

TESIS

**EVALUASI PROGRAM BANTUAN PEMBERDAYAAN
PETERNAK DI KABUPATEN MERAUKE**

*An Evaluation on the Program Of Livestock Empowerment
Assistance In Merauke Regency*

Disusun dan diajukan oleh

THOMAS KIMKO

E012191014



**MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**EVALUASI PROGRAM BANTUAN PEMBERDAYAAN
PETERNAK DI KABUPATEN MERAUKE**

*An Evaluation on the Program Of Livestock Empowerment
Assistance In Merauke Regency*

Disusun dan diajukan oleh

THOMAS KIMKO

E012191014



**MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS**EVALUASI PROGRAM BANTUAN PEMBERDAYAAN
PETERNAK DI KABUPATEN MERAUKE**

Disusun dan diajukan oleh

THOMAS KIMKO

E012191014

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 27 Mei 2021

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si
NIP. 19601231 198601 1 005

Pembimbing Pendamping,



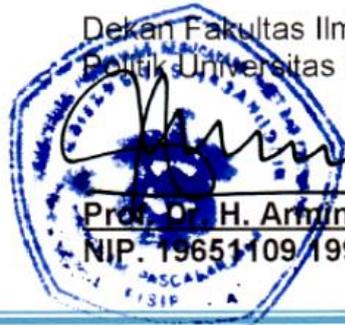
Dr. Fitriani, S.Kom., M.Si
NIP. 19780831 200112 2 001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



DR. SURYADI LAMBALI, M.A.
NIP.195901181985031006

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. H. Armin, M.Si
NIP. 19651109 199103 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Thomas Kimko

NIM : E012191014

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 27 Mei 2021

Yang menyatakan,



Thomas Kimko

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas penyertaanNya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul “Evaluasi Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke“. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik untuk memperoleh gelar M.Si dalam bidang ilmu kebijakan publik pada Program Studi Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini hingga selesainya berkat dukungan dari berbagai pihak, sehingga pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang sebesar - besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Dwia Tina Pulubuhu M.A sebagai pimpinan tertinggi yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi ke jenjang di Universitas Hasanuddin.
2. Rektor Universitas Musamus Alm. Prof. Dr. Philipus Betaubun, S.T.,M.T sebagai pimpinan tertinggi yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi ke jenjang magister dengan system *blended learning* Unmus-Unhas di Universitas Hasanuddin.

3. Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si sebagai Ketua Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan juga sebagai Pembimbing I yang telah membimbing dengan sepenuh hati sehingga saya mendapatkan ilmu selama menempuh Pendidikan di Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Dr. Fitriani., S.Kom., M.Si sebagai Dosen dan Pembimbing II saya yang telah membimbing dengan sepenuh hati sehingga penulis mendapatkan ilmu selama menempuh Pendidikan di Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. H. Thahir Haning, M.Si sebagai Penguji I yang telah memberikan ilmu selama proses perkuliahan dan juga memberikan masukan yang berharga dan membangun dalam proses ujian akhir magister.
6. Dr. Muhammad Yunus, MA sebagai Penguji II yang telah memberikan ilmu selama proses perkuliahan dan juga memberikan masukan yang berharga dan membangun dalam proses ujian akhir magister.
7. Dr. Nurdin Nara, M.Si sebagai Penguji III yang telah memberikan ilmu selama proses perkuliahan dan juga memberikan masukan yang berharga dan membangun dalam proses ujian akhir magister.
8. Segenap Civitas Akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Musamus yang telah mendukung penulis selama proses menempuh pendidikan.

9. Istri, Anak, Kakak, Adik, Mertua dan semua keluarga besar yang selalu hadir memberikan doa, kekuatan dan cinta dengan segenap hati sehingga menjadi penyemangat bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan namun telah memberikan bantuan dalam penyelesaian tesis ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa membalas dengan berkat dan rejeki yang melimpah dalam kehidupan kita semua. Amin.

Makassar, 27 Mei 2021

Penulis

Thomas Kimko
E012191014

ABSTRAK

THOMAS KIMKO. *Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Pemberdayaan Peternak di Kabupaten Merauke* (dibimbing oleh H. Muh. Akmal Ibrahim dan Fitriani).

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan mengevaluasi kebijakan program bantuan pemberdayaan peternak di Kabupaten Merauke.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang dilakukan di Kabupaten Merauke pada kelompok peternak yang menerima program bantuan pemberdayaan peternak dengan jumlah informan sebanyak 16 orang. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari sisi efektifitas peternak merasa sangat efektif bantuan tersebut, dari sisi efisiensi sangat dirasakan dan membantu masyarakat peternak, dari sisi kecukupan sangat cukup dalam hal penyaluran bantuan yang diterima, dari sisi pemerataan pemberian ternak tersebut sudah sesuai namun bantuan ternak yang diberikan tersebut tidak merata karena dinas kurang mengontrol ternak-ternak yang diberikan tersebut. Sementara itu, dari sisi responsifitas memang dinas terkait selalu merespons dengan baik dengan melakukan pendampingan dan kontrol di awal pemberian ternak akan tetapi seiring berjalannya waktu haf tersebut sudah tidak berjalan lagi. Dalam hal ketepatan kebijakan pemberdayaan pemberian bantuan ternak pada masyarakat oleh Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Merauke, sejauh ini terlihat baik yaitu pemberian ternak yang tepat sasaran dan memberikan dampak yang baik dari sisi peningkatan ekonomi masyarakat khususnya petani ternak.

Kata kunci: Evaluasi, Kebijakan, Pemberdayaan, Peternak.



ABSTRACT

THOMAS KIMKO. *An Evaluation on the Policy of Livestock Empowerment Assistance Program in Merauke Regency* (supervised by **H. Muh. Akmal Ibrahim** and **Fitriani**)

The aim of this study is to analyze and evaluate the policy of livestock empowerment program in Merauke Regency.

This study used a qualitative approach carried out in Merauke Regency in a group of farmers who received a farmer empowerment assistance program with a total of 16 informants. The data consisted of primary data and secondary data.

The results show that in terms of effectiveness, the farmers felt that the assistance is very effective. In terms of efficiency, the program really helps the farmer community, and in terms of adequacy, it is very sufficient in the distribution of assistance received. In terms of the equity of livestock distribution, this is appropriate, but the livestock assistance is distributed unevenly because the agency does not control the livestock given. Meanwhile, in terms of responsiveness, the relevant agencies always respond well by providing assistance and control at the beginning of distributing the livestock, but as the time goes by this has no longer worked. In terms of the accuracy of policy of empowering the provision of livestock assistance to the community by the Department of Animal Husbandry and Animal Health of Merauke Regency, it looks good as indicated by the provision of livestock that is right on target and good impact in terms of improving the community's economy, especially livestock farmers.

