependapat, bahwa keduanya dapat digunakan secara bersamaan. Analisis data kualitatif akan membantu memperluas pandangan mengenai fenomena yang menarik dalam evaluasi, tetapi juga dapat meningkatkan tingkat kedalaman dan perinciannya, pada saat diperlukan.

Data kualitatif mencakup deskripsi yang mendetail, kutipan langsung dari tanggapan terhadap pertanyaan terbuka, analisis studi kasus, catatan dari pendapat kelompok, dan pengamatan dengan berbagai jenisnya. Analisis kualitatif yang terbaik dilakukan bersama-sama dengan analisis statistik terhadap data yang terkait (data kuantitatif maupun kualitatif). Evaluasi seharusnya dirancang dengan saksama, sehingga sekalipun menggunakan dua bentuk analisis yang berbeda, namun tetap menggunakan data yang relevan, sehingga keduanya akan saling memperkuat.

Analisis metode kualitatif mungkin dapat menghasilkan deskripsi (berupa ragam pola, tema, kecenderungan, mode, dan lain-lain), serta

interpretasi atau penjelasan dari pola-pola tersebut. Analisis data selayaknya mencakup upaya untuk menilai reliabilitas dan validitas temuan. Berikut ini adalah daftar dari beberapa tips yang berguna untuk meningkatkan analisis data kualitatif:

- Tinjau semua data secara hati-hati.
- Kelola komentar ke dalam kategori yang sama, misalnya, keprihatinan, saran, kekuatan, kelemahan, pengalaman yang sama, *input* program, rekomendasi, *output*, indikator hasil, dan lain-lain.
- Coba untuk mengidentifikasi pola-pola, atau asosiasi dan hubungan sebab-akibat dalam tema, misalnya, semua orang yang menghadiri program pada malam hari memiliki kekhawatiran yang sama, kebanyakan orang dari latar belakang yang sama, kebanyakan orang dalam kisaran ekonomi yang sama, proses atau peristiwa yang dialami oleh responden selama program, dan lain-lain.
- Coba untuk menggabungkan berbagai hasil dari data kuantitatif dan kualitatif.

Tips tersebut penting untuk menjaga semua dokumen selama beberapa tahun setelah program selesai bisa jadi data-data tersebut dibutuhkan lagi sebagai referensi di masa mendatang.

B. Penyusunan Laporan Evaluasi

Pada dasarnya tidak ada format yang berlaku umum untuk suatu pelaporan hasil evaluasi. Namun, berikut ini adalah beberapa langkah yang dapat membantu dalam menyusun laporan evaluasi:

1. Memulai Persiapan Laporan Evaluasi dari Langkah Awal

Hal ini sangat berguna untuk memulai persiapan penyusunan laporan sebelum pengumpulan data. Terdapat sejumlah bagian yang dapat disiapkan dengan menggunakan bahan perencanaan atau proposal evaluasi (bagian latar belakang, informasi tentang program, beberapa aspek metodologi, pertanyaan evaluasi, dan lain-lain). Semua bagian tersebut akan tetap sama pada seluruh kegiatan evaluasi. Adapun beberapa temuan evaluasi, kesimpulan, dan rekomendasi umumnya masih perlu menunggu hingga akhir evaluasi.

Evaluasi menghasilkan sejumlah besar informasi. Oleh karena itu, sangat diperlukan untuk mengatur data evaluasi dan catatan lapangan sesegera mungkin setelah semuanya terkumpulkan dan segera mendokumentasikan pengalaman kerja lapangan dan pengamatan. Akhirnya, mempersiapkan bagian demi bagian dari BAB temuan selama fase pengumpulan data akan memungkinkan para evaluator untuk menghasilkan kesimpulan awal atau mengidentifikasi potensi bentuk-bentuk yang perlu dinilai oleh kegiatan pengumpulan data tambahan.

2. Menyusun Laporan Seringkas Mungkin dan Tepat

Salah satu tugas paling menantang yang dihadapi oleh evaluator adalah bagaimana mengatur jumlah data yang sangat besar agar menjadi laporan yang berguna, ringkas dan menarik, serta menentukan data mana yang diperlukan dan tidak penting. Hal ini penting untuk diingat, bahwa hanya sejumlah kecil dan dalam bentuk ringkas saja hasil tabulasi yang disiapkan selama tahap analisis harus dilaporkan. Oleh karena itu, garis besar laporan akan membantu seorang evaluator dalam mengklasifikasikan data dan informasi tersebut. Selalu mematuhi pertanyaan kunci evaluasi, indikator yang dinilai dan jenis informasi yang diperlukan oleh audiens atau pihak yang berkepentingan dengan hasil evaluasi.

Buatlah sejumlah rekomendasi secara jelas, tepat, dan terarah. Misalnya sebagai berikut:

- Cara meningkatkan manajemen program (perencanaan, pembuatan keputusan, pengembangan kebijakan, dan seterusnya), serta bilamana diperlukan adanya *capacity building*, asistensi teknis, pelatihan, dan lain-lain.
- Tindakan-tindakan yang diperlukan untuk pengaruh atau dampak dari program.
- Tindakan-tindakan yang diperlukan untuk meningkatkan metode dan proses *monitoring* dan evaluasi.
- Sejumlah topik untuk penelitian lebih lanjut.

