

DISERTASI

**EVALUASIKEBIJAKAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT DALAM PROGRAM PNPM MANDIRI KP
DI KABUPATEN MALUKU TENGGARA**

***EVALUATION OF COMMUNITY EMPOWERMENT POLICY
IN PNPM MANDIRI KP PROGRAMS
AT SOUTHEAST MALUKU REGENCY***

MOHAMAD ARSAD RAHAWARIN



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

DISERTASI

**EVALUASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT DALAM PROGRAM PNPM MANDIRI KP
DI KABUPATEN MALUKU TENGGARA**

***EVALUATION OF COMMUNITY EMPOWERMENT POLICY
IN PNPM MANDIRI KP PROGRAMS
AT SOUTHEAST MALUKU REGENCY***

MOHAMAD ARSAD RAHAWARIN



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

**EVALUASI KEBIJAKANPEMBERDAYAAN
MASYARAKATDALAM PROGRAM PNPM MANDIRI KP
DI KABUPATEN MALUKU TENGGARA**

Disertasi

Sebagai Salah satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi
Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

MOHAMAD ARSAD RAHAWARIN

Kepada

**PROGRAMPASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

HALAMAN PENGESAHAN

**EVALUASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT DALAM PROGRAM PNPM MANDIRIKP
DI KABUPATEN MALUKU TENGGARA**

Disusun dan diajukan oleh

MOHAMAD ARSAD RAHAWARIN
Nomor Pokok :P 0900309022

Telah disetujui untuk diajukan dalam Ujian Promosi Doktor

Menyetujui
Komisi Penasihat,

Prof.Dr. Haselman, M.S.
Promotor

Dr. Muhammad Yunus, MA.
Ko- Promotor

Prof.Dr. H. Hamka Naping, MA.
Ko- Promotor

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Negara

Prof.Dr.Suratman,M.Si.

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mohamad Arsad Rahawarin

Nomor Mahasiswa : P 0900309022

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

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

Makassar, 21Maret2013

Yang Menyatakan,

Mohamad Arsad Rahawarin

PRAKATA

Segala puji hanyalah untuk Allah SWT. Shalawat dan salam semoga senantiasa diberikan kepada Utusan terakhir dan Nabi yang paling mulia, Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan semua orang yang mengikuti jejaknya hingga hari kiamat.

Merupakan suatu hal yang amat melegakan sekaligus membanggakan bagi penulis dengan terselesainya disertasi ini dan dapat disajikan sebagaimana adanya. Penyelesaian disertasi ini tidak luput dari bantuan baik moril maupun materil, dorongan dan do'a dari berbagai pihak. Oleh karena itu disampaikan apresiasi yang tulus, penghargaan yang tinggi kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian disertasi ini, baik dengan do'a, arahan, nasehat, dan dorongan terutama kepada:

1. Prof.Dr.dr.Idrus A.Paturusi selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof.Dr.Haselman,M.S. selaku promotor, serta Dr. Muhammad Yunus, MA dan Prof.Dr.H. Hamka Naping,MA selaku ko-promotor yang telah menyediakan waktu, mencurahkan tenaga dan pikiran dalam proses pembimbingan hingga selesainya disertasi ini.
3. Prof.Dr.Ir. Mursalim selaku Direktur Program Pascasarjana beserta seluruh Asisten Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
4. Prof.Dr. Hamka Naping. MA selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

5. Prof.Dr. Suratman Nur, M.Si selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin beserta seluruh dosen dan stafkaryawan atas bantuan selama mengikuti pendidikan.
6. Prof.Dr. Haedar Akib, M.Si selaku Penguji Eksternal Universitas Negeri Makassar yang telah menyediakan waktu dan pikiran dalam penyempurnaan disertasi.
7. Prof.Dr. Thomas Pentury, M.Si., selaku Rektor Universitas Pattimura Ambon atas kesempatan dan dorongan yang diberikan.
8. Almarhum Drs. N. Tupamahu, MS., selaku mantan Dekan dan Drs. J. Madubun, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pattimura Ambon atas kesempatan yang diberikan untuk mengikuti kuliah pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
9. Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Maluku Tenggara beserta jajarannya, Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Maluku Tenggara, Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Maluku Tenggara, Tokoh Agama, Pemuda, Koperasi Kecamatan Kei Kecil, Konsultan Manajemen, Mitra Desa dan Kelompok Masyarakat Pemanfaat pada Desa Labetawi dan Kelurahan Ohoijang serta Lembaga Ekonomi Pemberdayaan Pesisir Mikro Mitra Mina Kecamatan Kei Kecil atas kesediaannya sebagai responden.

10. Almarhum kedua Ayahanda Hi. Muhammad Amin Rahawarindan Hi. Slamet Atmowironoserta kedualbunda tersayang Hj. S. Rahawarindan Hj. Sumaryatiselaku orang tuaku tercinta.
11. Kakak, adik-adik dan keponakan, Hasan Basyri Rahawarin, Drs. N. Rahawarin, Hj. Madina Rahawarin, S.Pd., Hj. Erni Rahawarin, SP., M. Taha Rahawarin, S.E., M. Ali Rahawarin, S.Sos., Darwis Amin Rahawarin, S.E., M.Si. dan Yeti Cahyati Rahawarin, dengan segala kerelaannya membagi kesulitandan membantu penulis selama mengikuti studi hingga dalam proses pengetikan naskah disertasi ini.
12. Teman-teman seangkatan yang senantiasa berbagi ilmu pengetahuan dan pengalaman baik dalam setiap diskusi maupun pada kesempatan-kesempatan lainnya.
13. Segenap pihak yang tidak disebutkan satu per satu.

Bahwa bagaimanapun, proses mengikuti studi pada Program Pascasarjana yang berujung pada penulisan sebuah disertasi, jelas membutuhkan curahan energi, pikiran dan waktu dan dana. Tak kalah pentingnya adalah do'a, dorongan, toleransi dan bantuan dari keluarga. Do'a, dorongan, bantuan dan toleransi yang tinggi untuk merelakan sebagian waktu dan dana dari isteri tercinta Dra. Hj. Emy Lestariani, anak-anak tersayang: Ajeng Nur Iftitah Aristiani Rahawarin dan Dimas Nur Hariyadi Mirsad Rahawarin patut dihargai. Jika nilai disertasi ini membersitkan sebuah prestasi yang patut disyukuri, ia merupakan wujud cinta dan kasih sayang dari seorang suami/ayah kepada kalian.

Tiada gadingl yang tak retak, tiada manusia yang tidak berbuat kehilafan dan kekurangan, Walaupun penyusun sudah berusaha menyajikan disertasi ini sebaik mungkin, namun saran dan kritik Dewan Panguji tetap diharapkan dalam rangka penyempurnaannya.

Akhirnya kepada Allah SWT jualah penyusun berserah diri dan semoga amal baik segenap pihak mendapat balasan yang setimpal daripadanya, Amin.

Makassar, 21Maret2013

Penulis,

ABSTRAK

Mohamad Arsad Rahawarin.Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat dalam Program PNPM Mandiri KP di Kabupaten Maluku Tenggara.(Dibimbing oleh**Haselman,Hamka Naping,danMuhammad Yunus**).

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh berbagai program pembangunan pemberdayaan masyarakat yang belum optimal termasuk program PNPM Mandiri KP. Sehubungan dengan itu, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui makna pemberdayaan, mengetahui partisipasi dan tanggapan terhadap pemberdayaan, mengetahui dampak pemberdayaan program PNPM, dan untuk mengevaluasi program pemberdayaan melalui PNPM di Kabupaten Maluku Tenggara.

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Kei Kecil Maluku Tenggara. Pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan, wawancara dan dokumentasi. Data dianalisis dengan teknik triangulasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa evaluasi pemberdayaan masyarakat dalam program PNPM terdapat perbedaan makna pemberdayaan di antara pelaku pemberdayaan. Perbedaan ini mengakibatkan program dan pendekatan setiap pelaku pemberdayaan berbeda. Perbedaan program dan pendekatan membuat tingkat partisipasi kelompok sasaran juga berbeda. Dampak program PNPM terhadap pemberdayaan masyarakat tidak signifikan baik dalam peningkatan produktivitas, pendapatan petani maupun pemberdayaan ekonomi masyarakat. Sehingga evaluasi pemberdayaan menunjukkan kriteria-kriteria secara keseluruhan rata-rata tidak baik. Untuk itu disarankan untuk membuat kesepakatan peran masing-masing pelaku pemberdayaan.

ABSTRACT

Mohamad Arsad Rahawarin. Evaluation of Community Empowerment Policy In PNPM Mandiri KP Programsat South East Maluku Regency. (Supervised by **Haselman, Hamka Naping, and Muhammad Yunus**).

The research is motivate by a variety of community development programs that have not been optimized, including PNPM Mandiri KP. Accordingly, this study aims to determine the meaning of empowerment, knowing participation and responses of empowerment through PNPM program in Southeast Maluku Regency.

This study was conducted inn Kei Kecil Regency of Southeast Maluku Regency. Data collected through observation, interviews and documentation. The data were analyzed y the technique of triangulation.

The result showed that there is a difference meaning among the empowerment actors based on the evaluation of community empowerment PNPM program. The difference resulted in programs and approaches of each actors empowerment are different. The difference of approach and program causing the level of participation of the target group are also different. The impact of PNPM program on community empowerment is not significant either in increasing productivity, farmers' income and community economic empowerment. Moreover, the evaluation of empowerment showed average overall criteria is not good. It is recommended to make the role agreement for each actor's empowerment.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR GRAFIK.....	xvi
DAFTARISTILAH.....	xvii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar BelakangPermasalahan.....	1
B. RumusanMasalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	11
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Konsep Kebijakan Publik.....	13
B. Evaluasi Kebijakan Publik	26
C. Kebijakan dan Perencanaan Sosial.....	80
D. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri KP.....	135

	E. Penelitian Sebelumnya.....	144
	F. Kerangka Pemikiran	149
BAB III.	METODE PENELITIAN	154
	A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	154
	B. Pengelolaan Peran Sebagai Peneliti	155
	C. Lokasi Penelitian	156
	D. Informan Penelitian	156
	E. Teknik Pengumpulan Data	158
	F. Teknik Analisis Data.....	160
	G. Pengecekan Validitas Temuan	167
BAB IV.	DESKRIPSI PEMBERDAYAAN	169
	A. Kecamatan Kei Kecil Daerah Potensi Perikanan	169
	B. Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir	185
	C. Deskripsi Kabupaten Maluku Tenggara	190
BAB V.	HASIL DAN PEMBAHASAN	202
	A. Kebijakan PNPM Mandiri KP.....	202
	B. Pelaksanaan Program Pemberdayaan.....	212
	C. Sosialisasi dan Proses Pelaksanaan Program PNPM.....	220
	D. Penganggaran Program PNPM.....	244
	E. Partisipasi dan Tanggapan Masyarakat terhadap Program dan Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Kelautan dan Perikanan (KP)	267
BAB VI.	PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	285
	A. Dampak Program PNPM.....	285

B. Evaluasi Program	299
BAB VII. PENUTUP	305
A. Kesimpulan	305
B. Saran-saran	308
DAFTAR PUSTAKA	310

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Kriteria Evaluasi	49
2. Kriteria Hasil-Hasil Program Publik	52
3. Metode Untuk Evaluasi Program	60
4. Tipe Evaluasi Berdasarkan Kriteria Kapan dan Siapa	66
5. Pergeseran Paradigma dalam Kebijakan Publik	104
6. Sarana Komunikasi di Kecamatan Kei Kecil	178
7. Program, Kegiatan dan Output Utama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan secara Nasional	188
8. Alokasi Dana Pembangunan Pedesaan tahun 2008-2011 pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Kabupaten Maluku Tenggara.....	193
9. Persentase Pinjaman Kredit Usaha Kecil Pedesaan menurut Jenis Usaha	197
10. Penerima Subsidi SPP dan BP3 Tahun 2008-2011	199
11. Penerima Beasiswa bagi Mahasiswa D3, S1, S2 dan S3 Tahun 2008-2011	200
12. Pelaku Utama dan Tujuan Pemberdayaan Menurut Change Agent.....	222
13. Perbandingan Klasifikasi Masyarakat Sasaran Pemberdayaan....	241
14. Perbandingan Klasifikasi Masyarakat Sasaran Pemberdayaan....	245
15. Perkembangan Produksi Pertanian Tahun 2009-2011	289

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1. Model Pengukuran Kinerja Henderson-Stewart	55
2. Siklus Hidup Kebijakan	67
3. Prosedur Analisis Kebijakan	69
4. Hubungan Antara Kebijakan Sosial dan Perencanaan Sosial.....	84
5. Tujuan Kebijakan Sosial.....	91
6. Bentuk Program PNPM Mandiri KP	137
7. Model Pengembangan Program PNPM.....	144
8. Hubungan Antara Kebijakan Sosial dan Perencanaan Sosial.....	153
9. Sumber dan Sarana Air Bersih di Kecamatan Kei Kecil	183
10. Potensi Ekonomi dan Komoditi Unggulan Desa	184
11. Bagan Organisasi Pengelola Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan	189
12. Tujuan Pemahaman dan Motivasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat	221
13. Pra Kondisi Pemberdayaan	230
14. Sinergitas antar Pelaku Pemberdayaan	231
15. Kondisi Awal dan Karakteristik Masyarakat Kecamatan	233
16. Konsep Kemandirian sebagai Tujuan Pemberdayaan Menurut Pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat, Koperasi	242
17. Tingkat Partisipasi Masyarakat Target terhadap Program dan Implementasi Pemberdayaan Pemerintah	277

DAFTAR GRAFIK

	Halaman
1. Kondisi Kependudukan Kecamatan Kei Kecil	172
2. Kondisi Rumah Tempat Tinggal Penduduk	174
3. Kondisi Prasarana Kesehatan di Kecamatan Kei Kecil	175
4. Kondisi Sarana Kesehatan di Kecamatan Kei Kecil	175
5. Prasarana Pendidikan dan Pengembangan SDM di Kecamatan Kei Kecil	177
6. Aktivitas Kepala Keluarga pada Sektor Pertanian di Kecamatan Kei Kecil	179
7. Kelembagaan Ekonomi Masyarakat di Kecamatan Kei Kecil	181
8. Ketertarikan Masyarakat Mengikuti Program Pemberdayaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat	269
9. Frekuensi Kehadiran Masyarakat pada Pelaksanaan Program Pemberdayaan Pemerintah	270
10. Peluang Penyampaian Usulan pada Program Pemberdayaan oleh Masyarakat	271
11. Jumlah dan Jenis Usulan Program yang Dikemukakan oleh Masyarakat	272
12. Partisipasi Dana yang Digali dari Masyarakat untuk Pelaksanaan Program Pemberdayaan	273
13. Intensitas Kegiatan Petugas dalam Pengendalian Masalah	274
14. Penilaian Keseluruhan Program Pemberdayaan	275
15. Kemungkinan Keberhasilan Program Pemberdayaan	276

DAFTAR ISTILAH

BCM	: Bantuan Langsung Masyarakat
KMP	: Kelompok Masyarakat Penerima
PNPM Mandiri KP	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan
TDP	: Tenaga Pendamping Desa
KMP	: Kelompok Masyarakat Pemanfaat
LEPP-M3	: Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina
DEP	: Dana Ekonomi Produktif
KM	: Konsultan Manajemen
PEMP	: Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir
BSM	: Bantuan Sosial Mikro
LKM	: Lembaga Keuangan Mikro
TKPKD	: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
Change Agent	: Agent perubahan digunakan untuk menyebut kelompok yang berasal dari luar masyarakat (eksternal) yaitu pemerintah.
Target Group	: Masyarakat sasaran digunakan untuk menyebut kelompok masyarakat miskin yang menjadi sasaran pemberdayaan PNPM Mandiri - KP
Penggolongan Target Group	: Penggolongan target group menurut change agent, yang diukur berdasarkan tingkat partisipasi, kemandirian, pengetahuan, niat / motivasi, dan kesiapan masyarakat untuk diberdayakan.