Keywords: evaluation, policy, empowerment, breeders



DAFTAR ISI

Halaman Judul	ii
Lembar Pengesahan Tesis	iii
Lembar Pernyataan Keaslian Penelitian	iv
Kata Pengantar	v
Abstrak	viii
Abstract	ix
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xiii
Daftar Gambar	xv
Bab I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
Bab II Tinjauan Pustaka	12
A. Paradigma Administrasi Publik	12
B. Ruang Lingkup Administrasi Publik	16
C. Perkembangan Ilmu Administrasi Publik	17
D. Kebijakan Publik	21
E. Evaluasi Kebijakan	28

F. Fungsi Dan Tujuan Evaluasi Kebijakan	29
G. Pendekatan Evaluasi Kebijakan	31
H. Tahapan Dan Kendala Evaluasi Kebijakan	33
I. Kriteria Evaluasi Kebijakan	35
J. Pemberdayaan Masyarakat	39
K. Penelitian Terdahulu	42
L. Kerangka Pikir	44
Bab III Metode Penelitian	47
A. Pendekatan Penelitian	47
B. Lokasi Penelitian	47
C. Fokus Penelitian	48
D. Instrumen Penelitian	50
E. Informan Penelitian	51
F. Sumber Data	52
G. Teknik Pengumpulan Data	53
H. Teknik Analisis Data	54
Bab IV Hasil Dan Pembahasan	56
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	56
B. Hasil Penelitian	61
C. Pembahasan	85
D. Kebaruan Penelitian	106
Bab V Penutup	107
A. Kesimpulan	107

B. Saran 108

Daftar Pustaka

Lampiran

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Populasi Ternak Menurut Kecamatan dan Jenis Ternak di Kabupaten Merauke, 2020	5
Tabel 1.2	Jumlah Penyaluran Program Bantuan Ternak	6
Tabel 2.1	Kriteria Evaluasi Kebijakan	39
Tabel 2.2	Penelitian Terdahulu	42
Tabel 3.1	Informan Penelitian	51
Tabel 4.1	Daftar Jumlah Bantuan Ternak Babi Sumber Dana Otsus	63
Tabel 4.2	Daftar Jumlah Bantuan Ternak Ayam Potong Sumber Dana Otsus	64
Tabel 4.3	Data Perkembangan Ternak Awal dan Ternak Lahir Program Bantuan Ternak Budidaya Sapi Potong, APBN 2015	65
Tabel 4.4	Perkembangan Ternak Awal dan Ternak Lahir Program Bantuan Ternak Budidaya Sapi Potong dan Kambing APBN 2016	66
Tabel 4.5	Data Perkembangan Ternak Awal dan Jumlah Penjualan Program Bantuan Ternak Budidaya Sapi Potong, APBN 2015	69
Tabel 4.6	Data Perkembangan Ternak Awal dan Ternak Mati Program Bantuan Ternak Budidaya Sapi Potong, APBN	

	2015	70
Tabel 4.7	Perkembangan Ternak Awal dan Jumlah Ternak Mati Program Bantuan Ternak Budidaya Sapi Potong dan Kambing APBN 2016	71
Tabel 4.8	Daftar Pengajuan Permohonan Bantuan Ternak Babi Sumber Dana Otsus 2016-2017	76
Tabel 4.9	Daftar Pengajuan Bantuan Ternak Budidaya Sapi Potong, APBN 2015	77
Tabel 4.10	Daftar Pengajuan Bantuan Ternak Ayam Potong Tahun 2016-2018	78
Tabel 4.11	Data Jumlah Pendamping Tahun 2015-2020	81
Tabel 4.12	Pendapatan Sebelum Dan Sesudah Mendapat Bantuan Ternak Babi	83
Tabel 4.13	Perbandingan Sebelum Mendapat Bantuan dan Sesudah Mendapat Bantuan Ayam Potong	84
Tabel 4.14	Perbandingan Penghasilan Sebelum Dan Sesudah Mendapat Bantuan Ternak Sapi Potong APBN 2015	85

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Tahapan Kebijakan Publik	28
Gambar 2.2	Kerangka Pemikiran	46
Gambar 3.1	<i>Components of Data Analysis: Interactive Model</i>	55
Gambar 4.1	Struktur Organisasi Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Merauke	61

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peternakan merupakan usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam meningkatkan taraf hidup ekonomi dan mengatasi kemiskinan, bahkan aktivitas beternak menjadi salah satu kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia secara umum. Aktivitas beternak sebagai salah satu aktivitas ekonomi yang mengarah kepada upaya mengurangi tingkat kemiskinan di mana kemiskinan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan perekonomian. Kemiskinan memiliki banyak definisi, sebagian besar sering mengaitkan konsep kemiskinan dengan aspek ekonomi. Berbagai upaya untuk mendefinisikan kemiskinan dan mengidentifikasi kemiskinan sebenarnya menghasilkan suatu konsep pemikiran yang dapat disederhanakan (Nurwati, 2008).

Kemiskinan di Indonesia merupakan persoalan kompleks dan multi dimensional yang berkaitan dengan aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Upaya untuk mengatasi persoalan kemiskinan merupakan prioritas utama dalam pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi, tetapi pada kenyataannya persoalan kemiskinan belum dapat diatasi sepenuhnya oleh karena itu diperlukan berbagai upaya untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut tanpa

mengabaikan pertumbuhan ekonomi. Persoalan-persoalan tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan dan kemiskinan di masyarakat.

Menurut Goenawan Sumodiningrat yang dikutip oleh Nanih M dan Agus Ahmad S, kalau dilihat dari segi penyebab kesenjangan dan kemiskinan dapat dibedakan menjadi kesenjangan dan kemiskinan natural, kesenjangan dan kemiskinan kultural, dan kesenjangan dan kemiskinan struktural (Hasanuddin, 2008). Kesenjangan dan kemiskinan natural adalah kesenjangan dan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alamiah, seperti perbedaan usia, perbedaan kesehatan, perbedaan geografis dan tempat tinggal. Kesenjangan dan kemiskinan kultural adalah kesenjangan dan kemiskinan yang dilihat dari adat istiadat dan etika kerja. Selain itu kesenjangan dan kemiskinan struktural adalah kesenjangan dan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor perbuatan manusia seperti distribusi aset yang timpang, kebijakan ekonomi yang diskriminatif, korupsi dan tatanan ekonomi dunia yang cenderung tidak menguntungkan masyarakat atau golongan tertentu.

Dalam upaya mengatasi persoalan kemiskinan dan kesenjangan perlu adanya pemberdayaan masyarakat sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kesenjangan. Menurut Oakley dan Marsden dalam proses pemberdayaan terdapat dua kecenderungan (Priyono, O.S., Pranarka, 1996), yaitu: pertama, kecenderungan primer, artinya proses pemberdayaan menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada

masyarakat agar individu lebih berdaya, proses ini berupaya membangun kemandirian melalui organisasi. Kedua, kecenderungan sekunder artinya proses pemberdayaan menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan dan keberdayaan untuk apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Menurut Sumodiningrat dalam Kurniawati et al (2013) pemberdayaan masyarakat harus dilakukan melalui 3 (tiga) jalur, yaitu: (1) menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*); (2) menguatkan potensi dan daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*); (3) memberikan perlindungan (*protecting*). pemberdayaan masyarakat merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat agar mampu mewujudkan kemandirian dan melepaskan diri dari belenggu kemiskinan serta keterbelakangan (Kurniawati et al., 2013) .

Sejalan dengan pandangan diatas maka pemerintah perlu melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satunya adalah dengan pemberdayaan. Menilik pemberdayaan maka pemerintah bisa melakukan berbagai cara melalui kebijakan yang diselaraskan dengan kondisi masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Hal ini pula yang menjadi perhatian Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke dengan melaksanakan salah satunya program pemberdayaan lewat Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke. Adapun salah satu tujuan dari program ini adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memberikan bantuan bibit ternak untuk

selanjutnya dikembangkan oleh masyarakat dalam rangka peningkatan taraf hidupnya. Adapun bantuan ternak yang digulirkan dari program ini yakni bantuan ternak sapi, ternak ayam dan ternak babi dengan menysasar pada kelompok-kelompok masyarakat yang sudah terbentuk dan mengajukan bantuan ternak kepada pemerintah daerah lewat Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Merauke.

Dari hasil observasi ditemukan bahwa sebelum program bantuan ternak diberikan, warga masyarakat yang menekuni usaha peternakan kesulitan dalam mendapatkan bibit ternak, pengembangan usaha ternak yang tentunya ikut mempengaruhi penghasilan peternak terutama peternak yang merupakan orang asli Papua di mana dalam pengembangan usaha ternak mengalami kesulitan modal terkait pengembangan usaha ternak menjadi masalah utama dalam menjalankan usaha ini.