3. Menyusun Presentasi yang Menarik

Perlu diingat bahwa *level* dan isi laporan hasil evaluasi tergantung pada siapa yang akan dijadikan sebagai penerimanya, seperti pihak

pemberi bantuan, penerima manfaat, masyarakat umum, dan lain-lain. Presentasi laporan hasil harus jelas dan selaras dengan kelompok sasaran. Selain itu, presentasi selayaknya dibuat dalam bahasa yang sederhana agar dapat dipahami dengan mudah oleh mereka yang non-profesional sekalipun. Beberapa daftar saran berikut ini barangkali dapat membantu dalam membuat laporan yang lebih menarik dan mudah dibaca:

- a. Kalimat pertama dari suatu paragraf harus dimanfaatkan untuk menyampaikan informasi utama, dan sisanya untuk menambah, mendukung dan mendiskusikan informasi utama tersebut.
- b. Sebanyak mungkin gunakan redaksi kalimat yang ringkas. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa sejumlah besar orang berminat untuk membaca.
- c. Struktur laporan harus sederhana. Redaksi kalimat harus dirinci ke dalam bagian-bagian yang relatif kecil atau berurutan secara tematik. Judul sederhana, jelas, dan dapat mengidentifikasi topik yang sedang dibahas secara tepat.
- d. Buat laporan menarik untuk dibaca. Tampilkan data dalam grafik, diagram, ilustrasi dan tabel-tabel yang mampu meringkas sejumlah penjelasan. Ini dapat membantu mengurangi sejumlah teks yang diperlukan untuk menggambarkan hasil. Lebih dari itu, tampilan tersebut harus lebih efektif daripada teks tertulis. Sebaiknya hindari menjelaskan grafik atau ilustrasi dalam bentuk tertulis. Lebih fokus pada poin-poin penting yang berhubungan dengan masalah yang sedang dikaji. Gunakan informasi kualitatif secara efektif agar membuat laporan lebih menarik. Selain itu, kutipan langsung, contoh pendek, komentar-komentar yang terdengar selama observasi lapangan, dan foto-foto dapat membantu pembaca laporan untuk lebih mengenali kondisi para penerima manfaat program. Gunakan bahasa sederhana yang memungkinkan bagi pembaca untuk cepat memahami. Hindari pemakaian kalimat yang panjang dan rumit, jargon yang tidak jelas dan/atau kata yang sulit. Istilah teknis yang penting sebaiknya didefinisikan dalam teks atau pada *glossary* di bagian akhir laporan.
- e. Beberapa gagasan utama yang berbeda sebaiknya dipresentasikan dalam kalimat-kalimat yang terpisah.

- f. Makna dari kata singkatan dan bahasa sehari-hari sebaiknya diterangkan.
- g. Sejumlah kata sambung sederhana sebaiknya digunakan untuk memecah kalimat dan menunjukkan ke mana arah argumen yang dikehendaki. Kata penghubung selayaknya bersifat sederhana, seperti “juga”, “bahkan”, “pada lain sisi”, dan “dengan kata lain”. Hindari kata-kata yang panjang, seperti “lebih dari itu”, “sekalipun”, dan “tanpa terkecuali”.
- h. Hanya tabel data atau diagram yang boleh berisi bilangan perincian. Teks tertulis sebaiknya menggunakan nomor yang paling penting dan menjelaskan apa yang dimaksudkan. Persentase dalam kebanyakan kasus dibulatkan menjadi keseluruhan nomor yang terdekat. Hal ini memberikan kemungkinan bagi para pembaca untuk mendapatkan pesan utama dari tabel tanpa konsultasi pada teks. Setiap tabel harus memiliki judul, nomor tabel, rujukan pada sumber informasi, ukuran sampel, dan keterangan lengkap tentang setiap figurasi apa saja yang dirujuk.
- i. Gunakan spasi di sekitar teks. Kemudahan dalam membaca dan memahami jauh lebih penting daripada mengurangi volume halaman.

Format laporan berikut ini dapat dipertimbangkan sebagai contoh untuk menyusun *outline* laporan hasil evaluasi:

<p><i>Outline</i></p> <p style="text-align: center;">Laporan Hasil Evaluasi</p> <p>Halaman Judul Kata Pengantar Daftar Tabel Daftar Isi Ringkasan Eksekutif</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ringkaslah program yang dievaluasi, tujuan evaluasi dan metode yang digunakan, temuan utama, dan rekomendasi berdasarkan urutan prioritas. ▪ Dua sampai tiga halaman (biasanya) dapat dibaca secara bebas tanpa merujuk pada keseluruhan laporan

Pendahuluan

- Tentukan deskripsi/latar belakang program.
- Gambarkan program yang dievaluasi (*setting* dan masalah yang dituju, tujuan dan strategi, serta pembiayaan)
- Ringkaslah konteks evaluasi (maksud, pihak pemberi bantuan/sponsor, komposisi tim, dan waktu yang diperlukan).