- Program Fisik : Sebutan untuk program pemberdayaan yang lebih mengutamakan pembangunan fisik dan infrastruktur, seperti jalan, jembatan, gedung, dan pembangunan sejenisnya yang lain.
- Program Non Fisik : Sebutan untuk program pemberdayaan yang lebih mengutamakan peningkatan kemampuan personal dari aspek sosial dan budaya masyarakat setempat.
- Pendekatan Makro : Sebutan untuk pendekatan pemberdayaan yang bersandar pada data makro (statistik) dalam setiap penentuan program pemberdayaan. Pendekatan ini lebih mengutamakan peran pasar dalam setiap alokasi sumberdaya kepada masyarakat sasaran pemberdayaan.
- Pendekatan Mikro : Sebutan untuk pendekatan pemberdayaan yang lebih mengutamakan hubungan personal dengan masyarakat sasaran, yang memungkinkan berfungsinya 3H (Heart, Head, dan Hand) dalam setiap proses pemberdayaan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Kemiskinan adalah sebuah fenomena dan issue pembangunan yang menarik untuk dikaji. Ia berhubungan erat dengan permasalahan pembangunan manusia dan merupakan persoalan yang kompleks. Kemiskinan memiliki dimensi yang bermacam-macam dan ditimbulkan oleh berbagai sebab. Menurut Munker (2001: 46), sebab-sebab kemiskinan adalah rendahnya tingkat pendidikan, tidak memadainya akses kepada sumber daya, ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok, perasaan keterasingan, keterbelakangan, apatisisme, penderitaan pasif atau deprivasi dalam arti kerugian karena hidup dalam lingkungan yang rusak. Chambers (dalam Tjokrowinoto, 2001: 122-123) mengatakan bahwa rendahnya tingkat hidup yang sering kali dijadikan alat pengukur kemiskinan pada hakekatnya hanya merupakan suatu mata rantai dari sejumlah faktor yang mewujudkan sindroma kemiskinan. Dari segi politik ekonomi kemiskinan merupakan produk hubungan kekuasaan dalam masyarakat. Dari segi sosial ekonomi kemiskinan juga merupakan produk dari dampak sering (*filtering effect*) pelapisan sosial dan struktur akses dalam suatu masyarakat yang menghambat kaum miskin memperoleh berbagai pelayanan dan buah pembangunan. Ekologi fisik juga dapat menjadi katalis fenomena kemiskinan.

Tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Maluku Tenggara sangat dipertanyakan karena daerah ini merupakan daerah potensial dibandingkan daerah lainnya di Maluku. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Maluku Tenggara Tahun 2007 terdapat 56.423 rumah tangga miskin (RTM) di Kabupaten Maluku Tenggara, yang sebagian besar berada di wilayah pesisir. Angka kemiskinan di Kabupaten Maluku Tenggara ini, mengindikasikan bahwa program-program pembangunan belum optimal tingkat keberhasilannya. Padahal, Kabupaten Maluku Tenggara adalah kabupaten yang menyandang predikat sebagai kabupaten potensial dari sisi perikanan di Indonesia. Potensial perikanan karena mengandung 248.400 ton/tahun. Sementara, persentase angka kemiskinannya adalah yang tertinggi di Kabupaten Maluku.

Sadar dengan fakta ini, Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara mencoba menekan angka kemiskinan melalui berbagai program pemberdayaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Chambers (2005) yang menyebutkan bahwa program pemberdayaan masyarakat adalah untuk menanggulangi masalah kemiskinan, Pemberdayaan perlu dilakukan menurut Chambers (2005); Pertama, karena adanya fakta bahwa kemiskinan mutlak dan kemiskinan relatif telah mengglobal. Kedua karena adanya suara hati (*heart*) dari sejumlah orang yang tergerak untuk menanggapi fakta kemiskinan mutlak dan relatif dengan pikiran (*head*), dan tindakan nyata (*hand*).

Pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Maluku Tenggara umumnya dilakukan oleh empat kelompok pemangku kepentingan, yaitu pemerintah, koperasi, Lembaga Swadaya Manusia (LSM) sebagai *change agent*, dan masyarakat miskin sendiri sebagai *target group*. Masing-masing kelompok *change agent* memiliki ciri khas program dan pendekatan pemberdayaan yang berbeda-beda. Pemerintah melakukan pemberdayaan melalui program Pemda. Koperasi melakukan pemberdayaan melalui program LEPP-M3. Sedangkan LSM melakukan pemberdayaan melalui program pendampingan dan penyuluhan. Sementara masyarakat *target group* melakukan pemberdayaan dari dalam melalui berbagai kegiatan ekonomi, sosial dan budaya di lingkungannya.

Intensitas pemberdayaan di Kabupaten Maluku Tenggara, semakin tinggi sejak otonomi daerah mulai diberlakukan di Indonesia pada tahun 2000. Namun, seperti yang telah disebutkan di bagian depan angka kemiskinan masih tetap tinggi. Artinya, program pemberdayaan masyarakat belum berjalan sesuai harapan. Beberapa penelitian menyebutkan bahwa kurang optimalnya program pemberdayaan, disebabkan oleh kurang tepatnya pendekatan pemberdayaan yang digunakan oleh pelaku pemberdayaan (*change agent*). Realitasnya, banyak pendekatan pemberdayaan yang telah digunakan dalam penanggulangan kemiskinan. Namun, menurut Overweel (2008) berbagai pendekatan tersebut lebih banyak terfokus pada pihak intervensi (pelaku pemberdayaan). Sehingga tidak aneh jika Chambers (2005) menyebutkan bahwa awal kegagalan pembangunan adalah karena

orang "sok pintar" yang membuat keputusan untuk dikerjakan "orang bodoh".

Kekurangan penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan lama melahirkan pendekatan terhadap "*target group*" (kelompok miskin/kelompok sasaran), sebagai subyek pembangunan untuk menanggulangi kemiskinannya sendiri. Hal ini sejalan dengan pendapat Overweel (2008) yang mengartikan kata *target group* sebagai perhatian yang patut diberikan kepada masyarakat paling miskin, sebagai kebalikan dari bantuan pembangunan infrastruktur yang sudah ketinggalan zaman, yang tampaknya hanya lebih bermanfaat bagi mereka yang bisa mengaksesnya.

Pendapat Chambers, mempertegas bahwa peningkatan kemampuan adalah tujuan dari pemberdayaan, yang secara lebih detail disebutkan oleh Chambers (2005) sebagai kemampuan untuk terlepas dari empat dimensi kemiskinan, yaitu: (1) *lack of choice* (kemiskinan ekonomi); (2) *lack of voice* (kemiskinan politik); (3) *lack of status* (kemiskinan sosial); (4) *lack of self-confidence* (kemiskinan percaya diri psikologis).

Terkait dengan pendapat Chambers penelitian Overweel, maka pelaku pemberdayaan selayaknya memperhatikan empat dimensi kemiskinan, sebagai tujuan. Masalahnya adalah, hanya kemiskinan ekonomi yang dapat terlihat jelas, karena memiliki bentuk fisik, seperti pendapatan, dan kepemilikan aset. Sementara kemiskinan dalam dimensi lain tidak terlihat, karena tidak nampak di permukaan (non fisik). Akibatnya penelitian-penelitian tentang pemberdayaan dan kemiskinan lebih banyak fokus kepada dimensi ekonomi yang nampak secara fisik. Masih jarang penelitian yang melakukan

eksplorasi terhadap sesuatu yang tidak tampak, utamanya tentang pemberdayaan dan kemiskinan. Pelepasan diri masyarakat miskin terhadap empat dimensi kemiskinan, di sisi lain juga mengandung konsekuensi. Konsekuensinya adalah terdapat spesifikasi pemberdayaan yang berbeda untuk waktu, tempat, dan pelaku yang berbeda. Konsekuensi ini membuat penelitian ini jelas berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu, karena secara metodologi penelitiannya pada sisi-sisi tertentu juga berbeda.

Pelaku pemberdayaan (*stakeholders*), seharusnya dapat memiliki satu kesatuan pandangan tentang makna dan tujuan pemberdayaan. Pengungkapan makna dan tujuan pemberdayaan berdasarkan perspektif pelaku yang khas di Kabupaten Maluku Tenggara inilah yang membuat penelitian ini menarik. Pelaku pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Maluku Tenggara terdiri dari pemerintah, koperasi, LSM, dan masyarakat sasaran. Pemerintah, koperasi, dan LSM disebut sebagai *change agent*, sementara masyarakat sasaran disebut *target group*. Tiga *change agent* pemberdayaan (pemerintah, koperasi, dan LSM) sebagai salah satu kelompok pelaku, bisa saja memiliki pandangan yang sama atau berbeda tentang pemberdayaan. Kesamaan atau ketidaksamaan pandangan adalah masalah pertama yang harus diurai, sebab latar belakang ke tiga pelaku pemberdayaan pasti berbeda.

Permasalahan berikutnya akan muncul ketika program pemberdayaan yang dilakukan oleh tiga pelaku dilaksanakan kepada kelompok masyarakat sasaran (*target group*). Permasalahan akan muncul dari berbagai kombinasi

kemungkinan makna dan tujuan pemberdayaan, meskipun ke tiga pelaku memiliki makna dan tujuan yang sama, apalagi jika berbeda. Sebagai contoh, pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah dengan program Pemasangan ideal dan bagus. Namun implementasi program dan pencapaian tujuan pemberdayaan belum tentu dapat terealisasi dengan baik. Degradasi makna pemberdayaan dapat terjadi mengingat pelaksanaan pemberdayaan dilakukan oleh person yang belum tentu dapat menangkap makna filosofis dari program pemberdayaan Pemda.

Keberhasilan program pemberdayaan masyarakat juga tidak boleh mengabaikan *target group*. *Target group* selain sebagai kelompok sasaran, sebenarnya juga adalah pelaku pemberdayaan. Bagi diri atau kelompoknya sendiri, sekaligus juga dapat menjadi *change agent* bagi *change agent*. Dengan demikian, pendapat, partisipasi, dan tanggapan *target group* menjadi poin penting, mengingat *target group* juga *change agent* sekaligus sebagai pihak yang akan diberdayakan. Penolakan, sikap antipati, dan ketidakpedulian masyarakat, adalah indikasi pengabaian akan pendapat dan tanggapan *target group* terhadap setiap program yang dilaksanakan pelaku pemberdayaan. Pengungkapan pendapat dan tanggapan *target group* terhadap pemberdayaan, di sisi lain juga dapat memetakan *target group* ke dalam berbagai kelompok posisi. Tidak mesti *target group* berada pada posisi "nor, tentang pemberdayaan. Tidak jarang pengalaman justru menempa *target group* menjadi kelompok yang tahu tentang pemberdayaan, dibandingkan pelaku pemberdayaan sendiri. Jika posisi *target group* telah

dapat dipetakan, maka pola pendekatan, program, dan cara pemberdayaan akan menjadi lebih efektif.

Berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat pesisir melalui PNPM Mandiri KP sebagai salah satu kegiatan pembangunan yang diimplementasikan di wilayah pantai pada khususnya, kebijakan diarahkan pada upaya pengentasan kemiskinan nelayan yang kehidupannya tergantung pada sektor usaha perikanan. Kebijakan yang disusun digunakan untuk memanfaatkan sumber daya perikanan secara optimal dan lestari. Tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan nelayan dan atau para petani ikan, memenuhi kebutuhan gizi masyarakat, memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta meningkatkan ekspor untuk menghasilkan devisa negara.

Upaya memberdayakan masyarakat nelayan adalah sebuah jalan dan strategi yang pada umumnya selalu didasarkan atas permasalahan kemiskinan dan keterbelakangan. Mengatasinya adalah dengan mendayagunakan segala potensi atau sumber daya yang tersedia serta strategi yang efektif dalam kebijaksanaan pembangunan. Salah satu upaya ke arah tersebut adalah meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin melalui pengembangan potensi swadaya masyarakat yang ada (Mubyarto: 1994).

Seiring dengan maksud tersebut, pada pertengahan dekade 1990-an, pemerintah mulai melirik sumber daya laut sebagai basis pertumbuhan dan pengelolaan sumber daya di bi bidang kelautan. Pentingnya hal itu, maka

pada masa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid (tahun 1999), dibentuklah Departemen Kelautan dan Perikanan, dengan tugas pokok, Melaksanakan sebagian Tugas Umum Pemerintahan dan Pembangunan dibidang Kelautan dan Perikanan.

Mengacu pada tugas pokok tersebut, maka Departemen Kelautan dan Perikanan merumuskan delapan program umum, dimana salah satunya adalah Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, Nelayan dan Petani. Untuk mencapai tujuan program umum ini, Departemen Kelautan dan Perikanan merumuskan kebijakan operasional diantaranya Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang dilaksanakan mulai tahun 2001 sampai dengan tahun 2007, kemudian pada tahun 2008, melalui Bantuan Langsung tunai (BLT) dan Block Grant, dan mulai tahun 2009, Kementerian Kelautan dan Perikanan merumuskan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Kelautan dan Perikanan, (MKP) melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: Kep.36/MEN/SJ/2009, Tentang Pedoman Teknis Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan, kemudian diubah dengan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: 59/MEN/SJ/2009, Tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep.36/MEN/SJ/2009.

PNPM Mandiri KP bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan penguatan kelembagaan sosial ekonomi

dengan mendayagunakan sumber daya perikanan dan kelautan secara dan berkelanjutan. Melalui Program pemberdayaan itu, diharapkan atau tampaknya pengembangan kelembagaan yang sehat, peran masyarakat dalam pembangunan, keterpaduan, serta saling ketergantungan di antara berbagai sektor dapat diciptakan.

Akan tetapi apa yang diinginkan tersebut masih jauh dari harapan. Masyarakat nelayan yang seyogyanya sejahtera, mengingat potensi sumber alamnya besar, ternyata masih tertinggal di bandingkan dengan kelompok-kelompok masyarakat lainnya. Hal itu menunjukkan bahwa kebijakan belum terlaksana dengan baik. Banyak kendala yang mengikuti seperti infrastruktur yang kurang memadai, modal usaha yang terbatas, serta kondisi laut dan pesisir itu sendiri (Irawati: 2005). Faktor lain adalah kultur masyarakat Indonesia yang sulit diubah yaitu agraris ke maritim (Ralahalu: 2007)

Dalam kaitan dengan soal pemberdayaan masyarakat pesisir yang menjadi salah satu masalah dalam masyarakat, dengan menggunakan dua pandangan yang telah dikemukakan, tentu penyelesaiannya diharapkan dapat dilakukan oleh negara/pemerintah bersama dengan masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Keterlibatan dari masing-masing pihak tersebut tentu sangat bergantung pada regulasi yang ada, kompetensinya masing-masing serta juga merujuk pada kaidah dan norma yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat.