Secara statistik berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Merauke pada tahun 2020 jumlah populasi hewan ternak di Kabupaten Merauke mencapai hingga 69.524 ekor. Jumlah ini didominasi oleh sapi potong sebanyak 40.739 ekor sedangkan jumlah ternak babi sebanyak 12.596 ekor. Selain ternak, di Kabupaten Merauke juga terdapat populasi unggas yang mencapai hingga 2.419.354 ekor dengan dominasi oleh ayam kampung sebanyak 1.667.568 ekor (BPS, 2021). Ini menunjukkan bahwa bidang peternakan mendapatkan perhatian serius dari para petani ternak sebagai lahan pekerjaan.

Tabel 1.1 Populasi Ternak Menurut Kecamatan dan Jenis Ternak di Kabupaten Merauke, 2020

Kecamatan/ Subdistrict	Sapi Potong/ Cow	Kerbau/ Buffalo	Kuda/ Horse	Kambing/ Goat	Babi Pig
Kimaam	85	0	22	62	104
Tabonji	0	0	0	0	13
Waan	24	5	0	0	27
Ilwayab	33	0	0	36	91
Okaba	1.614	0	209	173	176
Tubang	187	0	15	38	109
Ngguti	88	0	0	0	109
Kaptel	106	0	0	52	35
Kurik	5.919	143	326	2.535	270
Animha	1.349	22	31	57	158
Malind	3.685	195	214	1.106	1.054
Merauke	2.905	25	511	594	4.75
Naukenjerai	1.793	6	84	107	257
Semangga	6.099	52	315	2.825	1.417
Tanah Miring	5.974	72	420	2.552	2.138
Jagebob	4.058	52	124	927	751
Sota	948	4	52	50	114
Muting	1.349	24	88	87	484
Elikobel	1.360	0	233	65	359
Ulilin	3.163	32	30	111	180
Kabupaten Merauke	40.739	632	2.674	11.375	12.596

Sumber : (BPS, 2021)

Dalam pemberdayaan masyarakat khususnya masyarakat yang beternak di Kabupaten Merauke, pemerintah telah melakukan berbagai upaya termasuk pemberian bantuan ternak bagi petani ternak. Petani ternak di Kabupaten Merauke banyak yang memilih untuk memelihara sapi sebagai usaha sampingan. Usaha sapi potong yang dikembangkan meliputi usaha pola penggemukkan dan pola induk anak dan ada yang memilih untuk beternak ayam petelur dan ayam pedaging serta beternak kambing dan babi. Bantuan tersebut diberikan dari sumber dana APBN

dan dana Otonomi Khusus, yaitu program bantuan ternak budidaya sapi potong, ayam dan babi.

Tabel 1.2 Jumlah Penyaluran Program Bantuan Ternak

No	Jenis Bantuan					
	Ayam		Babi		Sapi	
	2016-2017	2018	2016	2017	2015	2016
1	4.500.000 Ekor	1.500.000 Ekor	27 Pasang	29 Pasang	138 Ekor	101 Ekor

Sumber : Dinas Peternakan Dan Kesehatan Hewan Kabupaten Merauke.

Pemberian bantuan ternak digulirkan sejak tahun 2015 hingga tahun 2018 dengan jumlah bantuan yang bervariasi yakni:

a. Bantuan Ternak Ayam

Tahun 2016-2017 : 4.500.000 untuk 9 kelompok

Tahun 2018 : 1.500.000 untuk 3 kelompok

b. Bantuan Ternak Babi

Tahun 2016 : 27 pasang untuk 4 kelompok

Tahun 2017 : 27 pasang untuk 5 kelompok

c. Bantuan Ternak Sapi

Tahun 2015 : 138 ekor untuk 7 kelompok

Tahun 2016 : 138 ekor untuk 4 kelompok

Pada data tersebut adalah bentuk bantuan yang telah diberikan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan peningkatan perekonomian masyarakat. Sebelumnya pemerintah telah memberikan bantuan ternak kepada masyarakat, selain bantuan ternak unggas tersebut, ada bantuan ternak lainnya seperti bantuan ternak babi, kambing dan bantuan ternak budidaya sapi potong.

Bantuan tersebut diberikan kepada kelompok-kelompok peternak yang ada di Distrik Semangga, Distrik Tanah Miring, Distrik Jagebob, Distrik Kurik dan Distrik Merauke. Pemberian bantuan ternak tidak hanya ternak budidaya sapi potong dan kambing tetapi ada pula ternak lain, yaitu ternak ayam petelur dan ayam pedaging, yang diberikan kepada perindividu/perorangan. Masing-masing tersebar di beberapa distrik yang berada di kabupaten Merauke, yaitu di Distrik Merauke sebanyak dua orang, distrik Semangga sebanyak empat orang dan di Distrik Tanah Miring sebanyak dua orang pada tahun anggaran 2016, pada tahun anggaran 2017 hanya diberikan pada dua orang yang masing-masing berada di Distrik Merauke. Dan pada tahun anggaran 2018 pemberian bantuan ternak ayam potong pada satu orang yang berada di Distrik Merauke dan bantuan ternak babi pada satu orang di Distrik Semangga.

Dari data bantuan di atas dapat dijelaskan bahwa kelompok yang mendapatkan bantuan budidaya ternak tersebut dalam perkembangan ternaknya banyak mengalami kematian yang disebabkan karena penyakit hewan. Selain itu terjadinya kematian pada ternak kelompok-kelompok tersebut disebabkan pula karena kurangnya ketersediaan pakan, ketersediaan pakan juga mengikuti musim. Pada musim penghujan ketersediaan pakan melimpah namun pada musim kemarau ketersediaan pakan berkurang sehingga ternak-ternak tersebut disaat musim kemarau kurang mengkonsumsi pangan yang baik yang mengakibatkan banyak yang terkena penyakit, sehingga menyebabkan kematian.

Selain itu banyak ternak yang mengalami kematian disebabkan karena kurangnya konsumsi pangan, kurangnya ketersediaan pakan, sehingga mengakibatkan banyak ternak yang terkenah penyakit yang pada umumnya sakit gembung perut dan diare dan mengakibatkan kematian serta kurangnya konsultasi kelompok penerima ternak kepada petugas, di sisi lain bantuan ternak tersebut terdapat juga hewan ternak yang lari ke hutan.

Permasalahan yang sering dihadapi dalam pengembangan usaha sapi potong, kambing, ayam petelur, ayam pedaging dan babi adalah kurangnya pakan dan ketidaktahuan petani peternak dalam merawat ternaknya serta kurangnya perhatian pemerintah dalam hal sosialisasi dan membimbing petani ternak dalam menjalankan usaha ternaknya sehingga pada proses berjalan peternakan baik kelompok maupun individu banyak yang mengalami kematian dan yang lainnya hilang (lari ke hutan). Padahal dalam Peraturan Bupati Merauke No 52 Tahun 2019 Tentang Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, pada pasal 12, dalam bidang Penyuluhan dan Pembinaan Usaha Peternakan, dari uraian tugas huruf j yaitu, melaksanakan pendampingan dan bimbingan terhadap kelompok peternakan sehingga perlu adanya pendampingan bagi kelompok atau individu dalam mengelola peternakannya.

Kebijakan yang baik tentu kebijakan yang berproses dengan berpatokan pada tiga aspek kebijakan yakni pada tataran perumusan

kebijakan, pelaksanaan kebijakan hingga pada tataran penilaian atau evaluasi kebijakan. Di mana evaluasi kebijakan mempunyai tujuan memberikan penilaian dan masukan terhadap pelaksanaan kebijakan yang dilakukan, apakah sudah maksimal dilaksanakan ataukah perlu dilakukan upaya perbaikan terhadap kebijakan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul "Evaluasi Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Efektivitas Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke?
2. Bagaimana Efisiensi Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke ?
3. Bagaimana Kecukupan Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke ?
4. Bagaimana Perataan Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke ?
5. Bagaimana Responsifitas Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke ?
6. Bagaimana Ketepatan Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui efektivitas Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke.
2. Untuk efisiensi Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke.
3. Untuk mengetahui kecukupan Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke.
4. Untuk mengetahui perataan Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke.
5. Untuk mengetahui responsifitas Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke.
6. Untuk mengetahui ketepatan Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1) Manfaat Teoritis

Bagi peneliti diharapkan penelitian ini dapat menambah pengetahuan peneliti dan lebih mengetahui tentang Evaluasi Program Bantuan Pemberdayaan Masyarakat Peternak Di Kabupaten Merauke. Bagi peneliti selanjutnya hasil penelitian ini bermanfaat sebagai bahan

referensi bagi peneliti selanjutnya atau bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian untuk ilmu pengetahuan terkait Evaluasi Program Bantuan Pemberdayaan Masyarakat Peternak sebagai literatur.