Tujuan dan Metode Evaluasi

- Susunlah tujuan evaluasi (pertanyaan evaluasi yang didesain untuk dijawab)
- Gambarkan secara utuh metode dan instrumen evaluasi (misalnya, data apa yang dikumpulkan, metode tertentu yang digunakan untuk memperoleh dan menganalisis data, dan alasan memilih lokasi).
- Batasan-batasan evaluasi.

Temuan dan Kesimpulan

- Nyatakan temuan secara jelas dengan data-data yang disajikan dalam bentuk grafik, tabel, maupun gambar. Termasuk pengaruh temuan terhadap pencapaian tujuan program
- Terangkan perbandingan yang dibuat untuk memutuskan apakah program yang dibuat telah memenuhi syarat
- Tentukan alasan keberhasilan dan kegagalan, khususnya kendala yang terus-menerus.

Rekomendasi

- Susunlah rekomendasi untuk para pengguna yang berbeda sesuai dengan urutan prioritas. Termasuk biaya pelaksanaannya jika memungkinkan
- Kaitkan rekomendasi dengan temuan secara jelas dan diskusikan implikasinya bagi pembuatan keputusan
- Masukkan juga jadwal pelaksanaan/pembahasan rekomendasi

Lesson Learned (Pilihan)

Identifikasi beberapa pelajaran atau pengalaman yang dapat digali dari evaluasi untuk kegiatan perencanaan, pelaksanaan, atau evaluasi yang sama/lain di masa akan datang.

Apendiks

- *Terms of Reference* (ToR)
- Instrumen yang digunakan untuk mengumpulkan data/informasi (*copy* kuesioner, survei, dan lain-lain).
- Daftar personalia yang diwawancarai dan tempat yang dikunjungi.
- Instrumen pengumpulan data.
- Studi kasus
- Daftar singkatan
- Sumber bacaan yang relevan
- Data/tabel yang lain



BAB IX MANFAAT HASIL MONITORING & EVALUASI

Secara umum, hasil evaluasi dapat dimanfaatkan dalam berbagai keperluan atau cara:

A. Diseminasi Laporan

Penyebarluasan laporan kepada berbagai pihak yang tertarik dan kelompok terkait yang mungkin menggunakannya. Para pengguna potensial meliputi: organisasi penyandang dana (untuk program atau evaluasi), manajer dan personalia proyek, anggota kepengurusan organisasi, mitra organisasi/kelompok masyarakat yang tertarik dan para *stakeholder* lainnya, dan sumber daya eksternal (para peneliti, konsultan, badan-badan profesional, dan lain-lain.).

Selain mendistribusikan laporan evaluasi itu sendiri, cara umum untuk menyebarluaskan hasil evaluasi adalah melalui ringkasan, laporan tahunan, bibliografi, laporan tematik, seminar, siaran pers, situs web, *newsletter*, dan lain-lain. Seluruh laporan harus didistribusikan kepada tenaga administrasi dan pemberi bantuan. Ringkasan eksekutif dapat disebarluaskan lebih luas, misalnya pada pembuat kebijakan yang lain, badan-badan politik atau orang lain yang terlibat dalam program-program serupa.

B. Pengembangan Hasil Program/Proyek

Laporan evaluasi menyoroti kekuatan dan kelemahan program serta solusi yang disarankan untuk masalah yang lebih besar. Namun, penting untuk diketahui jika program mencapai tujuan dan sasaran, maka penting juga bahwa manajer dan personalia program dapat menggunakan hasil

evaluasi bagi perencanaan tindak lanjut untuk memperkuat program lebih jauh.

Manajer dan personalia program harus mempersiapkan rencana aksi untuk melaksanakan kegiatan tindak lanjut. Rencana aksi harus memiliki jadwal dan mengidentifikasi sejumlah individu yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan yang telah direncanakan. Pelaksanaan rencana aksi tindak lanjut perlu dipantau dan dievaluasi. Hal ini menjadikan program evaluasi, pelaksanaan dan dampak, sebagai bagian integral dari proses perbaikan terus-menerus.

C. Pengembangan Program Baru

Salah satu tujuan evaluasi adalah untuk menghubungkan ke fase perencanaan berikutnya dari siklus pemrograman organisasi, serta untuk menyediakan dasar bagi perencanaan ke depan. Temuan dari evaluasi mencerminkan situasi kelompok sasaran dan menyoroti aksi selanjutnya. Rekomendasi tersebut dapat digunakan untuk merancang program baru atau intervensi, dan untuk mengembangkan program yang ada.

D. Pengembangan Kebijakan

Hasil evaluasi dapat dibahas di tingkat fakultas atau universitas melalui seminar atau lokakarya untuk membahas implikasi kebijakan. Para perencana pada tingkat kebijakan dapat menggunakan hasil evaluasi untuk pengambilan keputusan.

Jika evaluasi dilakukan dengan baik dan menyarankan perubahan kebijakan, para manajer program dapat menggunakannya sebagai alat untuk advokasi. Evaluasi yang baik adalah yang menunjukkan dengan tegas potensi dampak yang bermanfaat bagi perubahan kebijakan yang disarankan.