Oleh karena fokus evaluasi yang akan dilakukan berkaitan dengan program pemerintah daerah Kabupaten Maluku Tenggara, maka dengan sendirinya evaluasi ini bersinggungan dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah Kabupaten Maluku Tenggara dimana kebijakan tersebut menjadi landasan dari program-program yang menjadi penjabaran PNPM dengan inti program melalui tiga tujuan yaitu: peningkatan produktivitas, peningkatan pendapatan dan pemberdayaan ekonomi. Urgensi evaluasi semacam ini sejalan dengan pandangan Nograho (2009: 535) bahwa tujuan pokok evaluasi adalah untuk melihat seberapa besar kesenjangan antar pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik, perbedaan persepsi antara pelaku pemberdayaan dengan masyarakat sasaran tentang pemberdayaan dan untuk melakukan evaluasi tersebut ada berbagai parameter yang dapat digunakan. Diantaranya adalah parameter yang dikemukakan oleh Dunn (2000: 610). Parameter tersebut adalah efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa pertanyaan penelitian dapat diajukan, yaitu:

1. Apa makna dan tujuan program pemberdayaan PNPM Mandiri KP di Kabupaten Maluku Tenggara?

2. Bagaimana partisipasi dan tanggapan masyarakat sasaran program PNPM Mandiri KP di Kabupaten Maluku Tenggara?
3. Bagaimana dampak program PNPM Mandiri KP di Kabupaten Maluku Tenggara
4. Bagaimana efektivitas efisiensi kecukupan perataan, responsivitas dan ketepatan program PNPM di Kabupaten Maluku Tenggara.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui makna dan tujuan program pemberdayaan PNPM Mandiri KP di Kabupaten Maluku Tenggara?
2. Untuk mengetahui partisipasi dan tanggapan masyarakat sasaran program PNPM Mandiri KP di Kabupaten Maluku Tenggara?
3. Untuk mengetahui dampak program PNPM Mandiri KP di Kabupaten Maluku Tenggara
4. Untuk mengetahui efektivitas efisiensi kecukupan perataan, responsivitas dan ketepatan program PNPM di Kabupaten Maluku Tenggara.

D. Kegunaan Penelitian

1. Untuk kepentingan ilmiah dan akademis penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman ilmiah terhadap upaya-upaya yang dilakukan dalam menyelesaikan masalah pemberdayaan masyarakat pesisir di kabupaten Maluku Tenggara.

2. Untuk kepentingan praktis penelitian ini diharapkan memberi kontribusi bagi formulas! dan implementasi program pemberdayaan masyarakat pesisir yang dapat mengatasi masalah kemiskinan ini di kabupaten Maluku Tenggara pada masa yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian ini adalah penelitian tentang pemberdayaan masyarakat pesisir yang pada dasarnya adalah mendorong masyarakat untuk mentransformasi dirinya agar memiliki kekuatan (*power*) mengangkat harkat dan Proses transformasi ini akan melibatkan enam kriteria evaluasi kebijakan menurut teori Dunn (2000) dan kebijakan sosial. Dengan demikian tinjauan akan berisi uraian tentang konsep evaluasi dan pemberdayaan masyarakat pesisir, ruang lingkup Teori Administrasi Publik (Teori-teori kebijakan publik). Namun, sebelumnya akan disajikan review hasil penelitian sebelumnya, untuk menunjukkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sejenis yang pernah dilakukan.

A. Konsep Kebijakan Publik

1. Makna kebijakan publik

Pada hakekatnya terdapat banyak pengertian atau definisi tentang kebijakan publik yang dapat dijumpai pada berbagai literatur tentang kebijakan publik. Masing-masing definisi tersebut memiliki tekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini muncul karena adanya perbedaan dalam latar belakang atau sudut pandang dalam memahami kebijakan publik.

Dye (dalam Islami, 2002: 18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "... *whatever government choose to do or not to do*" (...apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Kartasasmita (dalam Widodo, 2001: 189) mengatakan pengertian kebijakan tersebut "merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai suatu masalah (2) apa yang menyebabkan atau mempengaruhinya (3) apa pengaruh atau dampak dari kebijakan tersebut.

Hampir mirip dengan Dye adalah definisi yang diberikan oleh Edwards III dan Sharkansky (dalam Islami, 2002: 18) sebagai berikut: "... *what government say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programs...*" (apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan pemerintah itu berupa sasaran atau tujuan-tujuan program pemerintah).

Winarno (2002: 15) berpendapat bahwa walaupun batasan yang diberikan oleh Dye tersebut agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberikan penjelasan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa sebenarnya yang dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu, batasan tersebut dapat mencakup tindakan-tindakan seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi, padahal tindakan-tindakan tersebut berada diluar domain kebijakan publik.

Definisi lain diberikan oleh Anderson (dalam Islami, 2002: 19) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah”. Atas dasar pengertian tersebut, Anderson mengemukakan elemen-elemen yang terdapat di dalam kebijakan publik yaitu:

- a. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan itu berupa apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan merupakan apa yang bermaksud oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau menyatakan akan dilaksanakan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan dalam arti positif selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Menurut Anderson (dalam Winarno, 2002:19-20), sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik bila konsep tersebut dirinci menjadi beberapa kategori, seperti tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy*

outcomes). Tuntutan-tuntutan kebijakan adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh para aktor baik swasta atau pemerintah yang ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Sementara itu keputusan-keputusan dimaksudkan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Sedangkan pernyataan-pernyataan kebijakan adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Hasil-hasil kebijakan lebih banyak merujuk pada manifestasi nyata dari kebijakan publik yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dalam pada itu dampak-dampak kebijakan lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Friedrich (dalam Setyodarmodjo, 2001: 42) mengartikan kebijakan publik sebagai "suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan". Definisi yang diberikan oleh Friedrich ini pada dasarnya mempunyai dimensi yang luas. Kebijakan publik dalam hubungan ini harus dipahami bukan saja sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah tetapi juga oleh perseorangan atau sekelompok orang.

Dikatakan oleh Winarno (2002: 16-17) bahwa berbagai definisi tentang kebijakan publik diantaranya ada yang memuaskan untuk menjelaskan satu aspek tertentu tetapi besar kemungkinan mengalami kegagalan untuk menjelaskan aspek yang lain. Kebijakan publik merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan tahap evaluasi kebijakan. Menurutnya definisi yang dikemukakan oleh Anderson lebih tepat dibandingkan dengan definisi kebijakan-kebijakan publik yang lain. Hal ini disebabkan Anderson memusatkan perhatian pada apa yang dilakukan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Disamping itu Anderson membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Dalam hubungan ini Santoso (1993: 4-5) setelah membandingkan berbagai definisi tentang kebijakan publik membuat suatu kesimpulan bahwa pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi dalam dua kategori. Pertama, para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Mereka cenderung menganggap semua tindakan pemerintah sebagai kebijakan publik. Kedua, adalah mereka yang mencurahkan perhatian khusus pada implementasi kebijakan publik. Menurut kubu pertama kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Sedangkan kubu kedua mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Mengikuti faham bahwa kebijakan publik harus mengabdikan kepada kepentingan masyarakat, Islami (2002: 20) mengemukakan pengertian kebijakan publik sebagai "serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat". Atas dasar pengertian tersebut maka kebijakan publik mempunyai implikasi sebagai berikut:

- a. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- c. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Pernyataan pendapat Islami tersebut di atas menarik untuk dikaji dalam pengertian bahwa pada dasarnya kebijakan publik merupakan sebuah sikap dari pemerintah yang harus diorientasikan pada tindakan tertentu. Pemerintah sebagai sebuah institusi yang dibentuk untuk melakukan tugas-tugas kepublikan harus melakukan serangkaian program tindakan yang hendak direalisasikan dalam bentuk yang nyata. Oleh karena itu pada dasarnya kebijakan publik berkaitan dengan

pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

2. Kebijakan publik dalam administrasi publik

Pada beberapa dasawarsa terakhir ini studi tentang kebijakan publik dalam lingkup administrasi publik secara intensif dilakukan para ahli, bagaimana perkembangan studi kebijakan publik dalam kajian administrasi publik dapat ditelusuri dari perubahan paradigma administrasi publik yang berlangsung dari waktu ke waktu.

Hendry (1975) mengemukakan lima buah paradigma dalam administrasi publik, paradigma pertama (1900-1926) disebutnya sebagai dikotomi politik-administrasi. Paradigma ini mengemukakan ketika Frank J Goodnow dalam bukunya "*Politics And Administration*" (1900) mengemukakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah. Politik berhubungan dengan kebijaksanaan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan negara, sedangkan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Goodnow, lokus dari administrasi publik pada birokrasi pemerintahan. Sementara itu walaupun badan legislatif dan yudikatif mempunyai juga kegiatan administrasi dalam kapasitas yang terbatas tetapi memiliki fungsi pokok dan tanggung jawab tetap yaitu melaksanakan tujuan negara. Pandangan Goodnow menjadi masalah bagi para akademisi dan praktisi yang kemudian dikenal dengan dikotomi politik-administrasi.

Paradigma kedua (1927-1937) disebut oleh Hendry sebagai prinsip-prinsip administrasi. Paradigma ini muncul menurut Hendry setelah terbitnya buku W.F. Willoughby yang berjudul "*Principle of Public Administration*" karya ini bersama karya Leonard D. White *Introduction to the Study of Public Administration* (1926) yang termasuk dalam paradigma pertama menempatkan administrasi publik pada puncak kejayaannya. Pengembangan pengetahuan manajemen memberikan pengaruh yang makin besar terhadap timbulnya prinsip-prinsip tersebut. Oleh karena itu mudah dipahami bila lokus dari administrasi publik diletakkan pada keahlian dalam prinsip-prinsip administrasi. Lokus ini berlaku dimanapun karena prinsip-prinsip tersebut bersifat universal, paradigma ini diperkuat dengan lahirnya karya-karya lain dari beberapa akademisi seperti Mary Parker Follet, Henry Fayol, James D. Mooney dan Alan C. Reiley.

Paradigma ketiga adalah administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-1970). Menurut Hendry paradigma ketiga muncul setelah melalui masa penuh tantangan (1938-1947) dan reaksi terhadap tantangan tersebut (1947-1950). Luther M. Gulick dan Lyndall Urwick yang mengemukakan lokus administrasi tidak terlalu penting dibandingkan dengan fokusnya. Tantangan kedua datang dari Herbert A. Simon yang mengatakan bahwa paradigma administrasi publik yang baru seharusnya memiliki dua macam ahli administrasi publik yang bekerja secara serasi dan saling memberikan dorongan. Ada yang memusatkan perhatian pada perkembangan ilmu administrasi murni dan kelompok lain lebih

memusatkan perhatian pada pembuatan kebijakan umum. Tantangan ini berakhir pada tahun 1940 setelah tampilnya dua pandangan dimana satu pandangan berpendapat bahwa politik dan administrasi tidak bisa dipisahkan, dan pandangan lainnya berpendapat bahwa prinsip-prinsip administrasi yang berlaku secara universal tidak konsisten.

Menurut Hendry kritik-kritik konseptual yang mengalir berakibat pada administrasi negara melompat ke belakang dan kembali ke dalam induknya ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharunya kembali lokus administrasi publik yaitu birokrasi pemerintah tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Dalam periode ini sebagian besar usaha ditujukan untuk menetapkan kembali hubungan-hubungan konseptual antara administrasi publik dengan ilmu politik. Konsekuensinya adalah keharusan untuk menetapkan kembali fokus administrasi publik. Walaupun ada upaya untuk kembali kepada induknya tetapi ilmu politik mulai meninggalkan administrasi publik, dalam periode ini Hendry mencatat dua perkembangan penting yaitu penggunaan studi kasus sebagai instrumen epistemologi serta pasang surut perbandingan dan pembangunan administrasi publik sebagai sub bidang ilmu administrasi.

Paradigma keempat berlaku dalam periode 1956-1970. Paradigma ini oleh Hendry disebut sebagai administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Paradigma ini muncul karena sarjana-sarjana administrasi publik dianggap sebagai warga kelas dua dalam departemen ilmu politik. Oleh karena itu mereka mencari pemecahannya. Alternatif yang dipilih adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Dalam hubungan ini

ilmu administrasi hanya membeikan lokus pada administrasi publik tidak menetapkan fokusnya, oleh karena itu sejumlah usaha pengembangan mulai dilakukan untuk menentukan fokus administrasi publik. Berbagai pandangan tentang fokus ini mengemuka seperti pada teori organisasi dan pengembangan organisasi (ilmu manajemen).

Paradigma kelima adalah administrasi publik sebagai administrasi publik (1970-sekarang). Meskipun kekacauan intelektual masih tetap berlangsung tetapi gagasan Simon di tahun 1947 tentang suatu dualisme akademik dari administrasi publik mulai memiliki validitas yang baru. Dalam periode ini perhatian administrasi publik terhadap ilmu kebijakan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan cara-cara mengevaluasi hasil kebijakan semakin tinggi. Dalam konteks paradigma ini fokus administrasi publik adalah teori organisasi dan teori manajemen, sedangkan lokusnya adalah kepentingan publik dan masalah-masalah publik.

Bertumpu pada perkembangan paradigma administrasi publik yang dikemukakan oleh Nicholas Hendry tersebut dapat disimpulkan bahwa eksistensi kebijakan publik dalam administrasi publik mulai diperkenalkan Herbert Simon dalam masa penuh tantangan (1947) dan lebih mengemuka pada paradigma terakhir yaitu administrasi publik sebagai administrasi publik sejak tahun 1970 sampai sekarang. Pada beberapa dasawarsa terakhir ini studi tentang kebijakan publik dalam lingkup administrasi publik secara intensif dilakukan para ahli, bagaimana perkembangan studi kebijakan publik dalam kajian administrasi publik

dapat ditelusuri dari perubahan paradigma administrasi publik yang bgerlangsung dari waktu ke waktu.

Hendry (1975) mengemukakan lima buah paradigma dalam administrasi publik, paradigma pertama (1900-1926) disebutnya sebagai dikotomi politik-administrasi. Paradigma ini mengemukakan ketika Frank J Goodnow dalam bukunya "*Politics And Administration*" (1900) mengemukakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah. Politik berhubungan dengan kebijaksanaan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan negara, sedangkan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Goodnow, lokus dari administrasi publik pada birokrasi pemerintahan. Sementara itu walaupun badan legislatif dan yudikatif mempunyai juga kegiatan administrasi dalam kapasitas yang terbatas tetapi memiliki fungsi pokok dan tanggung jawab tetap yaitu melaksanakan tujuan negara. Pandangan Goodnow menjadi masalah bagi para akademisi dan praktisi yang kemudian dikenal dengan dikotomi politik-administrasi.

Paradigma kedua (1927-1937) disebut oleh Hendry sebagai prinsip-prinsip administrasi. Paradigma ini muncul menurut Hendry setelah terbitnya buku W.F Willowghbi yang berjudul "*Principle of Public Administration*" karya ini bersama karya Leonard D White *Introduction to the Study of Public Administration* (1926) yang termasuk dalam paradigma pertama menempatkan administrasi publik pada puncak kejayaannya. Pengembangan pengetahuan manajemen memberikan pengaruh yang makin besar terhadap timbulnya prinsip-prinsip tersebut. Oleh karena itu

mudah dipahami bila lokus dari administrasi publik diletakkan pada keahlian dalam prinsip-prinsip administrasi. Lokus ini berlaku dimanapun karena prinsip-prinsip tersebut bersifat universal, paradigma ini diperkuat dengan lahirnya karya-karya lain dari beberapa akademisi seperti Mary Parker Foeelt, Hendry Fayol, James D Mooney dan Alan C Reiley.