2) Manfaat Praktis

Sebagai bahan masukan dalam memenuhi proses evaluasi terhadap Program Bantuan Pemberdayaan Peternak Di Kabupaten Merauke.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Paradigma Administrasi Publik

Jika dilihat dari masanya, ilmu administrasi sebenarnya jauh lebih tua dari pada studi organisasi. Dalam kata pengantar *Toward a Philosophy of Administration*, Hodgkinson mengatakan bahwa “*administration is one of the most ancient and pervasive of human behavior*”. Administrasi adalah salah satu perilaku manusia yang paling kuno dan menyebar luas. Peradaban-peradaban lama telah memanfaatkan metode administrasi untuk berbagai keperluan dalam mengatur wilayah dan penduduk, bisa dikatakan bahwa sejak manusia mengenal tulisan, maka sejak itu pula administrasi dikembangkan sebagai sarana mengatur pemerintahan. Menurut Chandler dan Plano administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam publik (Keban, 2004) .

Melihat dari domain asalnya yang diawali dari melayani kebutuhan pemerintahan, tidak mengherankan kalau ilmu administrasi lebih dekat pada sektor publik dari pada sektor privat. Baru belakangan ini usaha-usaha perdagangan memanfaatkan pula metode administrasi untuk membantu menjalankan berbagai transaksi dan penggajian personal.

Dalam periode-periode perkembangannya terdapat hubungan antara ilmu administrasi dan teori organisasi, yaitu:

a. Periode Klasik

Teori ini setidaknya meliputi tiga kajian yakni berkaitan dengan teori birokrasi, teori administrasi dan teori manajemen ilmiah. Para ahlinya yang berbicara tentang teori birokrasi adalah Max Weber yang memberikan pemahaman akan karakteristik birokrasi yang meliputi (1). pembagian kerja, (2). hirarki wewenang, (3). program rasional, (4). sistem prosedur (5). sistem aturan dan hak kewajiban, (6). hubungan antar pribadi yang bersifat impersonal. Pada teori administrasi muncul tokoh-tokoh seperti Henry Fayol, Lyndall Unwick, James D. Mooney dan Allen Reily dimana pada tataran periode ini lahir prinsip manajemen seperti pembagian kerja, disiplin, aturan, keadilan dan prinsip manajemen lainnya. Periode atau teori ketiga dalam periode klasik yakni teori manajemen ilmiah dengan tokoh F.W. Taylor, pada tahapan ini lahir buku berjudul "*Scientific Management*", periode ini juga melahirkan kaidah organisasi yakni (1) pengembangan metode kerja yang didasarkan ilmu pengetahuan tentang kerja ilmiah yang benar, (2) karyawan dalam perusahaan harus bekerja sesuai spesialisasinya dimana perusahaan perlu mengembangkan kompetensi karyawan melalui seleksi, latihan dan pengembangan, (3) karyawan perlu mencapai upah kerja yang tinggi, penekanan biaya produksi dan integrasi seleksi, latihan dan pengembangan, (4)

peningkatan semangat dan mental kerja karyawan melalui pendekatan antara karyawan dan manajer (Hasiholan, 2012).

b. Periode Neo Klasik

Periode neo klasik muncul sebagai akibat dari adanya kelemahan-kelemahan pada periode klasik dengan fokus memberikan masukan terhadap hal-hal yang tidak dikaji pada periode klasik dengan memusatkan pada dua hal yakni (1) para ahli yang berfokus pada kekurangan teori klasik dan memberikan kritik terhadap aspek struktur pengkajian organisasi yang dikemukakan para ahli teori klasik, (2) kelompok ahli yang melihat kelemahan prinsip para ahli teori klasik dengan tidak merubah prinsip dasar tersebut. Fokus neo klasik difokuskan pada sisi psikologis dan sosial manusia yang bertindak sebagai individu maupun kelompok kerja yang selanjutnya dikenal pendekatan perilaku (*human approach*) dan pendekatan hubungan kerja kemanusiaan (*human relation approach*). Elton Mayo, Roethlisberger, Whitehead, Mary Parker Follets dan Chester L Barnard merupakan tokoh-tokoh neo klasik (Ambarwati, 2018).

c. Periode Modern

Pada periode ini perkembangan teknologi ikut membawa perubahan dalam organisasi yang tentu ikut membawa perubahan terhadap manajemen organisasi dari periode sebelumnya. Dimasa ini teori organisasi dilihat dalam dua sudut pandang yakni organisasi sebagai unit yang memiliki tujuan serta hubungan antara organisasi dengan elemen

baik yang ada dalam organisasi maupun diluar organisasi dimana pada tahapan ini dikatakan sebagai pendekatan yang sistemik. Pendekatan sistem memberikan sumbangan yang besar dalam evolusi perkembangan teori organisasi modern. Organisasi sebagai suatu sistem setidaknya memiliki 3 subsistem yakni:

- (1). Sub sistem teknis.
- (2). Sub sistem sosial.
- (3). Sub sistem kekuasaan.

Periode ini ditandai pula dengan lahirnya teori sistem umum atau "*General System Theory*" yang dikembangkan oleh Ludwig von Bertalanffy dan Kenneth Boulding sebagai teori organisasi modern dengan memuat beberapa inti antara lain:

- (1). Bagian dari sistem
- (2). Hubungan antar bagian dari sistem
- (3). Proses saling hubungan antar bagian
- (4). Tujuan dari sistem.

Pengembangan teori sistem selanjutnya diperluas oleh para ahli lain antar lain Jay Forrester dan Martin Starr (Ambarwati, 2018).

d. Periode Post-Modern

Teori organisasi pada masa Post-Modern telah berkembang lebih matang sehingga berjalan secara timbal balik dengan ilmu administrasi. Pengaruh dari analisis sosiologis masyarakat pasca-industri dan berkembang kajian-kajian post-modernisme terlihat dalam ilmu

administrasi berupa kecenderungan untuk mengkaji ulang birokrasi serta mengembangkan model-model pemerintahan yang lebih efektif dan efisien dengan meminjam gagasan-gagasan dari organisasi bisnis.

Pada era 1990-an, baik didaratan Eropa maupun di AS berkembang pemikiran-pemikiran yang mencoba menyesuaikan organisasi pemerintahan dengan cepatnya perubahan dan kecenderungan-kecenderungan baru masyarakat pasca-industri. Tokoh-tokohnya antara lain adalah David Osborne dan Gablear (*Banishing Bureaucracy*), yang menelurkan ide *entrepreneurial government* (pemerintahan yang dijiwai semangat kewirausahaan). Kelompok pemikir-pemikir yang mengarah pada gagasan seperti ini biasanya disebut paradigma NPM (*New Public Administration*). Kemudian terjadi reaksi balik, yaitu paradigma NPS (*New Public Service*) yang mencoba menggagas kembali organisasi publik sebagai pelayanan masyarakat, bukan “manajer” yang melayani masyarakat seolah-olah konsumen atau pelanggan (*customer*).

B. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Keban yang mengutip pandangan Nicholas Henry (Maulana & Nugroho, 2019) memberikan ruang lingkup yang dapat dilihat dari unsur-unsur berikut:

1. Organisasi Publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi, dan perilaku birokrasi.

2. Manajemen publik yaitu berkenaan dengan sistem ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia.
3. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Ruang lingkup administrasi publik sangat luas meliputi bidang ilmu lainnya diluar administrasi publik sendiri, Syafiie mengemukakan bahwa ruang lingkup administrasi publik mencakup ilmu-ilmu sosial lainnya yang ada kaitannya dengan negara antara lain ilmu pemerintahan, ilmu politik, hukum tata negara, ilmu negara serta ilmu filsafat (Syafiie, 2006). Sebagaimana pandangan Syafiie hal yang sama juga dikemukakan oleh Sadhana bahwa administrasi publik memiliki kajian dengan bidang ilmu lainnya seperti politi, hukum, sosial dan manajemen selain itu juga dengan bidang ilmu diluar ilmu sosial seperti teknik, statistik, matematika dan lainnya (Sadhana, 2011). Dengan demikia ruang lingkup administrasi publik tidak terbatas hanya dalam rumpun ilmu-ilmu sosial namun juga ikut mengkaji bidang ilmu lainnya yang mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara umum.

C. Perkembangan Ilmu Administrasi Publik

Robert T. Golembiewski menganggap bahwa fokus dan lokus dari ilmu administrasi publik dapat dilihat dari paradigmanya (Syafiie, 2006).

Perkembangan paradigma administrasi publik dijelaskan oleh Henry (Keban, 2014) sebagai berikut :

1) Paradigma Dikotomi Politik Dan Administrasi Publik (1900-1926).

Fokusnya terbatas pada masalah masalah organisasi dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan, politik dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik. Tokoh tokohnya Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Dalam paradigma ini para administrator dianggap tidak perlu campur tangan dalam kegiatan dan proses politik yang berlangsung di suatu negara, dan secara spesifik tugas para administrator tersebut adalah sebagai pelaksana keputusan keputusan politik yang dibuat oleh para politisi, dengan ini administrasi publik dipandang sebagai alat pemerintah. Dalam paradigma ini kata publik dalam administrasi publik memiliki pengertian dengan birokrasi pemerintahan atau segala sesuatu yang berhubungan dengan pemerintahan dan negara. Dengan demikian, administrasi publik dapat dipandang sebagai cara menjalankan birokrasi pemerintahan agar dapat bekerja sebagai mana mestinya.

2) Paradigma Prinsip Prinsip Administrasi (1927-1937).

Paradigma ini muncul sebagai akibat dari interaksi yang intensif antara para administrator dengan pihak politisi dan pihak swasta. Akibat dari interaksi ini, administrator dan ilmu administrasi diterima secara luas, baik di kalangan industri maupun pemerintah. Ciri paradigma ini adalah diserapnya prinsip prinsip manajemen secara luas untuk diterapkan pada ruang lingkup administrasi. Dalam periode ini juga muncul asumsi yang

dikemukakan oleh W. F. Willoughby bahwa prinsip prinsip administrasi bisa dibuktikan dan dipelajari. Dalam paradigma ini fokus dari ilmu administrasi dianggap lebih penting daripada lokusnya. Hal ini berakibat pada pengertian kata publik yang menjadi sangat luas yang hanya dibatasi oleh fokus ilmu administrasi, yaitu prinsip prinsip manajemen seperti *planning, organizing, actuating, dan controlling*. Hal ini berkonsekuensi pada masuknya administrasi publik pada ranah kajian yang belum pernah dimasukinya. Lokusnya kurang dipentingkan. Fokusnya adalah "prinsip prinsip" manajerial yang dipandang berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan lingkungan budaya. Tokohnya adalah Gulick dan Urwick, F.W. Taylor, Henry Fayol, Mary Parker Follet, dan Willoughby.

3) Paradigma Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970).

Paradigma yang seringkali dianggap sebagai suatu kemunduran dari ilmu administrasi publik ini berusaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi publik dengan politik. Dalam paradigma ini, lokus ilmu administrasi publik berusaha untuk di redefinisikan, yaitu pada birokrasi pemerintahan. Hal ini berakibat pada kurang diperhatikannya fokus dari ilmu administrasi publik, yang pada akhirnya berujung pada masalah "sibuk mendefinisikan" fokusnya. Dalam paradigma ini jelas bahwa pengertian dari kata publik yang diinginkan adalah yang berkenaan dengan birokrasi pemerintahan, sehingga ruang lingkup administrasi publik bisa dikatakan kembali menyempit ke seputar proses manajerial

birokrasi pemerintahan. Administrasi negara kembali menjadi bagian dari ilmu politik. Pelaksanaan prinsip prinsip administrasi sangat dipengaruhi oleh berbagai macam faktor lingkungan, jadi tidak "*value free*" (bebas nilai). Tokoh paradigma ini adalah Nicholas Henry.

4) Paradigma Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970).

Administrasi tetap menggunakan prinsip administrasi yang dipengaruhi berbagai faktor, oleh karena itu dalam paradigma ini mengembangkan adanya pemahaman sosial psikologi, dan analisis sistem untuk melengkapi. Tokoh paradigma ini adalah Henderson, Thompson, Caldwen. Dalam paradigma ini ilmu Administrasi menyajikan fokus dan bukannya lokus. Dalam paradigma ini nampaknya mulai tumbuh kesadaran untuk mengadopsi disiplin ilmu lainnya untuk menyempurnakan studi ilmu administrasi publik. Dalam paradigma ini muncul kerancuan dalam memahami arti kata publik, sehingga secara garis besar bisa dibuat kesimpulan bahwa kata publik di sini berarti segala sesuatu yang mempengaruhi kepentingan umum atau masyarakat.

Hal ini berkonsekuensi pada meluasnya ruang lingkup dari administrasi publik yang tadinya hanya berhubungan dengan birokrasi pemerintahan menjadi menangani semua yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas. Paradigma inilah yang masih dianut oleh kebanyakan akademisi Ilmu Administrasi Publik. Walaupun memiliki kekurangan yang sangat signifikan, berupa ketidakmampuan

mendefinisikan arti kata publik secara tegas, sehingga menimbulkan perdebatan panjang yang belum juga tuntas tentang arti kata publik di sini.

5) Paradigma Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik (1970).

Pada paradigma ini, lokus administrasi publik bukan semata mata pada ilmu murni administrasi, melainkan pada teori organisasi, yakni pada bagaimana dan mengapa organisasi organisasi itu bekerja, bagaimana dan mengapa orang orang berperilaku dalam organisasi, serta bagaimana dan mengapa keputusan keputusan itu diambil. Selain itu, pertimbangan pertimbangan untuk menggunakan teknik teknik ilmu manajemen ke dalam lingkungan pemerintahan menjadi perhatian pula dalam fase paradigma ini.

D. Kebijakan Publik

Pengertian dan substansi tentang kebijakan publik secara langsung ataupun tidak langsung telah dikenal luas di masyarakat, seiring dengan berbagai fenomena dan kegiatan yang terjadi di dalam pemerintahan. Terdapat banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dengan definisi yang beragam. Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye didefinisikan sebagai "*Whatever governments chooses to do or not to do*" (Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu) (Madani, 2011). Pengertian ini menunjukkan bahwasannya pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pilihan terhadap kebijakan mana yang akan dilakukan atau tidak, tergantung pada permasalahan yang timbul atau capaian yang ingin dituju dari

kebijakan yang dibuat tersebut. Sementara, pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh Anderson dalam Nugroho mendefinisikan kebijakan sebagai “*A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern.*” Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan (R. Nugroho, 2009).