E. Pendampingan terhadap Peningkatan Dukungan Program

Evaluasi dapat digunakan sebagai alat untuk mendapatkan dukungan tambahan bagi program. Dengan mendokumentasikan apa yang telah

dicapai, seorang atau tim evaluator telah membantu pengelola program mendapatkan dukungan dari pimpinan, meningkatkan kredibilitas di mata masyarakat dan pengumpulan bantuan dana dari lembaga donor, terutama jika hasil evaluasi menegaskan bahwa tujuan program tetap berlaku atau valid.



BAB X RAGAM HASIL DAN PENELITIAN MONITORING DAN EVALUASI KEBIJAKAN

A. Evaluasi Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow

Dalam bukunya *Evaluasi Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar*, Dilapanga menjelaskan bahwa:

- **Aspek Efektivitas**

Hasil evaluasi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow sudah berlangsung sebagaimana yang diharapkan atau tujuan yang ditetapkan walaupun tingkat efektivitasnya belum optimal. Apabila pencapaian tujuan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Belum efektifnya penuntasan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow terutama pada jenjang SMP/MTs karena sebagian anak usia wajib belajar (lulusan SD/MI) dan sebagian warga negara yang memiliki anak usia wajib belajar belum sepenuhnya mematuhi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar. Hal ini juga menunjukkan bahwa pada tahun ajaran 2014/2015 lulusan SD/MI yang melanjutkan pendidikannya ke jenjang SMP/MTs di Kabupaten Bolaang Mongondow hanya sebesar 55,07 sedangkan sisanya sebesar 44,03 tidak diperoleh data apakah mereka tidak melanjutkan pendidikan ke jenjang SMP/MTs atau melanjutkan pendidikan ke daerah lain. Hasil tersebut dan capaian APK SMP/MTs yang tingkat efektivitasnya belum optimal menunjukkan kurang patuhnya sebagian anak usia wajib belajar dan sebagian warga masyarakat yang memiliki anak usia wajib belajar terhadap program wajib belajar. Sebagian hal-hal tersebut, factor lainnya adalah sebaran SMP/MTs belum

merata sehingga menyulitkan lulusan SD/MI untuk melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi.

- **Aspek Efisiensi**

Untuk menentukan kriteria efisiensi memerlukan kriteria yang lain, maka demikian pula untuk mengukur efisiensi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar, karena efisiensi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar setidaknya ditilik dari aspek atau indikator keberhasilan: capaian wajib belajar pendidikan dasar, pelaksanaan kurikulum pendidikan dasar, hasil belajar peserta didik, dan pembiayaan. Bilamana keempat aspek/indikator evaluasi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar telah mencapai tingkat efektivitas yang tinggi, maka dengan sendirinya kriteria efisiensi tercapai. Hasil ini menunjukkan keempat indikator evaluasi program wajib belajar yang telah dievaluasi oleh tim evaluator Dinas Pendidikan Kabupaten Bolaang Mongondow, telah memenuhi kriteria efektivitas. Dengan demikian kriteria efisiensi dalam evaluasi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar telah dilakukan oleh evaluator atau tercapai bila dibandingkan dengan kriteria efektivitas.

- **Aspek Kecukupan**

Kecukupan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow belum sepenuhnya terpenuhi, karena belum mencukupi dan memenuhi semua kebutuhan, nilai dan kesempatan memperoleh pendidikan dasar, dengan argumen bahwa: (a) capaian wajib belajar pendidikan dasar, khususnya APK pada satuan pendidikan jenjang SMP/MTs yang masih berada pada kisaran 80,05% walaupun sudah baik namun belum mencapai kecukupan standar nasional yang ditetapkan; (b) pelaksanaan kurikulum pendidikan dasar yang masih terkendala oleh sarana dan prasarana yang belum cukup memadai; (c) ketersediaan tenaga pendidik yang belum cukup dan belum terdistribusi dengan baik; (d) ketersediaan pembiayaan lewat dana BOS dan DAK pada program wajib belajar pendidikan dasar belum sepenuhnya mampu mengontrol terpenuhinya APK SMP/MTs; (e) keberadaan SMPT dan SATAP sebagai alternatif dalam pemerataan pendidikan dasar belum memenuhi nilai keadilan; dan (f) dengan belum tersedianya SLB (SDLB/SMPLB) di

Kabupaten pendidikan dasar bagi peserta didik yang berkebutuhan khusus menunjukkan belum terpenuhinya kebutuhan dan hak warga negara. Kriteria kecukupan dalam evaluasi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar apa yang telah dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Bolaang Mongondow, berada pada tipe masalah III dalam kriteria kecukupan menurut William Dunn yaitu biaya yang berubah dan efektivitas yang berubah. Di sini kebijakan yang diterapkan adalah memaksimalkan rasio efektivitas terhadap biaya. Dalam hubungannya dengan kriteria kecukupan Dunn mengakui bahwa “sulit untuk memilih dua alternatif atas dasar biaya atau efektivitas”. Berdasar pandangan tersebut dapat dikatakan bahwa sulit untuk mengukur kepadatan nilai rupiah untuk banyak hal hasil kebijakan, termasuk sulit untuk mengukur kepadatan nilai rupiah dalam pembiayaan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar dengan hasil kebijakan wajib pendidikan dasar berupa kesempatan memperoleh pendidikan, pemerataan pendidikan, perubahan pengetahuan dan keterampilan serta perubahan nilai dan sikap dari peserta didik.