Paradigma ketiga adalah administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-1970). Menurut Hendry paradigma ketiga muncul setelah melalui masa penuh tantangan (1938-1947) dan reaksi terhadap tantangan tersebut (1947-1950). Luther M Gulick dan Lyndall Urwick yang mengemukakan lokus administrasi tidak terlalu penting dibandingkan dengan fokusnya. Tantangan kedua datang dari Herbert D Simon yang mengatakan bahwa paradigma administrasi publik yang baru seharusnya memiliki dua macam ahli administrasi publik yang bekerja secara serasi dan saling memberikan dorongan. Ada yang memusatkan perhatian pada perkembangan ilmu administrasi murni dan kelompok lain lebih memusatkan perhatian pada pembuatan kebijakan umum. Tantangan ini berakhir pada tahun 1940 setelah tampilnya dua pandangan dimana satu pandangan berpendapat bahwa politik dan administrasi tidak bisa dipisahkan, dan pandangan lainnya berpendapat bahwa prinsip-prinsip administrasi yang berlaku secara universal tidak konsisten.

Menurut hendry kritik-kritik konseptual yang mengalir berakibat pada administrasi negara melompat ke belakang dan kembali ke dalam induknya ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharainya kembali lokus

administrasi publik yaitu birokrasi pemerintah tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Dalam periode ini sebagian besar usaha ditujukan untuk menetapkan kembali hubungan-hubungan konseptual antara administrasi publik dengan ilmu politik. Konsekuensinya adalah keharusan untuk menetapkan kembali fokus administrasi publik. Walaupun ada upaya untuk kembali kepada induknya tetapi ilmu politik mulai meninggalkan administrasi publik, dalam periode ini Hendry mencatat dua perkembangan penting yaitu penggunaan studi kasus sebagai instrumen epistemologi serta pasang surut perbandingan dan pembangunan administrasi publik sebagai sub bidang ilmu administrasi.

Paradigma keempat berlaku dalam periode 1956-1970. paradigma ini oleh Hendry disebut sebagai administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Paradigma ini muncul karena sarjana-sarjana administrasi publik dianggap sebagai warga kelas dua dalam departemen ilmu politik. Oleh karena itu mereka mencari pemecahannya. Alternatif yang dipilih adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Dalam hubungan ini ilmu administrasi hanya membeikan lokus pada administrasi publik tidak menetapkan fokusnya, oleh karena itu sejumlah usaha pengembangan mulai dilakukan untuk menentukan fokus administrasi publik. Berbagai pandangan tentang fokus ini mengemuka seperti pada teori organisasi dan pengembangan organisasi (ilmu manajemen).

Paradigma kelima adalah administrasi publik sebagai administrasi publik (1970-sekarang). Meskipun kekacauan intelektual masih tetap

berlangsung tetapi gagasan Simon di tahun 1947 tentang suatu dualisme akademik dari administrasi publik mulai memiliki validitas yang baru. Dalam periode ini perhatian administrasi publik terhadap ilmu kebijakan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan cara-cara mengevaluasi hasil kebijakan semakin tinggi. Dalam konteks paradigma ini fokus administrasi publik adalah teori organisasi dan teori manajemen, sedangkan lokusnya adalah kepentingan publik dan masalah-masalah publik.

Bertumpu pada perkembangan paradigma administrasi publik yang dikemukakan oleh Nicholas Hendry tersebut dapat disimpulkan bahwa eksistensi kebijakan publik dalam administrasi publik mulai diperkenalkan Herbert Simon dalam masa penuh tantangan (1947) dan lebih mengemuka pada paradigma terakhir yaitu administrasi publik sebagai administrasi publik sejak tahun 1970 sampai sekarang.

B. Evaluasi Kebijakan Publik

1. Makna evaluasi kebijakan publik

Evaluasi kebijakan publik merupakan langkah terakhir dari proses kebijakan publik bila kebijakan publik itu dipandang sebagai suatu pola yang berurutan. Namun demikian evaluasi kebijakan publik berlangsung pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijakan publik (Islamy; 2002 dan Winarno; 2002). Menurut Abidin (2002), evaluasi dimulai sejak dari proses perumusan kebijakan samapi

saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*), evaluasi dalam proses pelaksanaan (*monitoring*) dan evaluasi akhir yang dilakukan setelah proses pelaksanaan berakhir (*ex-post evaluation*). Wibawa dkk (1994) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan bermaksud untuk mengetahui empat aspek yaitu: (1) proses pembuatan kebijakan, (2) proses implementasi, (3) konsekunsi kebijakan, (4) efektivitas dampak kebijakan. Evaluasi terhadap aspek kedua disebut evaluasi implementasi dan evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan. Dunn (2002) mengatakan evaluasi dapat dilakukan sebelum maupun sesudah kebijakan dilaksanakan.

Menurut Casley and Kumar (1987) evaluasi adalah penilaian terhadap kinerja proyek dan dampaknya pada kelompok sasaran dan daerah tertentu. Evaluasi kebijakan menurut Dye (1979) adalah studi tentang konsekuensi kebijakan atau merupakan penilaian secara menyeluruh efektivitas suatu program nasional dalam mencapai sasarannya atau penilaian efektivitas relatif dari dua atau lebih program yang mencerminkan tujuan-tujuan bersama. Dengan demikian evaluasi kebijakan berkaitan dengan tujuan-tujuan yang akan dicapai, namun menurut Dye pula, tujuan-tujuan program tidak selalu diketahui dengan jelas atau beberapa program saling bertentangan tujuannya. Berdasarkan pertimbangan tersebut Dye mengajukan suatu alternatif yaitu evaluasi terhadap dampak kebijakan yang mencakup dampak pada situasi atau kelompok target, dampak pada situasi atau kelompok non target, dampak

pada waktu mendatang dan sekarang, serta dampak pada biaya langsung dan tidak langsung.

John (1977) memaknai evaluasi kebijakan sebagai suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya dan metode analisisnya. Dilihat dari sudut spesifikasi objek berarti evaluasi berkenaan dengan hasil pelbagai macam program yang dilaksanakan pemerintah sesuai dengan problema-problema yang dihadapi masyarakat. Dilihat dari sudut teknik-teknik penilaian berarti evaluasi berkenaan dengan cara-cara yang digunakan untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan dalam kerangka menilai hasil program-program pemerintah tadi. Kemudian dilihat dari metode analisisnya berkenaan dengan hasil akhir (kesimpulan) dari kegiatan evaluasi program-program pemerintah tersebut.

Mustafa Djaya (2003) mengartikan evaluasi sebagai kegiatan pemberian nilai atas sesuatu fenomena dimana di dalamnya terkandung juga pertimbangan nilai (*value judgement*). Diakaitkan dengan kebijakan publik maka menurut Mustafa Djaya yang akan dinilai adalah tujuan dan sasaran kebijakan, kelompok sasaran (*target group*) yang ingin dipengaruhi, berbagai instrumen kebijakan yang dipergunakan, responsi dan lingkungan kebijakan, kinerja yang dicapai, dampak yang terjadi dan sebagainya. Lingkup evaluasi kebijakan secara komprehensif meliputi penilaian mengenai latar belakang dan alasan-alasan diambilnya sesuatu

kebijakan, tujuan dan kinerja kebijakan, berbagai instrumen kebijakan yang dikembangkan dan yang dilaksanakan, respon kelompok sasaran dan *stake holders* lainnya, serta konsistensi operatif dampak yang timbul dan perubahan yang ditimbulkan, perkembangan sampai kehadirannya dan kemajuan yang dicapai kalau kebijakan dilanjutkan atau diperluas. Lebih dalam juga dapat dipersoalkan pemikiran, teori ataupun paradigma yang merupakan fenomena abstrak yang merupakan dasar suatu kebijakan.

Berbeda dengan Mustafa Djaya, Dunn (2002) memaknai evaluasi kebijakan dalam skop yang lebih luas. Menurutnya evaluasi kebijakan tidak hanya berkenaan dengan penilaian (*assessment*) tetapi evaluasi kebijakan berkenaan pula dengan penaksiran (*appraisal*) dan pemberian angka (*rating*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Evaluasi kebijakan secara spesifik menurut Dunn berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai dan manfaat kebijakan bilamana hasil kebijakan memberi sumbangan pada sasaran atau tujuan, maka kebijakan tersebut pada kenyataannya mempunyai nilai. Dalam hubungan ini maka dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna yang berarti masalah-masalah kebijakan teratasi. Selanjutnya Dunn membedakan evaluasi dalam proses pelaksanaan (*monitoring-pemantauan*) dengan evaluasi terhadap kinerja kebijakan. *Monitoring* digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai sebab dan

konsekuensi kebijakan dan program. Oleh karena itu tekanan utama monitoring adalah pada penentuan premis-premis faktual mengenai kebijakan publik, sebaliknya evaluasi terhadap kinerja kebijakan terutama menekankan pada penciptaan premis-premis nilai yang diperlukan untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan. Disini pertanyaan utamanya bukan mengenai fakta (apakah sesuatu itu ada?), atau aksi (apa yang harus dilakukan?) tetapi nilai (berapa nilainya?), dengan demikian evaluasi mengenai kinerja memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode untuk analisis kebijakan lainnya yaitu:

- a. Fokus Nilai; artinya evaluasi dipusatkan pada nilai dari suatu kebijakan atau program untuk menentukan manfaat sosial suatu kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha untuk menentukan, mengumpulkan informasi mengenai hasil dari kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.
- b. Interdependensi Fakta-Nilai; artinya evaluasi tergantung baik pada fakta maupun nilai. Oleh karena itu monitoring merupakan prasyarat bagi evaluasi. Untuk menyatakan kebijakan atau program tertentu bermanfaat atau tidak bermanfaat bagi kelompok sasaran harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu.

c. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau.

Evaluasi bersifat merespektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (ex post).

Tuntutannya diarahkan pada hasil sekarang dan pada masa lalu ketimbang hasil pada masa depan.

d. Dualisme Nilai; artinya evaluasi dapat dipandang sebagai tujuan dan sekaligus juga cara. Evaluasi sebagai tujuan menghasilkan penilaian atas apa yang telah terjadi dan sebagai cara, evaluasi merupakan saran untuk menyusun rekomendasi.

Evaluasi sering juga dihubungkan dengan kontrol, keduanya mempunyai kaitan yang erat. Menurut Soetrisno (1983: 71) keduanya bersifat mencocokkan atau menghubungkan antara sesuatu dengan suatu standard atau sesuatu yang ideal (yang sebaik-baiknya atau yang diharapkan). Mencocokkan antara apa yang dilakukan atau performance dengan apa yang seharusnya dilakukan, yang ideal atau sesuatu standar. Dalam pandangan Parsons (2008: 546) evaluasi mengandung dua aspek yang saling terkait, yakni evaluasi kebijakan dan kandungan programnya serta evaluasi terhadap orang-orang yang bekerja di dalam organisasi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan dan program. Pandangan lainnya dikemukakan oleh Dunn (2000: 28-29) bahwa evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap

nilai-nilai yang mendasari kebijakan atau program, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Lebih lanjut Dunn (2000: 608) menghubungkan evaluasi antara nilai dengan hasil kebijakan dan program, bahwa istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Secara lebih teknis Nawawi (2009: 155) mengemukakan bahwa evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan atau kegagalan sebuah organisasi atau unit kerja dalam melakukan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya.

Tiga pendapat tersebut di atas jika dielaborasi, maka evaluasi dalam konteks ini digunakan sebagai konsep yang bermakna mencocokkan antara apa yang telah menjadi ketetapan untuk dilaksanakan dengan pelaksanaannya itu sendiri. Hasil dari perbandingan tersebut dapat diapresiasi dengan nilai tertentu dan menjadi referensi dalam merumuskan kembali penyelesaian masalah yang dihadapi.

Sejalan dengan pemaknaan atas konsep evaluasi di atas, maka dalam pelaksanaannya dibutuhkan pendekatan atau teknik dalam pelaksanaan evaluasi tersebut. Dalam kaitan itu, Parsons (2008: 548) mengemukakan setidaknya tiga pendekatan atau teknik dimaksud, yakni:

- a) Teknik yang mengukur hubungan antara biaya dan manfaat dengan utilitas.

- b) Teknik yang mengukur kinerja.
- c) Teknik yang menggunakan eksperimen untuk mengevaluasi kebijakan dan program.

Demikian halnya dalam konteks timing atau waktu pelaksanaan evaluasi, oleh Nugroho (2009: 537) mengelompokkannya ke dalam tiga bentuk, yakni sebelum dilaksanakan yang juga disebut evaluasi proses, kedua yakni pada waktu pelaksanaan program atau evaluasi konsekuensi serta evaluasi setelah pelaksanaan program atau evaluasi impact atau pengaruh dari program tersebut. Mengingat penelitian yang dilakukan memberi perhatian pada apa yang telah dilaksanakan, maka lebih bersesuaian dengan evaluasi pengaruh tersebut.

Dengan demikian, jelas bahwa suatu evaluasi dapat menyentuh berbagai dimensi dari apa yang telah direncanakan, sehingga akan tampak pola hubungan antara sesuatu yang direncanakan tersebut dengan pelaksanaannya.

Sedang pemahaman terhadap program dapat dirujuk pada pendapat Suharto (2008) yang menyatakan bahwa kebijakan menunjuk pada kerangka kerja pembangunan, memberikan pedoman bagi pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam program dan proyek. Berdasar pendapat ini, maka jelas bahwa program merupakan bentuk operasional dari suatu kebijakan, sehingga bisa saja sebuah kebijakan kemudian dijabarkan ke dalam berbagai bentuk program sesuai dengan konteks dari masing-masing program tersebut.

Selanjutnya Evaluasi Kebijakan menurut Nugroho (2009: 2) merupakan salah satu fungsi dalam studi kebijakan yang bertujuan untuk mendeteksi tingkat keberhasilan pencapaian tujuan yang telah diformulasikan dan diimplementasikan pada masa lalu.

Tujuan dasar evaluasi kebijakan adalah untuk mendeteksi perubahan yang ditimbulkan dari suatu kebijakan publik, yakni perubahan (+) atau (-). Lebih lanjut dapat dikemukakan pendapat Thomas Dye (1987: 351) yang dikutip oleh Parsons (2008: 547) bahwa "evaluasi kebijakan adalah pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik".

Jika pendapat di atas dihubungkan dengan upaya penanggulangan kemiskinan, maka pengertian evaluasi program yang dapat dikedepankan adalah mencocokkan atau menghubungkan antara rencana atau kerangka kerja penanggulangan kemiskinan pada satu sisi, dengan pelaksanaan dari rencana atau kerangka kerja tersebut dan hasilnya.