Carl I. Friedrich dalam Nugroho menjelaskan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu (R. Nugroho, 2009). Senada dengan hal diatas Dye dalam Widodo mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu “(a) stakeholders kebijakan, (b) pelaku kebijakan (*policy contents*), dan (c) lingkungan *kebijakan (policy environment)*” (Widodo, 2008). Berdasarkan teori tersebut dapat disimpulkan bahwasannya suatu kebijakan dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang didalamnya terdapat pelaku pelaku yang terlibat dalam mengatasi masalah yang timbul dari lingkungannya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Anderson dalam Islamy (dalam Widodo, 2008) elemen yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup beberapa hal berikut :

- 1) Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- 2) Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- 3) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
- 4) Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- 5) Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif) (Widodo, 2008).

Pembuatan kebijakan publik dimaksudkan untuk mengatasi masalah masalah yang timbul di masyarakat, merumuskan masalah merupakan salah satu tahapan dalam pembuatan kebijakan, sehingga merumuskan masalah merupakan hal pokok dalam pembuatan kebijakan. Dunn (2003) menjelaskan beberapa ciri penting dari masalah kebijakan antara lain:

- 1) Saling Ketergantungan dari masalah kebijakan. Masalah-masalah kebijakan di dalam suatu bidang kadang kadang mempengaruhi kebijakan di dalam bidang lain. Ackoff dalam Dunn mengemukakan bahwa dalam kenyataan masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri; mereka merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang paling baik diterangkan sebagai

meses, yaitu, suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan diantara segmen-segmen yang berbeda.

- 2) Subyektivitas dari masalah kebijakan. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Meskipun terdapat suatu anggapan bahwa masalah bersifat objektif, data yang sama mengenai suatu masalah dapat diinterpretasikan secara berbeda.
- 3) Sifat Buatan dari masalah. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil/produk penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial yang obyektif; dan diubah secara sosial.
- 4) Dinamika masalah kebijakan. Terdapat banyak solusi untuk suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah tersebut. Masalah dan solusi berada dalam perubahan-perubahan yang konstan; dan karenanya masalah tidak secara konstan terpecahkan. Solusi terhadap masalah dapat menjadi usang meskipun masalah itu sendiri belum usang (Dunn, 2003).

Kebijakan publik dalam mengatasi suatu masalah juga mengandung berbagai konsep. Anderson dalam LAN dalam Widodo mengartikan kebijakan publik sebagai "Suatu respon dari sistem politik terhadap *demands/claim* dan *support* yang mengalir dari lingkungannya" (Widodo,

2008). Dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi masalah yang timbul di masyarakat, kebijakan tersebut berisi nilai nilai yang selaras dengan nilai nilai yang berlaku di dalam masyarakat yang akan dikenai dampak langsung ataupun tidak langsung dari kebijakan, seperti dikemukakan David Easton dalam Dye dalam Subarsono bahwasannya “Ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya” (Subarsono, 2008). Senada dengan hal tersebut, Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Dye dalam Subarsono, berpendapat bahwa “Kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat” (Subarsono, 2008).

Kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat, agar tidak terjadi penolakan ataupun resistensi pada saat di implementasikan. Thoha mengidentifikasi dua aspek yang terkandung dalam kebijakan publik. Pertama, lahirnya kebijakan publik merupakan bagian dari dinamika sosial yang berarti bahwa proses kebijakan tidak berada dalam ruang hampa dan berdiri sendiri. Sebagai produk dan aktivitas pemerintahan, kebijakan terkait dengan perubahan masyarakat. Dampaknya adalah meningkatnya kebutuhan maupun permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan dalam dinamikanya mengerucut menjadi isu publik sehingga mendorong lahirnya suatu produk kebijakan. Kedua, kompleksitas kebutuhan publik

dan permasalahan yang menyertainya menjadi titik total bagi ditetapkannya kebijakan untuk mengatasi konflik kepentingan serta memberikan insentif kepada berbagai kelompok DPRD maupun kelompokkelompok kepentingan yang berasal dari sektor swasta serta lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tiap-tiap kelompok kepentingan ini memiliki hubungan atau berinteraksi dengan aktor/elit kebijakan dengan tujuan untuk mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan yang akan ditetapkan (Thoha, 1992).

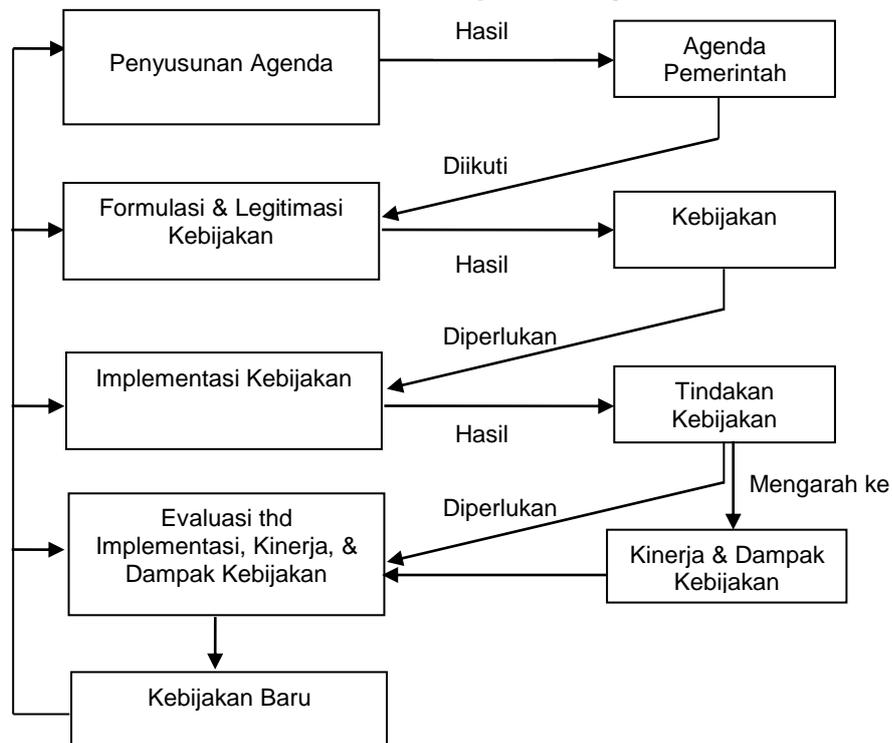
Dari sejumlah definisi yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan atau proses dalam mengatasi masalah publik yang didalamnya mengandung konsep atau nilai nilai yang selaras dengan konsep dan nilai yang dianut oleh masyarakat. Kebijakan publik disusun melalui tahapan-tahapan tertentu, dimana terdapat seorang atau sekumpulan aktor di setiap tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik tersebut. Menurut Dunn (2003) dalam tahapan-tahapan kebijakan publik terdiri dari :

1. Tahap penyusunan agenda. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah apada agenda publik. Sebelumnya masalahmasalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada, akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.
2. Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-

masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Pada tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Tahap adopsi kebijakan. Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. Tahap implementasi kebijakan. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.
5. Tahap penilaian kebijakan. Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat. Ditentukan ukuran-ukuran atau kriteriakriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan (Dunn, 2003).

Tahapan kebijakan diatas menurut pada ketentuan bahwa suatu kebijakan yang baik memang harus berangkat dari sejumlah fenomena yang terjadi dilingkungan masyarakat yang mendapat perhatian dari pemerintah. Menurut Dunn tahapan-tahapan kebijakan publik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut (Dunn, 2003) :

Gambar 2.1 Tahapan Kebijakan Publik

Sumber : Ripley (Dunn, 2003).

Berdasarkan gambar diatas dapat dijelaskan bahwasannya analisis kebijakan publik bahwasannya adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkain kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilai kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, peramalan (*forecasting*), rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual (Subarsono, 2008).

E. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun seringkali tahapan ini diabaikan dan hanya

berakhir pada tahap implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan (Subarsono, 2008). Evaluasi kebijakan digunakan untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Menurut Muhadjir dalam Widodo mengemukakan “Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat “membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan” (Widodo, 2008). Lester dan Stewart menyatakan evaluasi kebijakan pada hakekatnya mempelajari konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik (Kusumanegara, 2010).