- **Aspek Perataan**

Kebijakan wajib belajar pendidikan dasar sesuai amanat konstitusi adalah sebagai usaha memperluas dan pemerataan akses untuk memperoleh pendidikan minimal bagi seluruh warga negara. Hasil penelitian ini menunjukkan distribusi unit pelayanan pendidikan dalam rangka wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow, rata-rata setiap desa memiliki satu SD/MI dan rata-rata setiap tiga desa memiliki satu SMP/MTs. Hasil ini menunjukkan bahwa telah terjadi pemerataan akses untuk memasuki jenjang pendidikan dasar, namun demikian akses yang disediakan khususnya pada jenjang SMP/MTs belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memenuhi hak dan kewajibannya sebagai warga negara yang ditandai oleh belum terpenuhinya APK SMP/MTs. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semua sekolah pada program wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow memperoleh dana BOS secara merata sesuai kebijakan dimaksud. Oleh karena itu terjadi pemerataan dan kewajaran dalam pembiayaan program wajib belajar pendidikan dasar. Hal ini ditunjukkan pula. Bahwa ada kondisi yang mengganjal perataan dan

kewajaran dalam pelayanan wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow adalah keterbatasan dan distribusi guru belum merata, dan tenaga honorer yang direkrut belum memenuhi standar kualifikasi tenaga pendidik sesuai PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP). Kondisi ini menyebabkan peserta didik memperoleh kesempatan yang sama untuk mendaftar di sekolah tetapi tidak memperoleh pelayanan yang merata dan hasil belajar yang lebih tinggi.

- **Aspek Responsivitas**

Peneliti tidak menemukan dokumen dan informasi yang menjelaskan respons masyarakat tentang program wajib belajar pendidikan dasar karena evaluator tidak meminta dan mengevaluasi tanggapan masyarakat tentang pelaksanaan program wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow. Namun demikian dengan menganalisis hasil capaian pelaksanaan program wajib belajar pendidikan dasar dari tahun ke tahun yang terus meningkat dan tidak adanya penolakan masyarakat terhadap kebijakan wajib belajar pendidikan dasar, menunjukkan bahwa respons masyarakat terhadap program wajib belajar pendidikan dasar semakin meningkat pula, disertai tumbuhnya kesadaran tentang pentingnya pendidikan bagi anak-anak mereka. Walau masih ditemukan sebagian masyarakat terutama yang memiliki anak usia wajib belajar pendidikan dasar yang belum mematuhi kewajibannya untuk memasukkan anaknya ke sekolah.

- **Aspek Ketepatan**

Substansi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar adalah perwujudan kewajiban negara terhadap hak warga negara untuk memperoleh pendidikan. Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan Kabupaten Bolaang Mongondow seperti: (a) perluasan akses dan kesempatan memperoleh pendidikan dasar; (b) pembangunan sarana/prasarana pendidikan dasar; (c) pelaksanaan kurikulum pendidikan dasar; (d) pengadaan, pendistribusian, dan peningkatan kemampuan profesional guru, dan (e) penyaluran dana BOS pendidikan dasar. Upaya-upaya yang telah dilakukan dan

dideskripsikan pada hasil riset ini sesungguhnya sangat berguna atau bernilai bagi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar, sehingga kriteria ketepatan atau kelayakan dalam evaluasi kebijakan wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Bolaang Mongondow dapat terpenuhi.

B. Evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Tataaran I Kecamatan Tondano Selatan Kabupaten Minahasa

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Pendampingan PKH tidak tepat sasaran karena data tidak valid. 2) Penyaluran bantuan PKH tidak tepat waktu; ada oknum penyalur bantuan yang memotong kuantitas dan kualitas bantuan; dan terhambat karena Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) sering error karena data tidak valid. 3) Bantuan PKH akan sangat bermanfaat jika diterima oleh orang-orang yang memang layak menerimanya. Namun masih ada masyarakat yang terus menerima bantuan ini dari tahun ke tahun, artinya program ini tidak berhasil karena tidak mampu mengubah taraf hidup masyarakat sehingga program berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

C. Evaluasi Kebijakan Mendirikan Bangunan di Kecamatan Tondano Selatan Kabupaten Minahasa

Hasil yang ditemukan adalah: 1) Para aparat pemerintah kurang mengetahui tentang proses evaluasi kebijakan izin mendirikan bangunan; 2) Dari sekian banyak Bangunan di Kecamatan Tondano Selatan yang berjumlah 350 hanya 10 bangunan yang telah memiliki izin; 3) Kurangnya sosialisasi dari pemerintah membuat rendahnya kesadaran masyarakat dalam pengurusan izin mendirikan bangunan di Kecamatan Tondano Selatan; 4) Sampai saat ini belum ada lagi tindakan dari aparat pemerintah terkait bangunan yang tidak memiliki di Kecamatan Tondano Barat karena dulu pernah dibuat perumahan untuk relokasi masyarakat di sempadan Danau Tondano, namun dalam prosesnya kurangnya pengawasan pemerintah membuat hal yang sama terjadi kembali.