Basis dari evaluasi program penanggulangan kemiskinan adalah evaluasi dalam konteks kebijakan publik, sehingga hal tersebut dapat dikategorikan sebagai salah satu bagian dari evaluasi kebijakan publik sebagai domainnya. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Fermana (2009: 32) yang menyatakan "ide kebijakan publik sendiri mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain yang bukan privat atau bukan milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah, aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan

bersama".

Berangkat dari pandangan tersebut, jelas bahwa soal kemiskinan tidak lagi menjadi masalah individual. Fakta menunjukkan jika hal ini telah menjadi masalah massal secara nasional demikian halnya di tingkat lokal. Karena itu cukup beralasan jika pemerintah secara bersama-sama dengan masyarakat menjadikan masalah ini sebagai ruang intervensi kebijakan. Di maksudkan agar masalah tersebut dapat diminimalisir sehingga dampaknya terhadap dimensi kehidupan lainnya juga dapat ditekan.

Bagi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah, evaluasi program merupakan sebuah metode untuk menciptakan bentuk-bentuk penyelenggaraan pemerintahan tersebut yang lebih baik. Dalam pandangan Sinambela (2008: 45) dengan cara demikian, maka ada empat hal yang bisa diupayakan. Pertama adalah pengembangan efisiensi standard measurements. Kedua adalah perbaikan prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif. Ketiga yakni mengembangkan dan menetapkan mekanisme koordinasi yang lebih efektif. Keempat adalah mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi.

Ini berarti bahwa pelaksanaan evaluasi kebijakan atau program tidak hanya suatu bentuk penilaian terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga akan berdampak terhadap pemetaan atas pencapaian dari pelaksanaan kebijakan atau program tersebut. Dengan demikian, akan menjadi jelas dimensi efisiensi, efektivitas, kecukupan,

perataan, responsivitas serta ketepatan atas kebijakan atau program tersebut.

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Untuk dapat mengetahui outcome, dan dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya, 5 tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Sebab kalau evaluasi dilakukan terlalu dini, maka outcome dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan.

Pada dasarnya suatu evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauh mana program-kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik. Ini berarti bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat efektivitas dan efisien suatu program kebijakan dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Efektif berkenaan dengan cara yang digunakan untuk memecahkan masalah, sedangkan efisien menyangkut biaya yang dikeluarkan.

Tidak semua masalah publik dapat dipecahkan oleh program-program kebijakan atau kata lain, tidak semua program kebijakan yang dijalankan meraih dampak yang tersebut. Bila kondisi seperti ini yang

terjadi maka akan menimbulkan pertanyaan mengapa program kebijakan gagal meraih dampak yang diinginkan? Evaluasi kebijakanlah yang berguna melihat sebab-sebab kegagalan tersebut. Bagian akhir dari suatu proses kebijakan yang sebagai pola aktivitas yang berurutan adalah evaluasi kebijakan. Umumnya ketika kita berbicara mengenai evaluasi kebijakan, asosiasi pikiran kita dihubungkan dengan perkiraan atau penaksiran atas kebijakan yang tengah diimplementasikan. Namun sebenarnya tidak hanya itu. Evaluasi kebijakan juga membahas persoalan perencanaan, isi, implementasi, dan tentu saja efek atau pengaruh dari kebijakan itu sendiri. Menurut Lester dan Stewart (2000:126) evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Dalam makalah ini fokus kita yang utama, namun tidak eksklusif adalah evaluasi kebijakan dalam hubungan dengan usaha untuk melaksanakan dan memperbaharui kebijakan. Sebagaimana akan kita lihat, kegiatan pengevaluasian dapat memulai proses kebijakan (problem, formulasinya, dan sebagainya) dalam rangka untuk melanjutkan, merubah, atau mengakhiri kebijakan yang ada.

Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi kebijakan ada tiga hal yang perlu diperhatikan:

- a) Bahwa evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk

menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.

- b) Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah public, maka evaluasi harus menilai apakah tujuan yang telah ditetapkan kebijakan tersebut benar-benar mampu menyelesaikan masalah yang ada. Yang sering kali terjadi dari praktiknya ialah tujuan telah tercapai tetapi masalah tidak terselesaikan.
- c) Evaluasi kebijakan berusaha juga untuk memberi sumbangan pada kebijakan juga untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi. Hasil-hasil dari penilaian evaluasi tersebut dijadikan bahan belajar bagi para pelaku kebijakan yang lain. Karena itu, oleh banyak scholar, fungsi kebijakan yang satu ini lebih bersifat produktif. Karena tidak lagi menekankan pada kritik terhadap kekurangan yang ada tapi lebih menjurus pada kritik terhadap kekurangan yang ada tapi lebih menjurus pada perumusan pembelajaran agar kelemahan/kekurangan tidak terulang pada waktu dan tempat yang akan datang.

Dalam mengevaluasi suatu kebijakan, analisis akan dihadapkan

pada 3 (tiga) aspek yaitu:

- a) Aspek perumusan kebijakan, pada aspek ini analis berusaha mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan. siapa yang paling berperan dan untuk siapa kebijakan tersebut dibuat.
- b) Aspek implementasi kebijakan, pada aspek ini analis berusaha untuk mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, apa faktor-faktor yang mempengaruhinya dan bagaimana performance dari kebijakan tersebut. Aspek ini merupakan proses lanjutan dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi dan tujuan-tujuan kebijakan sedangkan pada tahap implementasi kebijakan, tindakan (action) diselenggarakan dalam mencapai tujuan. Menurut Bressman dan Wildavsky (Jones, 1991) implementasi adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu mencapai tujuan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, para ahli kebijakan publik banyak menggunakan model implementasi yang salah satunya adalah model Merilee S. Grindle (1980). Model Grindle menyajikan 3 (tiga) komponen kelayakan yaitu: 1) tujuan kebijakan, 2) aktivitas pelaksanaan yang dipengaruhi oleh content yang terdiri atas kepentingan yang dipengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan, posisi pengambilan keputusan, pelaksanaan program, sumber daya yang dilibatkan, dan context yang terdiri atas: kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dilakukan pelaksana; karakteristik rezim dan lembaga; compliance serta responsiveness.

Model ini menggambarkan semua variabel yang berpengaruh dalam pencapaian tujuan dan hasil kebijakan.

- c) Aspek evaluasi, pada aspek ini analisis berusaha untuk mengetahui apa dampak yang ditimbulkan oleh suatu tindakan kebijakan, baik dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Evaluasi kebijakan menurut Samudro, dkk (1994) 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, kedua evaluasi tersebut evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi untuk tahap kedua tersebut evaluasi implementasi, evaluasi ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan. Sedangkan evaluasi menurut Limberry (dalam Santoso, 1992), analisis evaluasi kebijakan mengkaji akibat-akibat pelaksanaan suatu kebijakan dan membahas hubungan antara cara-cara digunakan dengan hasil yang dicapai.

Dengan demikian studi evaluasi kebijakan (Sudiyono, 1992) merupakan suatu analisis sifat evaluatif sehingga konsekuensinya lebih retrospeksi dibandingkan prospeksi. Dan Mengevaluasi seorang analisis berusaha mengidentifikasi efek yang semula direncanakan merealisasikan suatu keberhasilan dan dampak apa yang ditimbulkan dari akibat suatu kebijakan.

Studi evaluasi ini mempunyai 2 (dua) pendekatan (Sudiyono, 1992) yaitu:

- a) Pendekatan kepatuhan, asumsinya apabila para pelaksana mematuhi semua petunjuk atau aturan yang diberikan maka implementasi sudah dinilai berhasil. Kemudian pendekatan ini disempurnakan lagi dengan adanya pengaruh: a) ekstern, kekuatan non birokrasi dalam pencapaian tujuan, b) intern, program yang dimaksudkan untuk melaksanakan suatu kebijakan sering tidak terdesain dengan baik sehingga perilaku yang baik dari para pelaksana (birokrasi) tetap tidak akan berhasil dalam mencapai tujuan kebijakan.
- b) Pendekatan perspektif, "What is happening" (apa yang terjadi). Pendekatan ini menggambarkan pelaksanaan suatu kebijakan dari seluruh aspek karena implementasi kebijakan melibatkan beragam variabel dan faktor.

Sebagai contoh, untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi Undang-Undang No. 3C Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, baru dapat dilakukan pada tahun keempat atau kelima. pada tahun pertama baru tahap sosialisasi, tahun kedua masuk tahap penciptaan berbagai pemerintah untuk mendukung berbagai pelaksanaan pasal-pasal dalam undang-undang yang bersangkutan, tahun ketiga baru mulai diimplementasikan tahun keempat dan kelima; baru dapat diketahui outcome dan dampaknya dari implementasi undang-undang tersebut. Sebaliknya peraturan-peraturan yang kurang strategis, dan lebih bersifat

teknis, misalnya peraturan pemakaian helm bagi para pengendara sepeda motor, evaluasi dapat dilakukan pada tahun kedua. Pada tahun kedua sudah dapat diketahui berapa persen dari pengendara sepeda i helm, dan seperti apa dampaknya terhadap jumlah kecelakaan lalu lintas, apakah jumlah korban kecelakaan lain lintas bagi pengendara sepeda motor semakin turun dibandingkan dengan sebelum ada peraturan pemakaian helm.

Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci 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 berapa biaya manfaat dari 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.

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.

Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Yang dimaksud dengan input adalah bahan baku (raw-materials) yang digunakan sebagai dalam sebuah sistem kebijakan. Input tersebut dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya finansial, tuntutan-tuntutan, dukungan masyarakat Sistem politik melalui para Atomya melakukan proses konversi dari input menjadi output. Selama proses konversi ini terjadi bargaining dan negosiasi antar paraaktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, yang masing-masing memiliki kepentingan yang mungkin berbeda dan atau bisa sama. Output yang merupakan hasil dari konversi sebetulnya merupakan resultan dari tarik-menarik antar kepentingan para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Dalam pandangan teori kelompok (group model), sebuah kebijakan akan lebih banyak berisi preferensi kelompok yang kuat dan menjauh dari keinginan kelompok yang lemah (Dye, 1981).

Output adalah keluaran dari sebuah sistem kebijakan, yang dapat berupa peraturan, kebijakan, pelayanan/jasa, dan program. Sebagai contoh, output dari proyek irigasi adalah tersedianya saluran irigasi sepanjang sekian km. Sedangkan outcome adalah hasil suatu kebijakan dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat diimplementasikannya suatu kebijakan. Contoh: proyek irigasi, outcomes-nya adalah tersedianya suplai air berjumlah sekian kubik, peningkatan jumlah luas sawah yang

mendapat irigasi. Impact (dampak) adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan diimplementasikan. Contoh: Proyek irigasi, maka dampaknya adalah meningkatnya frekuensi tanam padi, kenaikan tingkat produksi li, dan meningkatnya pendapatan petani.

Dalam memantau hasil evaluasi kebijakan, harus dibedakan dua jenis hasil evaluasi kebijakan, yaitu: keluaran (outputs), dan dampak (impacts). Keluaran kebijakan adalah barang, atau sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*varies*). Sebaliknya dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Dalam memantau keluaran serta kebijakan harus diingat bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima. Kelompok sasaran (*target group*) merupakan individu, masyarakat atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan dan program. Sedangkan penerima (*beneficiaries*) adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut.

Untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan, perlu melihat kembali tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya. Secara umum tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama, yaitu regulasi dan alokasi. Tindakan regulatif adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu. Sebaliknya tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan

masukan yang berupa uang, waktu, personil dan alat.

Tindakan kebijakan dapat pula dipilah lebih lanjut menjadi masukan (input) kebijakan dan proses kebijakan. Masukan kebijakan adalah sumber daya (waktu, uang, personil, alat, material) yang dipakai untuk menghasilkan keluaran dan dampak. Proses kebijakan adalah tindakan organisasional dan politis yang menentukan transformasi dari masukan kebijakan menjadi keluaran dan dampak kebijakan.

2. Fungsi evaluasi kebijakan publik

Kebijakan publik dirumuskan dan diimplementasikan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berkaitan dengan pemecahan berbagai permasalahan publik. Namun tidak semua program kebijakan publik meraih manfaat yang diinginkan. Oleh karena itu evaluasi kebijakan memiliki fungsi yang sangat vital. Evaluasi kebijakan menurut Winarno (2002) merupakan kegiatan fungsional yang tidak dilakukan pada tahap akhir saja melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Ada sejumlah fungsi yang melekat pada evaluasi kebijakan. Wahab (2001) melihat fungsi evaluasi kebijakan melalui manfaat yang dapat diperoleh dengan dilakukannya evaluasi diperoleh. Evaluasi sering dipandang sebagai sebuah instrumen rasional untuk mengenal hasil-hasil dari proyek, program pembangunan atau berbagai bentuk pemberian pelayanan kepada publik guna mendapatkan informasi tentang kinerja daripada proyek atau program tersebut. Hal ini didasari oleh asumsi yang

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*) dari kegiatan-kegiatan program pembangunan atau pemberian layanan publik tersebut. Mengikuti pendapat Wibawa dkk (1994), secara keseluruhan evaluasi kebijakan memiliki 4 (empat) fungsi:

- a. Eksplanasi, dimana melalui fungsi ini dapat dipotret realitas pelaksanaan program sehingga dapat disusun suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Dengan demikian evaluator dapat mengidentifikasi masalah kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
- b. Kepatuhan; dimana melalui evaluasi akan diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh pelaku kebijakan sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan dalam kebijakan.
- c. Auditing; untuk mengetahui apakah output benar-benar telah sampai ke tangan kelompok target maupun kelompok non target yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan.
- d. Akunting; dengan evaluasi dapat diketahui akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Dunn 2002 mengemukakan 3 (tiga) fungsi evaluasi kebijakan yaitu pertama; evaluasi memberikan evaluasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai dan

kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Kedua; evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari perubahan tujuan dan target. Kritik terhadap nilai-nilai dilakukan melalui pertanyaan yang sistematis tentang kepantasan tujuan dan target yang berhubungan dengan masalah yang dituju. Ketiga; evaluasi memberi sumbangan kepada penerapan metode analisis kebijakan lainnya termasuk di dalamnya perumusan masalah dan rekomendasi.

Dalam pandangan Dunn (2000: 609-610) setidaknya ada tiga fungsi dari evaluasi. Pertama, yakni memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Dalam konteks ini juga ada tiga aspek yang menjadi perhatian yaitu kebutuhan, nilai dan kesempatan. Ketiga aspek tersebut menjadi perhatian dalam hal pencapaiannya melalui tindakan publik. Lebih khusus lagi, pada fungsi ini menjadi pertanyaan seberapa jauh tujuan-tujuan atau target-target yang telah ditetapkan sudah dicapai ?. Dengan fungsi ini, menjadi penting artinya untuk kembali kepada formulasi kebijakan yang pada tahap awal menetapkan tujuan dan target tersebut, karena inilah yang menjadi standar pelaksanaan evaluasi.

Kedua, yakni 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 kepantasan tujuan dan target dalam

hubungannya dengan masalah yang dituju. Kriteria evaluasi sebagaimana berikut ini.

Untuk kejelasan evaluasi kebijakan, maka Dunn (2000: 610) mengajukan enam tipe kriteria yang dapat digunakan. Keenam tipe kriteria dimaksud adalah efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Penjelasan masing-masing tipe kriteria tersebut dapat dikemukakan dengan menghubungkannya dengan pertanyaan yang mesti dijawab serta ilustrasinya masing-masing seperti pada tabel 1.