Dalam bahasa yang lebih singkat Jones dalam Winarno mengartikan evaluasi adalah “Kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan” (Winarno, 2008). Serta secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai “Kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi, dan dampak” (Winarno, 2008). Hal ini berarti bahwa proses evaluasi tidak hanya dapat dilakukan pada tahapan akhir saja, melainkan keseluruhan dari proses kebijakan dapat dievaluasi.

F. Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan

Sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan, evaluasi memiliki fungsi dan tujuan. Menurut Wibawa dalam Nugroho, evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah ,kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
- b. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosialekonomi dari kebijakan tersebut (R. Nugroho, 2009).

Beberapa ahli juga mengemukakan tentang tujuan-tujuan dari evaluasi, Subarsono merinci beberapa tujuan dari evaluasi antara lain sebagai berikut :

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.

- c. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik (Subarsono, 2008).

Oleh karena itu evaluasi kebijakan, pada prinsipnya digunakan untuk mengevaluasi empat aspek dalam proses kebijakan publik, yaitu “a) proses pembuatan kebijakan; 2) proses implementasi; 3) konsekuensi kebijakan; 4) efektivitas dampak kebijakan” (Samodra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, 1994).

G. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Kebijakan publik memiliki tipe dan pendekatan yang beragam dan berbeda, tergantung dari pada tujuan ataupun sudut pandang dari para

evaluator yang akan melakukan evaluasi. Dunn (2003) membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga bagian antara lain :

- a. Evaluasi Semu. Evaluasi semu adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial.
- b. Evaluasi Formal. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuandan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
- c. Evaluasi Keputusan Teoritis. Evaluasi keputusan teoritis 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. Asumsi dari evaluasi teoritis

keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program (Dunn, 2003).

H. Tahapan dan Kendala Evaluasi Kebijakan

Evaluasi dalam pelaksanaannya memiliki tahapan atau langkah-langkah yang dapat dilakukan agar dapat berjalan secara sistematis. Evaluasi dengan ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan yang lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lain (Winarno, 2008). Edward A. Suchman di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu :

- a) Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b) Analisis terhadap masalah.
- c) Deskripsi dan standardisasi kegiatan.
- d) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
- f) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak (Winarno, 2008).

Langkah-langkah tersebut dibuat agar suatu evaluasi dapat efektif dengan berjalan secara sistematis. Pada pelaksanaannya sendiri, evaluasi tidak terlepas dari kemungkinan timbulnya masalah atau kendala. Hal ini

disebabkan evaluasi juga merupakan proses yang kompleks, sehingga kendala atau masalah tersebut dapat menghambat pelaksanaan evaluasi tersebut. Anderson dalam Winarno mengidentifikasi enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan.

- a. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan. Bila tujuan-tujuan dari suatu kebijakan tidak jelas atau tersebar, maka kesulitan yang timbul adalah menentukan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan.
- b. Kausalitas. Terdapat kesulitan dalam melakukan penentuan kausalitas antara tindakan-tindakan yang dilakukan terutama dalam masalah-masalah yang kompleks. Seringkali ditemukan suatu perubahan terjadi, tetapi tidak disebabkan suatu tindakan atau kebijakan.
- c. Dampak kebijakan yang menyebar. Tindakan-tindakan kebijakan mungkin mempengaruhi kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Hal ini sebagai akibat dari eksternalitas atau dampak yang melimpah yakni suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan atau kelompok selain mereka yang menjadi sasaran kebijakan.
- d. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data. Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.

- e. Resistensi pejabat. Para pejabat pelaksana program mempunyai kecenderungan untuk tidak mendorong studi-studi evaluasi, menolak memberikan data, atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap.
- f. Evaluasi mengurangi dampak. Berdasarkan alasan tertentu, suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau dikritik sebagai evaluasi yang tidak meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tidak mendapat perhatian yang semestinya bahkan diabaikan, meskipun evaluasi tersebut benar (Winarno, 2008).

I. Kriteria Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik dalam tahapan pelaksanaannya menggunakan pengembangan beberapa indikator untuk menghindari timbulnya bias serta sebagai pedoman ataupun arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang ditetapkan menjadi tolak ukur dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik. Nugroho menjelaskan bahwasannya evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik (R. Nugroho, 2009).

Selanjutnya gunakan memberikan arah yang jelas tentang evaluasi kebijakan publik maka William N. Dunn (2003) mengemukakan beberapa kriteria rekomendasi kebijakan yang sama dengan kriteria evaluasi kebijakan yang terdiri atas :

a) Efektivitas (*Effectiveness*).

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter. Efektivitas organisasi usaha dalam kelompok ataupun perseorangan dapat dilihat dari pencapaian tujuan yang dikehendaki bersama. Orientasi pencapaian tujuan sebagai ukuran bagi keberhasilan organisasi, karena pada dasarnya organisasi dibentuk untuk melaksanakan sesuatu dan organisasi bergerak melaksanakan fungsinya kearah sesuatu tujuan.

b) Efisiensi (*Efficiency*).

Efisien menurutnya adalah mengerjakan pekerjaan dengan benar (*doing things right*). Efisien (daya guna) adalah proses penghematan (*man, money, material, machines, methods, marketing, minutes dan information*) dengan cara melakukan pekerjaan dengan benar (*do things right*). Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

c) Kecukupan (*Adequacy*).

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. kecukupan adalah kepadaan,

kelengkapan, kebulatan, kepadanan, keseluruhan, kesemestaan, keutuhan, totalitas. Kesimpulan sinonim kecukupan adalah kepadaan, kelengkapan.

d) Perataan (*Equity*).

Erat hubungannya rasionalitas legal dan sosial, serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan, atau pelayanan pendidikan kadang-kadang didistribusikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat berhubungan dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risoris masyarakat.

e) Responsifitas (*Responsiviness*).

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan. Resposif terhadap suatu kebikan adalah suatu upaya yang baik

mengingat bahwa dalam evaluasi kebijakan lebih berkaitan dengan kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik. Evaluasi pada perumusan dilakukan pada posisi tindakan yaitu lebih pada proses perumusan dari pada muatan kebijakan yang biasanya hanya menilai apakah prosesnya telah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati.

f) Ketepatan (*Appropriateness*).

Ketepatan adalah kemampuan seseorang untuk mengarahkan suatu gerak ke suatu sasaran sesuai dengan tujuannya. Dengan kata lain bahwa ketepatan adalah kesesuaian antara kehendak yang diinginkan dan kenyataan hasil yang diperoleh terhadap sasaran tujuan tertentu. Ketepatan merupakan faktor yang diperlukan seseorang untuk mencapai target yang diinginkan. Ketepatan berhubungan dengan keinginan seseorang untuk memberi arah kepada sasaran dengan maksud dan tujuan tertentu.

Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut (Dunn, 2003).

Sejalan dengan kriteria rekomendasi kebijakan tersebut, Dunn (2003) selanjutnya mengemukakan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik antara lain:

Tabel 2.1 Kriteria Evaluasi Kebijakan

Tipe Kriteria	Pertanyaan
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperluka untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
Responsifitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber : William N. Dunn, 2003, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua, Yogyakarta; Gajah Mada University Press Hal. 610

J. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mendapat awalan bermenjadi kata “berdaya” artinya memiliki atau mempunyai daya. Daya artinya kekuatan, berdaya memiliki arti kekuatan. Kata “berdaya” apabila diberi awalan pe- dengan mendapat sisipan –m- dan akhiran –an manjadi “pemberdayaan” artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai kekuatan (Rosmedi Dan Riza Risyanti, 2006). Kata “pemberdayaan ” adalah terjemahan dari bahasa Inggris “Empowerment”, pemeberdayaan berasal dari kata dasar “*power*” yang berarti kekuatan berbuat, mencapai, melakukan atau memungkinkan. Awalan “em” pemberdayaan dapat berarti kekuatan dalam diri manusia, suatu sumber kreativitas (Lili Baridi, Muhammad Zein, 2005). Secara konseptual

pemberdayaan (*empowerment*) berasal dari kata *power* (kekuasaan atau keberdayaan) (Edi Suharto, 2005) .