D. Evaluasi Kebijakan Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan pada Dinas Sosial Kabupaten Cianjur

Evaluasi Kebijakan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan ini secara umum telah berjalan dengan baik. Adapun masih perlu mendapat perhatian lebih yaitu Kecukupan dan Perataan karena Kecukupan dan Perataan masih perlu mendapatkan perhatian lebih agar Evaluasi PKH dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Terdapat beberapa hal yaitu: Pertama, dalam hal Kecukupan, Kebijakan PKH belum sepenuhnya dapat memecahkan permasalahan sosial ekonomi yang dialami KPM, sebab masih ada KPM yang terdaftar sebagai peserta PKH saat ini kehidupannya berada dalam kerentanan dan kondisi tidak berdaya dari segi ekonomi dan sosial. Sedangkan untuk Perataan yaitu Kebijakan mengenai PKH belum sepenuhnya menjangkau KPM yang ada di wilayah Kabupaten Cianjur. Adapun hambatan dalam Evaluasi Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan mengalami beberapa hambatan di antaranya: Pertama, Masih belum Efisiennya akses yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Kedua, Masih belum adanya Rencana Kerja Tindak Lanjut (RKTL) yang dimiliki oleh Pendamping PKH. Dan Masih rendahnya tingkat kesadaran Peserta dan Pendamping PKH terhadap hak dan kewajibannya. Adapun Upaya Penanggulangan hambatan yang dilakukan yaitu: Pertama, Melakukan Pemekaran wilayah antara Cianjur Kabupaten dengan Cianjur Selatan. Kedua, Membuat Usulan Rencana Kerja Tindak Lanjut dari Koordinator PKH Kabupaten ke Dinas Sosial. Ketiga, Memberikan Pembinaan Kepada Pendamping dan Peserta PKH untuk meningkatkan kesadaran masing-masing pihak.

E. *Monitoring* dan Evaluasi Dinas Sosial Kota Medan dalam Penyelenggaraan Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai kepada Masyarakat yang Terdampak Pandemi Covid-19 di Kelurahan Helvetia Timur

Bantuan Sosial Tunai merupakan bantuan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat yang terdampak pandemi Covid-19 yang anggarannya berasal dari Kementerian Sosial RI. Adanya Bantuan Sosial Tunai ini dapat membantu masyarakat demi kelangsungan hidupnya. Dinas Sosial Kota Medan sebagai perpanjangan tangan dari Kementerian Sosial RI memiliki peranan penting dalam melakukan *monitoring* dan evaluasi. Namun, adapun permasalahan yang terjadi yaitu terdapatnya data ganda pada masyarakat, kurangnya pembaharuan data masyarakat, hingga kurang efektif dan efisiennya pelayanan yang diberikan. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan *monitoring* dan evaluasi Dinas Sosial Kota Medan dalam penyelenggaraan kebijakan program Bantuan Sosial Tunai kepada masyarakat yang terdampak pandemi Covid-19 di Kelurahan Helvetia Timur. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dan pencatatan dokumen terkait penyelenggaraan Bantuan Sosial Tunai. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menelaah seluruh data yang telah dikumpulkan yang didukung oleh hasil wawancara dengan pendekatan teori tahap-tahap analisis kebijakan publik oleh William Dunn, yaitu tahap perumusan masalah, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, pemantauan (*monitoring*), dan evaluasi kebijakan. Namun penelitian ini hanya akan fokus membahas terkait *monitoring* dan evaluasi. Hasil dari penelitian ini dapat diketahui bahwa *monitoring* dan evaluasi Dinas Sosial Kota Medan dalam penyelenggaraan kebijakan program Bantuan Sosial Tunai kepada masyarakat yang terdampak pandemi Covid-19 di Kelurahan Helvetia Timur belum berjalan dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari penentuan masyarakat calon penerima Bantuan Sosial Tunai belum sesuai dengan petunjuk teknis, belum dilakukannya sosialisasi terkait Bantuan Sosial Tunai kepada masyarakat, antara target yang sudah ditentukan

belum sesuai dengan realisasi yang ada di lapangan, serta dari hasil evaluasi belum adanya tindakan nyata berupa perbaikan.