Tabel 1. Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai ?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan ?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah ?	Biaya tetap Efektivitas tetap
Perataan	Apa biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda ?	Kriteria Pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawis
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu ?	Konsistensi dengan survey warga Negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai ?	Program publik harus merata dan efisien.

Sumber: Dunn (2000: 610).

Dengan penggunaan kriteria yang dikemukakan di atas evaluasi dapat menjangkau lingkup yang komprehensif. Hal tersebut sejalan pula dengan pandangan Nawawi (2009: 169) bahwa untuk menilai atau mengevaluasi keberhasilan sebuah kebijakan perlu dipertimbangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat bias dari yang

sesungguhnya.

Evaluasi akan mengungkap aspek kesesuaian antara tujuan dan target yang dirumuskan dengan apa yang dicapai. Juga melingkupi aspek usaha yang dilakukan untuk mencapai hasil. Biasanya aspek usaha ini terkait dengan indikator input dalam pelaksanaan kegiatan seperti jumlah dan kualifikasi orang, biaya, peralatan, waktu serta frekuensi kegiatan itu sendiri. Demikian halnya dengan hasil yang dicapai, mesti dihubungkan dengan tingkat kemampuannya memecahkan masalah yang dihadapi. Malah dalam konteks inilah implementasi kebijakan menjadi sangat penting artinya. Karena keseluruhan langkah-langkah mulai dari identifikasi masalah, merumuskan masalah substansial, pengajuan opsi solusi dan program aksi pada intinya dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah yang menjadi dasar dari formulasi kebijakan tersebut.

Hal ini penting dikemukakan, karena sering dijumpai bahwa hasil dari suatu proses implementasi kebijakan tidak lagi menjangkau kritik atas dampaknya terhadap masalah substansial yang akan diselesaikan. Dengan kata lain, evaluasi kebijakan yang dilakukan lebih mengesankan pada evaluasi proses dan output, tidak pada dampak dari kebijakan tersebut.

Selanjutnya adalah kriteria perataan, dimana tekanannya pada distribusi biaya serta dampak dari kebijakan. Tekanan dari kriteria ini tentu pada perlunya keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi kebijakan. Dengan demikian, mengkritisi dimensi partisipasi multipihak. Demikian

pula terhadap dampak yang ditimbulkan. Hendaknya tidak dikesankan hanya pada kelompok-kelompok terbatas, terutama terhadap penyelesaian masalah publik dalam spektrum yang luas.

Berikut adalah kriteria responsivitas. Dengan kriteria ini dimaksudkan bahwa nilai-nilai yang hidup dalam kelompok masyarakat menjadi suatu pertimbangan. Artinya bahwa evaluasi kebijakan hendaknya tidak mengenyampingkan aspek nilai-nilai tersebut karena pandangan publik seringkali juga menggunakan nilai-nilai tertentu dalam melihat apa yang telah menjadi tindakan dalam menyelesaikan masalah yang ada di lingkungan mereka. Nilai-nilai tersebut dapat berupa rasa keadilan, hak warga Negara dan sebagainya.

Terakhir yakni kriteria ketepatan. Pertanyaannya adalah apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar- benar berguna atau bernilai ?. Tentu kembali kepada formulasi kebijakan bahwa kegunaan dan nilai tersebut diukur berdasar pandangan kelompok-kelompok dimana kebijakan ini menjadi kebutuhan dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Terhadap kriteria kebijakan ini, penggunaannya sangat ditekankan untuk membedakan antara kriteria untuk evaluasi dengan kriteria untuk rekomendasi. Perbedaan tersebut tergantung pada saat diterapkan. Dunn (2000: 611) mengemukakan bahwa kriteria untuk evaluasi diterapkan secara retrospektif (*ex post*), sedang kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara prospektif (*ex ante*), kriteria inilah yang digunakan pada tabel 2.

Kriteria atau indikator program publik juga dikemukakan oleh Langbein (1980) sebagaimana dikutip Nawawi (2009: 169) yang terdiri dari tiga, yakni pertumbuhan ekonomi, distribusi keadilan dan preferensi warga Negara. Ketiga indikator tersebut dijabarkan menjadi 7 (tujuh) sub indikator sebagaimana berikut ini.

Tabel 2. Kriteria Hasil-Hasil Program Publik

No.	Indikator	Sub Indikator
1.	Pertumbuhan Ekonomi	1. Peningkatan produktivitas 2. Peningkatan efisiensi ekonomi: a. Penyidikan barang-barang non privat b. Penyediaan informasi c. Pengurangan resiko d. Memperluas akses masuk pasar
2.	Keadilan Distribusi	1. Kecukupan 2. Keadilan horizontal 3. Keadilan vertikal
3,	Preferensi Warga Negara	1. Kepuasan warga Negara 2. Seberapa jauh preferensi masyarakat termuat dalam kebijakan publik

Sumber: Langbein (1980) dalam Nawawi (2009).

Terdapat persamaan antara kriteria dari Dunn dan Langbein atas program-program publik. Misal menyangkut preferensi warga Negara, dan keadilan distribusi. Perbedaan kriteria kebijakan publik antar keduanya terletak pada cakupan kriteria tersebut. Pada kriteria Dunn cakupannya

mikro dan spesifik seperti misalnya dengan indikator efektivitas dan efisiensi. Sedang Langbein lebih pada indikator makro seperti misalnya dalam hal pertumbuhan ekonomi. Karena itu, kriteria yang akan digunakan dalam konteks ini adalah kriteria Dunn.

Fungsi ketiga evaluasi yang dikemukakan oleh Dunn (2000: 611) yakni 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. Dengan kata lain, 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.

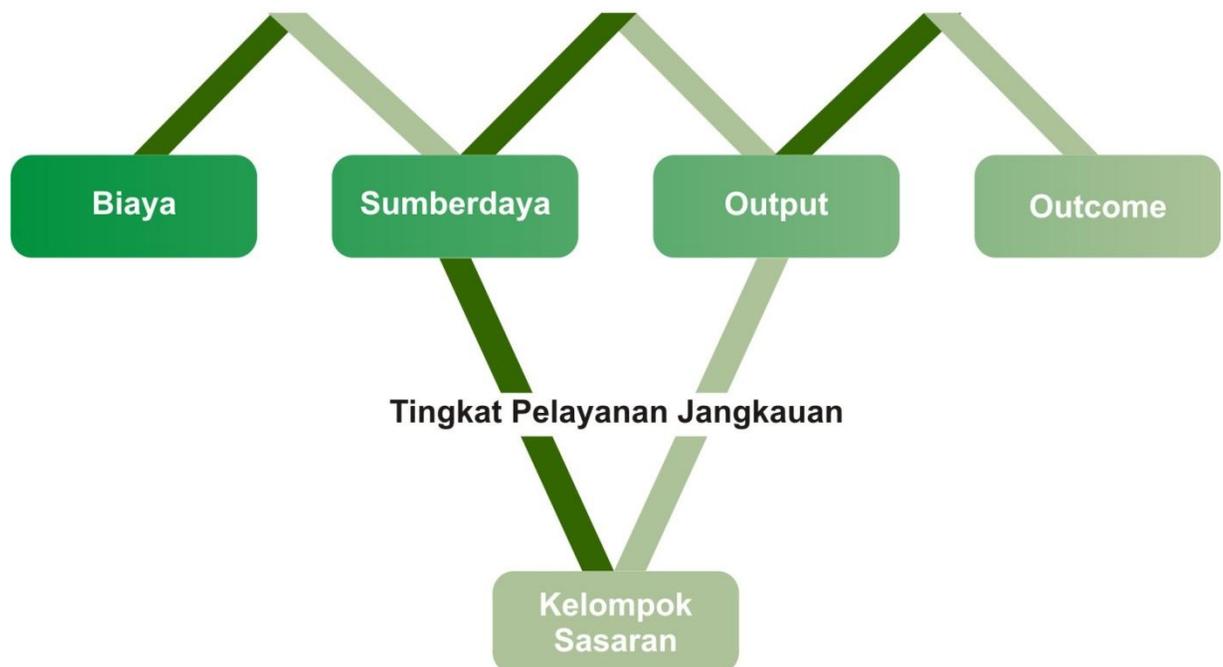
Evaluasi juga dapat dilakukan dengan memberi perhatian terhadap kinerja program. Untuk hal ini menurut Keban (2008: 221) dapat digunakan dua pendekatan. Pertama yaitu pendekatan yang menilai perilaku dan kedua adalah yang menilai hasil dan manfaat yang diberikan atau disebut pendekatan hasil. Sejalan dengan fokus penelitian ini, maka akan dijelaskan secara lebih rinci mengenai penilaian hasil tersebut.

Pendekatan hasil mempelajari apakah hasil yang diperoleh telah sesuai dengan tuntutan dari pihak yang membutuhkan dan telah diberikan dengan kualitas terbaik atau didistribusikan secara adil kepada mereka yang membutuhkan. Dalam pendekatan ini, kesesuaian antara nilai yang

hendak dihasilkan dan didistribusikan, dengan nilai dari pihak yang membutuhkan, serta kualitas dari cara memberi atau mendistribusikan nilai tersebut, merupakan pusat perhatian.

Untuk mengimplementasikan pendekatan tersebut, salah satu model yang biasa digunakan adalah pendekatan dari empat titik yang dikembangkan oleh Henderson-Steewart, yakni pengukuran biaya, sumber daya, output dan outcome (Keban, 2008:223). Penggunaan indikator biaya dengan sumber daya disebut economy, antara sumber daya dengan output disebut efficiency, antara output dan outcome disebut effectiveness. Selanjutnya antara sumber daya dengan output juga digunakan indikator tingkat pelayanan dan jangkauan terhadap kelompok sasaran atau target population. Visualisasi model ini dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Ekonomi Efisiensi Efektifitas



Gambar 1. Model Pengukuran Kinerja Henderson-Stewart
Sumber: Kaban (2008: 223)

Untuk mengevaluasi suatu kebijakan atau program tiga model yang telah dikemukakan di atas, yakni model dari Dunn, Langbein dan Henderson-Stewart dapat saja digunakan. Penggunaan salah satu diantaranya bergantung pada tekanan perhatian atau konteks evaluasi yang dilakukan. Pada model Dunn dapat digunakan untuk evaluasi proses maupun hasil dari suatu program. Selain itu, kriteria yang digunakan bersifat menyeluruh atau menjangkau aspek-aspek penting yang dievaluasi, dan kriteria ini lebih relevan digunakan untuk program yang sifatnya spesifik atau dalam skala mikro.

Sementara model evaluasi dari Langbein relatif lebih terbatas, karena tidak menjangkau penilaian terhadap dimensi efisiensi, efektivitas dan kecukupan suatu kebijakan atau program. Namun, akan sangat berguna untuk menilai sebuah kebijakan atau program yang sifatnya makro, terutama yang terkait dengan kebijakan atau program yang bersinggungan dengan stimulasi ekonomi, karena model ini memang menekankan pengukuran dimensi pertumbuhan ekonomi.

Terakhir adalah model dari Henderson-Stewart, dimana model ini juga relevan digunakan untuk program yang sifatnya spesifik atau mikro. Persoalannya adalah model ini tidak menyentuh penilaian terhadap dimensi keadilan dari sebuah kebijakan atau program yang diindikasikan oleh dimensi pemerataan dan kecukupan pada model yang dikembangkan oleh Dunn.

Atas dasar itu, maka hasil penelitian yang dilakukan akan menggunakan model dari Dunn. Penggunaan model ini akan menghubungkan antara program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Maluku Tenggara dengan dampak dari program tersebut melalui analisis kriteria evaluasi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

Selanjutnya adalah langkah-langkah yang mesti dilakukan dalam suatu evaluasi. Terhadap hal ini, mengutip Scriven (1980), oleh Mutrofin (2010: 70) mengemukakan empat langkah atau tahapan yang sebaiknya dilalui dalam pelaksanaan evaluasi tersebut. Adapun langkah dimaksud

adalah sebagai berikut:

- a) Memilih kriteria kelayakan.
- b) Menetapkan standar kinerja atau performansi pada kriteria-kriteria itu.
- c) Mengumpulkan semua data kinerja evaluasi atas dasar kriteria yang berhubungan dengan standarnya.
- d) Mengintegrasikan hasil-hasilnya ke dalam pertimbangan nilai akhir.

Dengan menggunakan perangkat penilaian serta langkah-langkah yang dikemukakan di atas, persoalan yang kemudian mengemukakan adalah seberapa relevan upaya penanggulangan kemiskinan menjadi fokus perhatian sebagai sebuah kepentingan publik.

Terhadap hal tersebut, maka pandangan yang dapat digunakan adalah penegasan tentang barang atau jasa publik. Dalam kaitan ini, Indiahono (2009: 5) mengemukakan bahwa konsep barang atau jasa publik memiliki dua karakteristik utama yaitu sifat non rivalry (tidak terdapat kompetisi) dan sifat excludability (tidak dapat menafikan). Barang atau jasa publik biasanya penggunaannya tidak bersaing. Artinya setiap anggota masyarakat dapat mengakses barang atau jasa publik tersebut tanpa perlu mempertimbangkan kompetisi dengan yang lain. Selain itu, keikutsertaan seseorang untuk mendapatkan manfaat barang atau jasa tersebut tidak akan mengurangi manfaat yang tersedia bagi anggota masyarakat yang lain. Terakhir bahwa barang atau jasa publik juga dikenali dengan adanya penentuan harga yang sulit untuk dilakukan.

Dengan penjelasan di atas, dapat dinyatakan bahwa program penanggulangan kemiskinan merupakan sebuah bentuk jasa publik yang difasilitasi oleh pemerintah. Setidaknya program tersebut dapat dilihat dalam pemberian akses bagi anggota masyarakat yang membutuhkan. Kemudian program ini tidak menggugurkan kesempatan bagi penduduk miskin yang lain yang belum memanfaatkannya ketika ada diantara mereka yang telah tersentuh dengan program ini. Penjelasan ini memiliki relasi yang kuat dengan parameter perataan dalam kriteria evaluasi yang dikemukakan oleh Dunn pada bagian terdahulu.

Selain kriteria evaluasi yang telah dikemukakan di atas, maka persoalan yang juga penting dikedepankan adalah seperti apa metode dari evaluasi kebijakan atau program tersebut dilakukan? Terhadap pertanyaan ini, dapat dijelaskan bahwa secara teoritis dikenal ada tiga metode evaluasi yang sering digunakan selama ini. Adapun ketiga metode dimaksud seperti dikemukakan oleh Nawawi (2009: 163-164) adalah sebagai berikut:

a) Evaluasi Semu

Evaluasi ini menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha menanyakan manfaat atau nilai-nilai dari hasil tersebut terhadap perseorangan, kelompok maupun masyarakat. Teknik evaluasi yang digunakan antara lain sajian grafik, tampilan tabel, angka indeks, analisis seri interupsi, analisis seri

terkontrol dan analisis diskontinyu-regresi.

b) Evaluasi Formal

Evaluasi ini menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, dengan melakukan evaluasi atas dasar tujuan program kebijakan yang secara formal yang telah diumumkan oleh para pembuat kebijakan dan administrator program. Teknik yang digunakan adalah pemetaan sasaran, klarifikasi nilai, kritik nilai, pemetaan hambatan, analisis dampak silang dan diskonting.

c) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi ini menggunakan pendekatan deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Teknik yang bisa digunakan adalah brainstorming, analisis argumentasi dan analisis survei pemakai.