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, Khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam: (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka (Mardikanto, 2013) . Menurut beberapa pakar yang terdapat dalam buku Edi Suharto, menggunakan definisi pemberdayaan dilihat dari tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan. Menurut Jim Ife dalam membangun masyarakat memberdayakan rakyat, pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung (Edi Suharto, 2005).

Masih dalam buku tersebut, person mengatakan bahwa pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam mengontrol dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh

keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya, sedangkan menurut Swift dan Levin dalam membangun masyarakat memberdayakan masyarakat, pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Edi Suharto, 2005).

Berdasarkan definisi pemberdayaan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok rentan dan lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan, sehingga mereka memiliki keberdayaan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik secara fisik, ekonomi, maupun sosial seperti: kepercayaan diri, maupun menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya (Edi Suharto, 2005).

Adapun cara yang di tempuh dalam melakukan pemberdayaan yaitu dengan memberikan motivasi atau dukungan berupa sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan bagi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas mereka, meningkatkan kesadaran tentang potensi yang di milikinya, kemudian berupaya untuk mengembangkan potensi yang dimiliki tersebut. Semakin baik program pemberdayaan yang diberikan bagi kelompok masyarakat maka akan semakin baik tatanan yang diharapkan terjadi.

K. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang terkait dengan penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.2 Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Dengan Penelitian Yang Dilakukan
Dyaz Yogasmara 2016	Studi Evaluasi Tentang Dampak Intensitas Pengembangan Agribisnis Peternakan Pada Tingkat Kesejahteraan Ekonomi Kelompok Masyarakat Penerima Bantuan Di Kecamatan Tugu Kabupaten Trenggalek (Yogasmara, 2016)	Tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat penerima bantuan tingkat kesejahteraan ekonomi dilihat dari indikator pendapatan, konsumsi telah mengalami peningkatan pasca adanya pengembangan agribisnis peternakan, sedangkan pada kepemilikan aset rata-rata masyarakat penerima bantuan mengalami peningkatan pada aset produksi yaitu hewan ternak dari pengembangan agribisnis peternakan dan aset non produksi yaitu adanya kesempatan masyarakat untuk menabung. Kemudian pada tingkat pendapatan hampir seluruh masyarakat penerima bantuan mengalami peningkatan. Dampak intensitas pengembangan agribisnis peternakan pada tingkat kesejahteraan ekonomi kelompok masyarakat penerima bantuan pada intensitas pengembangan agribisnis peternakan yang dilakukan di kabupaten trenggalek berdampak positif pada peningkatan daya saing hasil produksi peternakan, peningkatan pendapatan dan kemandirian masyarakat peternak. Pada peningkatan daya saing	Penelitian terdahulu meneliti tentang evaluasi terhadap dampak yang timbul dari adanya pengembangan agribisnis peternakan. Pada penelitian yang dilakukan, peneliti memfokuskan pada evaluasi program bantuan ternak di Kabupaten Merauke.

		hasil produksi peternakan terjadi peningkatan baik produksi pada pengolahan ataupun produksi pada ternak. Kemudian pada daya saing masyarakat melalui pelatihan serta pendidikan yang dilakukan secara tidak langsung mengalami peningkatan meskipun untuk peningkatan daya saing sendiri tidak bisa dilihat secara langsung karena lebih mengarah pada softskill masyarakat dan kapasitas sumberdaya manusia.	
Eko Nugraho dkk 2017	Kajian Evaluasi Manfaat Dan Kontribusi Dana APBN Dalam Pembangunan Peternakan Di Jawa Timur (E. Nugroho et al., 2012)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi sub sektor peternakan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sektor pertanian di Jawa Timur provinsi relatif rendah (9,20-9,26%) dibandingkan dengan sub sektor lainnya. Sebagai tambahan, kontribusi sektor pertanian terhadap total PDRB di Provinsi Jawa Timur sebesar 17.44-17.22%. Meski kontribusinya relatif rendah, anggaran APBN tetap penting untuk mengembangkan sektor peternakan di Provinsi Jawa Timur.	Penelitian yang dilakukan oleh Eko Nugraho dkk lebih difokuskan pada manfaat dan kontribusi peternakan di propinsi jawa timur. Sementara penelitian ini berfokus pada evaluasi program bantuan ternak di Kabupaten Merauke.
Mohamad Nur 2017	Evaluasi Kebijakan Program Piloting pada Balai Pengembangan Perbibitan Ternak Domba Margawati Garut (Nur, 2017)	Faktor-faktor dominan yang menyebabkan belum optimalnya program piloting pada Balai Pengembangan Perbibitan Ternak Domba Margawati Garut, yaitu kriteria responsif dan ketepatan dalam menekan kemiskinan secara lebih efektif	Penelitian yang dilakukan oleh Mohamad Nur lebih memfokuskan pada Evaluasi Kebijakan Program Piloting pada Balai Pengembangan Perbibitan Ternak Domba Margawati Garut Sementara penelitian ini berfokus pada evaluasi program bantuan ternak di kabupaten Merauke.

Eko Budi Santoso, dkk 2017	Evaluasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Minapolitan Di Kabupaten Bogor (Santoso et al., 2019)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari 6 dimensi tersebut 2 dimensi menunjukkan kondisi yang baik yang mendukung keberhasilan kebijakan yaitu dimensi efektivitas dan efisiensi. Sementara terdapat 4 dimensi yang memiliki kelemahan yaitu responsivitas, pemerataan, kecukupan dan ketepatan Kebijakan.	Penelitian yang dilakukan oleh Eko Budi Santoso, dkk fokus pada Evaluasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Minapolitan Di Kabupaten Bogor Sementara penelitian ini berfokus pada evaluasi program bantuan ternak di Kabupaten Merauke.
Hasim As'ari dkk 2017	Evaluasi Kebijakan Dan Prioritas Pembangunan Dalam Upaya Penguatan Ekonomi Masyarakat (As'ari et al., 2017)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pembangunan di daerah 3T masih belum maksimal, masih banyak permasalahan yang dihadapi masyarakat, baik yang berprofesi sebagai nelayan, petani, maupun pedagang.	Penelitian yang dilakukan oleh Hasim As'ari dkk lebih memfokuskan pada Evaluasi Kebijakan Dan Prioritas Pembangunan Dalam Upaya Penguatan Ekonomi Masyarakat Sementara penelitian ini berfokus pada evaluasi program bantuan ternak di Kabupaten Merauke.

Sumber : Diolah peneliti.

L. Kerangka Pikir

Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke memiliki program bantuan ternak kepada masyarakat, program ini sesuai Peraturan Bupati Merauke Nomor 52 Tahun 2019 dalam pasal 10 ayat (2) dikatakan bahwa Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Merauke memiliki tugas mengembangkan ternak. Program bantuan masyarakat ternak di Kabupaten Merauke sudah dilakukan sejak tahun 2015-2018. Hal tersebut di tandai adanya bantuan kepada beberapa kelompok ternak yang secara sah menerima bantuan ternak.

Untuk melakukan evaluasi program bantuan ternak di Kabupaten Merauke menggunakan teori evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh (Dunn, 2003), yakni (1) efektivitas, yaitu berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan, (2) efisien (daya guna) adalah proses penghematan (*man, money, material, machines, methods, marketing, minutes* dan informasi) dengan cara melakukan pekerjaan dengan benar (*do things right*). Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter, (3) kecukupan yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan, (4) pemerataan juga perlu dilakukan karena erat hubungannya rasionalitas legal dan sosial, serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan, (5) responsifitas yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya efektivitas, efisiensi,

kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan, (6) ketepatan dalam evaluasi kebijakan yaitu kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