F. Pemantauan Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Garut Kota oleh Tim Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Garut

Hasil penelitian yang merefleksikan kegiatan Pemantauan Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Garut Kota oleh Tim Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Garut. Latar belakang dari penelitian ini ialah tercetusnya kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima yang diprakarsai pada era kepemimpinan Rudy Gunawan selaku Bupati Garut Periode 2014–2019, sebagai upaya dalam menata kembali pusat perkotaan dan menertibkan para Pedagang Kaki Lima yang berjualan di sekitar pusat kota, hingga dalam praktiknya ditemukan suatu kendala dari pelaksanaan kebijakan tersebut yang disebabkan karena tidak efektifnya kegiatan pemantauan (*monitoring*) kebijakan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari William N. Dunn (1999), beliau mengemukakan bahwa Pemantauan setidaknya memainkan empat fungsi yaitu Eksplanasi, Akuntansi, Pemeriksaan, dan Kepatuhan. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif dan pendekatan kualitatif. Data diperoleh dengan menggunakan studi kepustakaan dan studi lapangan berupa observasi non-partisipan, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Teknik triangulasi sumber dijadikan sebagai pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini, kemudian data-data tersebut direduksi, disajikan, dan ditarik simpulan. Berdasarkan penelitian Penulis, nyatanya kegiatan pemantauan kebijakan tidak dapat dipandang sebelah mata, dikarenakan pemantauan kebijakan memiliki peran yang vital dalam menilai dan mengawal sejauh mana kebijakan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan koridor tujuan dan sasaran kebijakan tersebut, sehingga Pemantauan Kebijakan tidak dapat hanya dimaknai secara harfiah saja, perlu dilakukan elaborasi yang mendalam, seperti pada aspek Kepatuhan, Pemeriksaan, Akuntansi, dan/atau Eksplanasi, karena hasil dari pemantauan kebijakan dapat dijadikan acuan untuk melakukan upaya koreksi/modifikasi kebijakan.

G. Monitoring Kebijakan Pengelolaan Sampah Limbah Cair Hotel Kota Yogyakarta Tahun 2015 (Studi: Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta)

Tujuan dari penelitian ini adalah: (1) mendeskripsikan proses *monitoring* yang dilakukan oleh BLH Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015, (2) mendeskripsikan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta oleh BLH Kota Yogyakarta Tahun 2015, (3) mengetahui faktor apa saja yang menghambat proses *monitoring* BLH Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data yaitu teknik analisis dengan model analisis kualitatif merupakan penelitian yang bersifat menuturkan data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Hasil analisis data yang didapat adalah proses *monitoring* kebijakan pengelolaan limbah cair oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta belum optimal dikarenakan kualitas limbah cair pada beberapa hotel belum sesuai dengan syarat baku mutu limbah cair. Beberapa hotel yang belum di-*monitoring* dikhawatirkan dapat menyebabkan pencemaran lingkungan yang lebih besar. Sampai saat ini sanksi terhadap hotel yang melanggar masih berupa sanksi yang tingkatnya sedang, dikarenakan hotel yang melanggar masih dapat terlepas dari sanksi administratif yang menjatuhnya jika melakukan perbaikan, sehingga tidak sampai pada sanksi pencabutan dan pembekuan izin lingkungan. Belum maksimalnya proses *monitoring* yang dilakukan Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dalam pengelolaan limbah cair hotel juga terjadi karena kurangnya sumber daya pengawas atau belum adanya pejabat khusus pengawas lingkungan hidup atau PPLH sehingga otoritas pengawasan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta tidak kuat. Dalam proses *monitoring*, hal ini perlu diperhatikan terutama untuk pengawasan lapangan secara berkelanjutan. Saran yang dapat diberikan antara lain terkait masalah keterbatasan SDM yaitu mengadakan kerja sama dengan perguruan tinggi yang memiliki laboratorium, melalui kegiatan atau program seperti pengabdian.

Masyarakat sebagai pengawas independen berpartisipasi dengan melaporkan tindak pelanggaran. BLH membuat plakat atau sertifikat yang nantinya diletakkan pada pintu atau lobby hotel sebagai tanda bahwa hotel tersebut telah diawasi, kemudian hasilnya taat atau tidak taat terhadap pengelolaan limbah yang dihasilkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bryant, Coralie dan Louis G. White. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES.
- Berlage, L. and O. Stokke (eds). 1992. *Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods*. London: Cass.
- Casley, Dennis J. and Krishna Kumar. 1988. *The Analysis and Use of Monitoring and Evaluation Data*. London: The John Hopkins University Press.
- Dilapanga, Abdul Rahman. 2016. *Evaluasi Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar*. Yayasan Makaria Waya: Minahasa Utara
- Dunn, William, N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Penyunting Muhadjir Darwin)*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Grindle, Merilee S. (ed). 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Knox, Colin and Denise McAlister. 1995. Policy evaluation: Incorporating usersview. *Public Administration* 73: 413-436.
- Madaus, George F., Michael S. Scriven dan Daniel L. Stufflebeam. 1991. *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Ninth Printing: USA.
- Marshall, Gordon (ed). 1994. *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Mustofa, M. Lutfi. 2012. *Monitoring dan Evaluasi: Konsep dan Penerapannya bagi Pembinaan Kemahasiswaan*. UIN-MALIKI Press: Malang.

- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (Alih Bahasa Tri Wibawo Budi Santoso). Jakarta: Prenada Media.
- Patton, Carl V., dan Sawicki, David S. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New York: Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Ripley, Randall B. 1985. *Political Analysis in Political Sciences*. Chicago: Nelson Hall Inc.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1986). "Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research". *Journal of Public Policy* 1986.
- Soekartawi, Dr. 1995. *Monitoring dan Evaluasi Proyek Pendidikan*. Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya.
- Soeprapto, H.R. Riyandi, 2000. *Evaluasi Kebijakan Publik Suatu Pendekatan*. Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang (UM PRESS).
- Wahab, Abdul S. 1990. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.6
- Wahab, Abdul S. 1997. *Evaluasi Kebijakan Publik*. FIA Unibraw kerja sama dengan Penerbit IKIP Malang
- Waterman, Richard W. and B. Dan Wood. 1993. Policy Monitoring and Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 12.
- Wibawa, Samodra., Yuyun Purbokusumo., Agus Pramusinto. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Wirawan, 2011. *Evaluasi: Teori, Model, Standar, Aplikasi dan Profesi*. Jakarta: Rajawali Press.

Sumber lain:

<https://setkab.go.id>

Jurnal:

Rengkuan, Gabriella, Abdul R. Dilapanga, Margareth Rantung. 2022. “Evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) DI Kelurahan Tataaran I Kecamatan Tondano Selatan Kabupaten Minahasa”, <https://ejurnal.unima.ac.id/index.php/administro/article/view/4688>

Mandagi, Marthinus, Sisca B. Kairupan. 2021. “Evaluasi Kebijakan Mendirikan Bangunan di Kecamatan Tondano Selatan Kabupaten Minahasa”, <https://ejurnal.unima.ac.id/index.php/administro/article/view/2051>

Afitah, Siti J. N. 2022. “Evaluasi Kebijakan Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan pada Dinas Sosial Kabupaten Cianjur”, <http://repository.unfari.ac.id/xmlui/handle/123456789/738>

Ansyah, Marisa Ramadhani. 2022. “Monitoring dan Evaluasi Dinas Sosial Kota Medan dalam Penyelenggaraan Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai kepada Masyarakat yang Terdampak Pandemi Covid-19 di Kelurahan Helvetia Timur”, <https://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/48770>

Ramadhan, Kurnia M., Asep Sumaryana, Slamet U. Ismanto. 2017. “Pemantauan Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Garut Kota oleh Tim Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Garut”, <http://journal.unpad.ac.id/jane/article/view/13680/6519>

Kusumastuti, Cahyaningtyas L. 2015. “Monitoring Kebijakan Pengelolaan Limbah Cair Hotel Kota Yogyakarta Tahun 2015 (Studi: Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta)”, <https://etd.umy.ac.id/id/eprint/27268/10/Naskah%20Publikasi.pdf>

TENTANG PENULIS



Dr. Abdul Rahman Dilapanga, M.Si. dilahirkan di Desa Tadoy Kecamatan Bolaang Timur Kabupaten Bolaang Mongondow Provinsi Sulawesi Utara, 23 Januari 1960. Menempuh dan menyelesaikan pendidikan di SDN Tadoy (1973), SMPN 1 Kotamobagu (1976), Sekolah Pendidikan Guru (SPGN) Kotamobagu (1980), Sarjana Strata Satu pada Jurusan Administrasi dan Supervisi Pendidikan FIP IKIP Manado (1985), Strata Dua (M.Si.) pada Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang (2000), dan Strata Tiga pada Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Padjadjaran Bandung (2015). Saat ini aktif sebagai dosen di Universitas Negeri Manado dan dipercayakan sebagai Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial UNIMA. Tahun 1987 menikah dengan Hj. Lismawaty Mokodenseho, S.Pd. dan dikaruniai dua orang anak: drg. Icha Fadila Dilapanga dan Raihan Retriansyah Dilapanga.

Buku ini merupakan buku kelima penulis. Buku pertama berjudul *Evaluasi Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar* (2016), buku kedua berjudul *Pengembangan Organisasi* (2020), buku ketiga berjudul *Perilaku Organisasi* (2021) dan buku keempat berjudul *Pengambilan Keputusan* (2022).



Margareth Inof Riisyie Rantung, S.H., M.A.P., M.H. lahir di Tomohon, 15 November 1985. Penulis merupakan lulusan S-1 Universitas Sam Ratulangi Manado tahun 2007, S-2 yang pertama Universitas Negeri Manado tahun 2014 dan S-2 yang kedua Universitas Sam Ratulangi Manado tahun 2017. Saat ini aktif sebagai dosen di Universitas Negeri Manado Fakultas Ilmu Sosial Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Buku ini merupakan buku kedua penulis. Buku pertama berjudul *Akuntansi Publik* (2022). Semoga bermanfaat.

MONITORING & EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)

Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581

Telp/Fax : (0274) 4538427

Anggota IKAP (076/DIY/2012)

✉ cs@deepublish.com

📌 Penerbit Deepublish

🌐 [@penerbitbuku_deepublish](https://www.penerbitbuku_deepublish.com)

🌐 www.penerbitdeepublish.com



Kategori : Administrasi Negara

ISBN 978-623-02-5266-2



9

786230

252662