Mengutip pendapat Finterbusch dan Monts, oleh Nawawi (2000: 164) mengemukakan empat jenis metode yang dapat digunakan dalam evaluasi kebijakan atau program. Keempat metode tersebut dijelaskan pada tabel 3 berikut ini.

Tabel 3. Metode Untuk Evaluasi Program

Jenis/ Metode Evaluasi	Pengukuran Kondisi Sebelum	Pengukuran Kondisi Sesudah	Kelompok Kontrol	informasi Yang Diperoleh
Single program after only	Tidak	Ya	Tidak ada	Keadaan kelompok sasaran
Single program before-after	Ya	Ya	Tidak ada	Perubahan kelompok sasaran
Comparative after-only	Tidak	Ya	Ada	Keadaan kip sasaran, kip control

Sumber: Nawawi (2000: 165).

Dari empat metode yang dikemukakan di atas, maka penyajian hasil penelitian yang dilakukan memilih metode "single program before after". Artinya bahwa yang dievaluasi adalah program yang telah dilaksanakan dan mengukur kondisi kelompok sasaran setelah pelaksanaan program. Namun, tidak diperlukan adanya kelompok kontrol secara khusus, tetapi dibutuhkan adanya gambaran dari kelompok yang menjadi sasaran program. Dari kelompok inilah diperoleh informasi mengenai dampak dari program yang dilaksanakan dimana mereka selaku pemanfaat dari program tersebut.

Salah satu aspek penting evaluasi kebijakan publik adalah langkah-langkah evaluasi. Aspek ini akan menuntun pada tahapan dalam rangka menghimpun bahan atau data yang diperlukan, menganalisis

bahan atau data tersebut, menarik kesimpulan serta merumuskan rekomendasi.

Diantara tahapan tersebut dikemukakan oleh Weis (1972) dalam Widodo (2009: 123-124) sebagai berikut:

- a) *Find out the program's goals* (menemukan tujuan berbagai program).
- b) *Translate the goals into measurable indicators of goal achievement* (merumuskan tujuan-tujuan program ke dalam indikator-indikator yang terukur dari pencapaian tujuan tersebut).
- c) *Collect data on the indicators for those who participated in the program* (mengumpulkan data berdasarkan indikator bagi siapa yang telah berpartisipasi dalam program).
- d) *Compare the data on participants (and control) with the goal criteria* (membandingkan dan mengontrol data peserta dengan kriteria-kriteria/persyaratan tertentu).

Tahapan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa evaluasi kebijakan bukan sesuatu yang sifatnya spontan atau sporadis, melainkan dilakukan secara terstruktur dan sistematis. Hal yang sama dijelaskan oleh Jones (1996) dalam Widodo (2009:124) bahwa:

"Evaluasi kebijakan lebih operasional yaitu sebagai suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukurannya dan metode analisisnya. Oleh karena itu, kegiatan-kegiatan spesifikasi, pengukuran, analisis dan

rekomendasi mencirikan segala bentuk evaluasi".

Ini berarti evaluasi kebijakan publik hendaknya dilakukan dalam bentuk identifikasi tujuan serta kriteria-kriteria yang harus dievaluasi sebagai pelaksanaan spesifikasi. Dalam kaitan ini, unsur manfaat harus dinilai dan dipertimbangkan. Sedang pengukuran mengacu pada pengumpulan informasi yang relevan dengan tujuan kebijakan atau program. Kemudian analisis merupakan penyerapan informasi yang dikumpulkan guna membuat kesimpulan.

3. Tipe evaluasi kebijakan publik

Evaluasi kebijakan dibagi dalam beberapa titik. Anderson (1975) membaginya dalam tiga tipe. Dalam tipe pertama Anderson melihat evaluasi kebijakan publik sebagai suatu aktivitas fungsional dimana evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu aktivitas yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Dalam tipe ini setiap evaluator melihat manfaat atau dampak suatu kebijakan dari sudut pandangnya masing-masing. Evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda sehingga kesimpulan yang diperoleh pun akan berbeda pula. Tipe evaluasi yang kedua menurut Anderson memusatkan perhatian pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini berorientasi pada berbagai pertanyaan mendasar yang

berkisar pada pelaksanaan program, biaya program, penerima manfaat program, duplikasi dengan program lainnya, ukuran-ukuran dasar yang digunakan serta penggunaan secara sah prosedur-prosedur yang telah ditetapkan. Tipe ini memiliki suatu kelemahan yaitu cenderung menghasilkan informasi yang jumlahnya terbatas mengenai dampak suatu kebijakan bagi masyarakat. Tipe evaluasi yang ketiga menurut Anderson adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe evaluasi ini merupakan tipe evaluasi yang baru dimana program-program kebijakan yang dilaksanakan dilihat secara objektif untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Winarno (2002), tipe evaluasi sistematis atau disebut juga tipe evaluasi ilmiah merupakan tipe yang memiliki kemampuan yang lebih baik dalam evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe yang lainnya.

Tangkilisan (2003) yang mengutip pendapat Heath membedakan evaluasi kebijakan kedalam tiga tipe pula yaitu tipe evaluasi proses, tipe evaluasi dampak dan tipe evaluasi strategi. Tipe pertama memusatkan perhatian kepada bagaimana program dilaksanakan, tipe kedua dilakukan untuk menjawab pertanyaan tentang apa yang telah dicapai dari program sedangkan tipe ketiga melihat efektivitas pelaksanaan program dalam memecahkan persoalan-persoalan masyarakat dibandingkan dengan program-program lain untuk memecahkan masalah yang sama.

Sejalan dengan tujuan yang akan dicapai Kelman yang dikutip Tangkilisan (2003) membedakan evaluasi kebijakan atas empat tipe yaitu evaluasi kecocokan (*appropriateness*), evaluasi efektivitas, evaluasi efisiensi dan meta evaluasi. Evaluasi kecocokan ditujukan kepada hasil kebijakan yang sedang dilaksanakan, apakah kebijakan tersebut memiliki kelayakan untuk dilanjutkan dan kalau tidak layak apakah kebijakan lain yang dipilih memiliki prospek yang baik. Elemen penting dari proses evaluasi ini adalah mengkaji aktor pelaksana kebijakan. Evaluasi efektivitas ditujukan untuk menilai apakah kebijakan atau program yang dilaksanakan menghasilkan dampak yang sesuai dengan tujuan yang diinginkan dan apakah dalam meraih dampak yang diharapkan, apakah biaya dan manfaatnya sebanding. Tipe evaluasi yang ketiga yaitu evaluasi efisiensi dilakukan dengan menggunakan kriteria ekonomi dalam mengukur perbandingan antara input yang digunakan dengan output yang dihasilkan. Melalui tipe evaluasi ini ingin diketahui apakah input digunakan secara efisien untuk mendapatkan hasil yang optimal. Meta evaluasi ditujukan kepada proses evaluasi itu sendiri melalui tipe evaluasi ini ingin diketahui apakah evaluasi dilakukan oleh lembaga yang berkompeten, dan bekerja secara profesional dan objektif. Demikian juga tipe evaluasi ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan tentang sensitivitas kelompok sasaran terhadap nilai sosial yang dianut dan apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan pada agenda kebijakan yang akan datang.

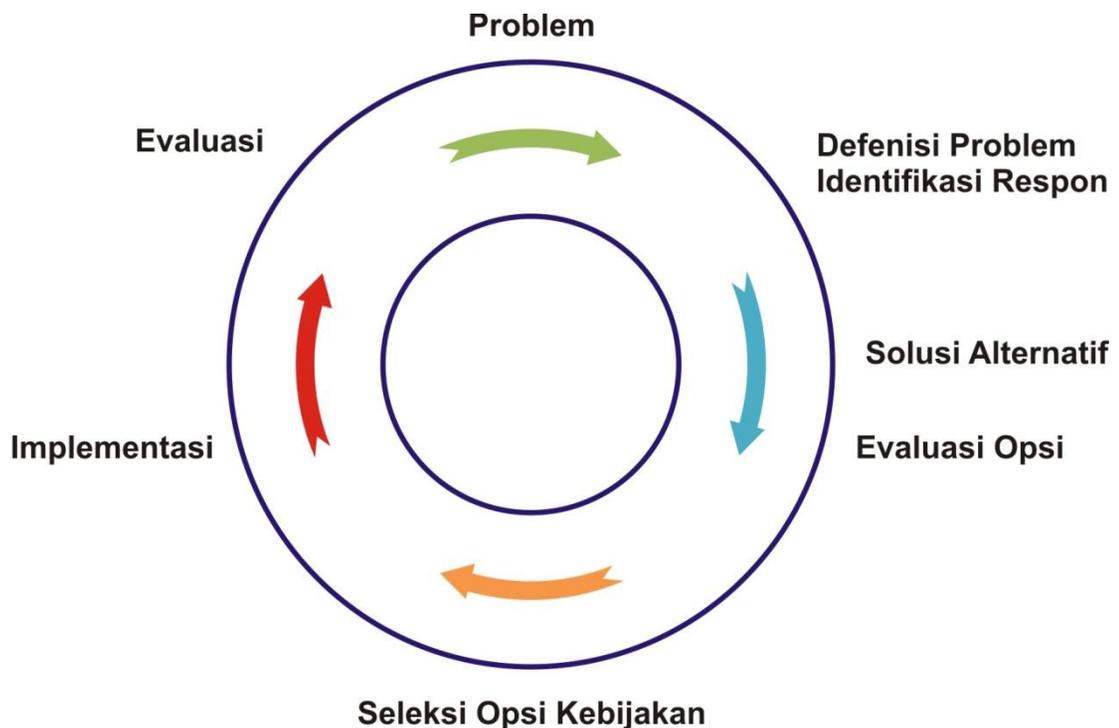
Van Dusseldorp yang dikutip Wahab (2001) mengemukakan dua kriteria pokok untuk membedakan tipe-tipe evaluasi kebijakan yaitu kriteria siapa yang melakukan studi evaluasi dan kapan evaluasi tersebut dilaksanakan. Siapa yang melaksanakan studi evaluasi dapat dikatakan bahwa studi evaluasi dilaksanakan oleh orang-orang yang terlibat langsung dalam persiapan dan implementasi sebuah proyek dan disebut sebagai evaluasi internal. Bilamana evaluasi dilaksanakan oleh orang-orang yang tidak terlibat langsung dalam persiapan dan implementasi proyek disebut evaluasi eksternal. Evaluasi yang berlangsung sebelum kegiatan tertentu dilaksanakan disebut evaluasi *ex ante*, sedangkan evaluasi yang berlangsung sesudah kegiatan tertentu dilaksanakan disebut evaluasi *ex post*. Di tengah-tengah kedua tipe evaluasi itu ada yang disebut evaluasi interim. Dengan menggabungkan kedua kriteria tersebut diatas (kapan evaluasi dilaksanakan dan siapa yang melakukan evaluasi) Van Dusseldorp membedakan 14 (empat belas) tipe studi evaluasi seperti tertera pada tabel dibawah ini.

Tabel 4. Tipe Evaluasi Berdasarkan Kriteria Kapan dan Siapa

Kapan		Siapa	
Pada saat manakah kegiatan evaluasi berlangsung 13) Evaluasi ex ante		Orang-orang yang terlibat dalam penyiapan dan implementasi objek yang dievaluasi	Orang-orang yang tidak secara langsung terlibat dalam penyiapan rencana dan implementasi objek yang dievaluasi
EVALUASI EX ANTE = <i>assessment</i>	Sebelum persiapan proyek dimulai	1) Evaluasi ex ante internal berlangsung sebelum persiapan proyek (identifikasi)	2) Evaluasi ex ante eksternal berlangsung sebelum persiapan proyek (identifikasi)
	Sebelum implementasi proyek dimulai	3) Evaluasi ex ante internal dilaksanakan sebelum implementasi	4) Evaluasi ex ante berlangsung sebelum implementasi proyek (appraisal)
EVALUASI EX POST Evaluasi proyek sedangberjalan	Sebelum persiapan proyek	5) Evaluasi interim internal terhadap persiapan proyek (termasuk monitoring)	6) Evaluasi interim eksternal atas implementasi proyek
	Selama persiapan implementasi proyek	7) Evaluasi interim internal atas implementasi proyek	8) Evaluasi interim eksternal atas implementasi proyek
Evaluasi akhir	Sesudah persiapan rencana langsung	9) Evaluasi akhir internal terhadap implementasi rencana	10) Evaluasi akhir eksternal atas persiapan rencana (appraisal)
	Sesudah persiapan rencana langsung	11) Evaluasi akhir internal terhadap implementasi rencana	12) Evaluasi akhir eksternal atas implementasi rencana
14) Evaluasi es post terhadap evaluasi (<i>meta evaluation</i>)			

Sumber Wahab, 2001.

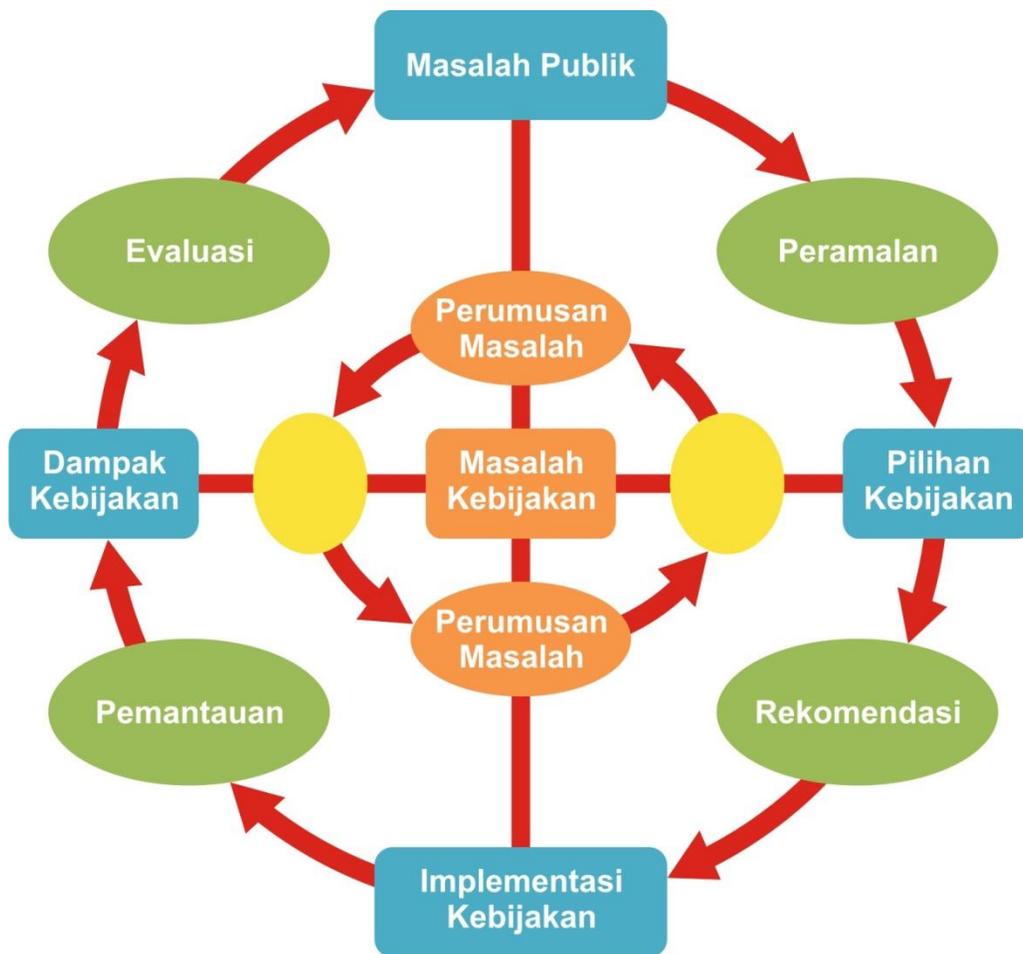
Evaluasi kebijakan/program merupakan salah satu tahap dalam kerangka siklus kebijakan. Tahap-tahap dari suatu kebijakan ini masih dipersepsikan berbeda oleh kalangan ahli. Parsons (2008: 79-80) misalnya memformulasikan tahap-tahap tersebut berupa; problem, definisi problem, identifikasi respon/solusi alternatif, evaluasi opsi, seleksi opsi kebijakan, implementasi, evaluasi selanjutnya kembali lagi pada tahap problem dan seterusnya. Siklus tersebut tergambar berikut ini.



**Gambar 2. Siklus Hidup Kebijakan
Parsons (2008: 80)**

Seleksi Opsi Kebijakan Gambar di atas menunjukkan bahwa evaluasi merupakan salah satu kegiatan yang bersifat continuum. Artinya, kegiatan ini akan selalu ada dalam analisis kebijakan. Setelah implementasi penting dilakukan evaluasi, karena dari sini dimungkinkan adanya masalah baru yang perlu definisi, untuk kemudian menemukan solusi untuk diimplementasikan lagi.

Demikian seterusnya siklus ini berlanjut. Siklus kebijakan tersebut dalam istilah yang lain disebut oleh Dunn (2000: 19) dengan prosedur kebijakan. Tahapan tersebut pada intinya terdiri atas empat kegiatan, yakni peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Pada masing-masing tahap tersebut selalu didahului dengan perumusan masalah. Lengkapnya terlihat pada gambar berikut.



**Gambar 3. Prosedur Analisis Kebijakan
(Dunn, 2000:19)**

Gambar 4 di atas semakin mempertegas bahwa evaluasi merupakan bagian tak terpisahkan dari suatu prosedur atau siklus kebijakan. Karena itu, dalam setiap formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan, akan diikuti dengan langkah selanjutnya yakni evaluasi kebijakan. Dengan evaluasi ini akan membantu memperjelas capaian dari apa yang telah dilakukan. Kemudian, akan membantu merumuskan ulang masalah yang dihadapi setelah dilakukan implementasi, sehingga masalah yang semula dirumuskan berkemungkinan mengalami

perubahan untuk formulasi kebijakan baru demikian juga dengan implementasinya.

4. Evaluasi dampak kebijakan publik

a. Fungsi evaluasi dampak kebijakan publik

Evaluasi kebijakan publik pada dasarnya mencakup keseluruhan proses kebijakan baik terhadap formulasi kebijakan, implementasi kebijakan maupun hasil akhir kebijakan. Fokus evaluasi adalah penilaian atas dampak atau kinerja (outcome) dari suatu kebijakan. (Abidin; 2002).

Dunn (2003) mengatakan bahwa evaluasi terutama menekankan pada penciptaan premis-premis nilai yang diperlukan untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan. Pertanyaan yang hendak dijawab dalam evaluasi ialah "apa perbedaan yang dibuat?". Oleh karena itu, suatu kebijakan tidak boleh merasa cukup sekedar pada berakhirnya pelaksanaan saja, sebelum ada evaluasi akhir atas dampak yang dihasilkan. (Hogwood; 1983)

Dampak (outcome) kebijakan harus dibedakan dengan hasil (output) kebijakan. Hasil kebijakan adalah apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijakan pemerintah, sedangkan dampak kebijakan adalah akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan-kebijakan (Islamy; 2002). Dampak kebijakan merupakan pula

keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata. (Dye; 2007), atau, sebagai semua bentuk manfaat dari kebijakan. Jika output kebijakan berupa berbagai hal yang dilakukan pemerintah dan diukur dengan standar tertentu, maka hal ini hanya akan memberikan sedikit informasi mengenai outcome (dampak kebijakan publik). Oleh karena itu untuk menentukan dampak kebijakan publik perlu diperhatikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik. (Anderson; 1986).

Penjelasan-penjelasan tersebut diatas menunjukkan bahwa hasil (*output*) kebijakan pada dasarnya berupa benda-benda yang dihasilkan pemerintah dari suatu kebijakan yang diukur dengan menggunakan standar-standar tertentu. Ini berbeda dengan dampak (*outcome*) kebijakan yang berupa hasil dari hasil kebijakan yang difokuskan pada pengaruh dari kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata. Hal ini berarti jika terjadi perubahan dalam kehidupan masyarakat, maka perubahan tersebut benar-benar disebabkan oleh adanya kebijakan tertentu bukan oleh pengaruh faktor lain.

Evaluasi terhadap dampak kebijakan hanya merupakan salah satu dari tiga hal yang harus dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik. (Stewart dan Lester; 2000) Evaluasi kebijakan publik merupakan pula usaha untuk mengetahui dampak dari kebijakan pada kondisi-kondisi kehidupan

nyata (Anderson; 1986). Secara minimum tujuan evaluasi kebijakan ialah untuk mengetahui apa yang ingin dicapai dari suatu kebijakan tertentu (tujuan-tujuan kebijakan), bagaimana melakukannya (program-program), dan jika ada apakah telah dicapai tujuan-tujuan (dampak atau akibat dan hubungan kebijakan) yang telah ditetapkan sebelumnya (Winarno: 2002).

Dunn (2002) mengemukakan perbedaan antara pemantauan (monitoring) yang merupakan evaluasi dalam proses pelaksanaan dengan evaluasi terhadap kinerja kebijakan (evaluasi sesudah pelaksanaan kebijakan). Pemantauan terutama menekankan pada pembentukan premis-premis faktual mengenai kebijakan publik. Sebaliknya evaluasi menekankan pada penciptaan premis-premis nilai yang diperlukan untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan. Hal yang sama dikemukakan pula oleh Parsons (2006) bahwa evaluasi dampak aktual dari kebijakan terhadap problem adalah sesuatu yang pada dasarnya berkaitan dengan soal nilai bukan fakta.

Evaluasi yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan "apa perbedaan yang dibuat?" mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dengan metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

- 1) *Value-focus* (fokus nilai); evaluasi memusatkan perhatiannya pada penilaian yang menyangkut keperluan atau nilai dari program kebijakan. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat suatu kebijakan atau program dan bukan sekedar

mengumpulkan informasi tentang hasil dari aksi suatu kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

- 2) *Fact Value Interdependence* (interdependent fakta-nilai), maksudnya tuntutan evaluasi tidak hanya tergantung pada fakta tetapi juga nilai. Tinggi rendahnya kinerja suatu kebijakan tidak hanya dinilai dari manfaatnya bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat tetapi dinilai juga dari kemampuannya memecahkan masalah tertentu.
- 3) *Present and Post Orientation* (orientasi masa kini dan masa lampau), evaluasi berorientasi tidak hanya pada nilai-nilai masa sekarang tetapi juga pada nilai-nilai masa lalu. Ini berbeda dengan rekomendasi yang berorientasi pada nilai-nilai yang akan datang.
- 4) *Value Duality* (dualitas nilai), nilai-nilai yang mendasari evaluasi memiliki kualitas ganda yaitu sebagai tujuan dan juga sebagai alat. Sebagai tujuan evaluasi menghasilkan pemikiran tentang apa yang telah dicapai, dan sebagai alat evaluasi merupakan sarana pembuatan rekomendasi. (Dunn; 2002).

Dalam melihat evaluasi, Hogwood (1983) nampaknya berbeda dengan Dunn. Bagi Hogwood evaluasi harus dilihat dalam hubungannya dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat yang diharapkan terjadi sebagai dampak dari suatu kebijakan. Dampak dari kebijakan tidak selalu seperti yang diharapkan. Hal ini berkaitan

dengan ketidakpastian lingkungan dan kemampuan administrasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam praktek selalu ada keterbatasan dalam memahami suatu isu secara utuh, di samping itu juga banyak kekuatan yang mempengaruhi perubahan dalam masyarakat bukan kebijakan pemerintah sebagai satu-satunya kekuatan. Oleh karena itu kebijakan tidak boleh berakhir pada selesainya kebijakan saja, sebelum ada suatu evaluasi mengenai dampak yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut.

Evaluasi terhadap dampak kebijakan pada dasarnya dimaksudkan untuk melihat perubahan dalam masyarakat baik perubahan fisik maupun perubahan sosial sebagai akibat dari hasil (*output*) kebijakan tertentu. Fungsi evaluasi terhadap dampak kebijakan seperti dikemukakan oleh Rossi dan Freeman yang dikutip oleh Parsons (2006) adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tetapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal. Tujuan dasar dari evaluasi dampak adalah untuk memperkirakan "efek bersih" dari sebuah intervensi yakni perkiraan dampak intervensi yang tidak dicampuri oleh pengaruh dan proses kejadian lain yang mungkin juga mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program yang sedang dievaluasi. Untuk melaksanakan fungsi tersebut Parsons mengemukakan suatu metode yaitu membandingkan

problem/situasi/kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi; melakukan eksperimen untuk menguji dampak suatu program terhadap suatu area atau kelompok dengan membandingkannya dengan apa yang terjadi di area atau kelompok lain yang belum menjadi sasaran intervensi; membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai sebagai hasil dari intervensi; menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan masa lalu; pendekatan kualitatif dan *judgmental* untuk mengevaluasi keberhasilan/kegagalan kebijakan dan program; membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan; menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan atau targetnya sudah terpenuhi.

b. Dimensi-dimensi dampak kebijakan publik

Dampak kebijakan publik memiliki beberapa dimensi yang semuanya harus diperhitungkan dalam evaluasi dampak kebijakan publik. Dampak kebijakan publik mencakup dampak kebijakan pada masalah-masalah publik, dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat, dampak kebijakan pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan, dampak kebijakan pada situasi sekarang dan situasi yang akan datang, dampak kebijakan terhadap biaya langsung program-program kebijakan dan dampak yang bersangkutan dengan biaya tidak langsung yang

ditanggung oleh masyarakat atau sekelompok anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik. (Dye; 2007).

Evaluasi dampak kebijakan publik terhadap masalah-masalah publik dan pada orang-orang yang terlibat harus dimulai dengan mengidentifikasi siapa yang akan terkena pengaruh kebijakan. Dalam hubungan ini Winarno (2002) mengemukakan bahwa, dampak yang diharapkan dari adanya kebijakan harus ditentukan. Misalnya, jika program yang dilaksanakan adalah program anti kemiskinan maka pertanyaan yang harus diajukan apakah tujuan program tersebut untuk meningkatkan pendapatan kelompok masyarakat miskin, meningkatkan kesempatan mereka untuk memperoleh pekerjaan atau untuk mengubah perilaku mereka. Disamping itu pula suatu kebijakan mungkin memiliki konsekuensi-konsekuensi yang diinginkan dan konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan. Misalnya, berbagai program pemerintah pusat untuk mendukung pembiayaan pembangunan daerah otonom baru pada akhirnya membawa konsekuensi yang tidak diinginkan yaitu ketergantungan yang tinggi kepada pemerintah pusat yang berakibat pada kurangnya inisiatif daerah otonom baru untuk menggali Pendapatan Asli Daerahnya (PAD).

Kebijakan publik mempunyai dampak pada kelompok lain diluar sasaran kebijakan disebut juga sebagai eksternalitas atau spillover effect. Eksternalitas dapat bersifat positif maupun bersifat negatif.

Kebijakan suatu pemerintahan daerah memberi konsesi bagi investor untuk mengolah hutan menjadi lahan-lahan perkebunan yang luas, akan berguna bagi pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan, namun kegiatan tersebut akan menimbulkan kerusakan lingkungan yang melanda masyarakat sekitar dimasa yang akan datang merupakan contoh eksternalitas yang negatif.

Kebijakan dapat memberikan dampak untuk masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Dalam konteks ini pertanyaan yang seringkali muncul ialah apakah kebijakan yang dirumuskan untuk kepentingan jangka pendek, jangka menengah ataukah jangka panjang?. Pertanyaan seperti ini diajukan untuk melihat konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh adanya kebijakan berdasarkan dimensi waktu yakni masa sekarang maupun masa yang akan datang. (Winarno; 2002).

Suatu program kebijakan membutuhkan biaya langsung untuk membiayai program tersebut. Biaya tersebut ada yang mudah dihitung dan ada yang tidak mudah dihitung. Disamping biaya langsung ada juga biaya tidak langsung yang akan merupakan tanggungan masyarakat akibat adanya suatu kebijakan. Biaya seperti ini seringkali tidak diperhitungkan dalam perumusan sebuah kebijakan, sehingga tidak diperhitungkan pula ketika sebuah kebijakan dievaluasi dan biaya seperti ini sulit dihitung, misalnya bagaimana mengukur biaya ketidaknyamanan dari kelompok masyarakat tertentu dari

kebijakan membangun rel kereta api yang melintasi wilayah pemukiman tertentu.

Long Bein (1987) memilah dampak kebijakan atas dampak pada waktu, selisih antara dampak aktual dan dampak yang diharapkan, tingkat agregasi dampak dan jenis dampak.

Dampak pada waktu, selisih antara dampak aktual dengan dampak yang diharapkan memiliki pengertian yang sama dengan dampak pada masa sekarang dengan dampak pada masa yang akan datang dan dampak yang diinginkan dengan dampak yang tidak diinginkan seperti yang dikemukakan oleh Dye. Dampak yang bersifat agregatif dalam pengertian dampak kebijakan yang dirasakan oleh individu mungkin akan merembes pada perubahan masyarakat secara keseluruhan. Menurut Wibawa dkk (1999) agregasi dampak dapat berpengaruh pula terhadap sistem nilai masyarakat yang pada akhirnya meskipun tidak radikal akan merubah proses politik secara keseluruhan.

c. Faktor-faktor yang mempengaruhi dampak kebijakan publik

Dampak kebijakan publik dipengaruhi oleh sejumlah faktor. Anderson (1986) mengemukakan sembilan faktor yang mempengaruhi dampak kebijakan publik. Pertama; tidak memadainya sumber-sumber yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Hal ini akan mengakibatkan sebuah kebijakan tidak mencapai dampak yang diharapkan. Sumber-sumber tersebut berupa tenaga, biaya, material,

waktu dan sebagainya. (Islamy;2002). Kedua; cara yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan. Betapapun baiknya sebuah kebijakan dirumuskan untuk memecahkan suatu masalah publik, tetapi kalau cara yang digunakan untuk itu tidak tepat maka kebijakan akan sulit mencapai dampak yang diharapkan. Ketiga; munculnya problema-problema publik seringkali disebabkan oleh berbagai faktor, namun kebijakan yang dirumuskan hanya tertuju kepada penanggulangan salah satu faktor atau sebagian kecil faktor penyebab. Keempat; pelaksana kebijakan melaksanakan kebijakan dengan caranya sendiri-sendiri dalam pengertian kebijakan dilaksanakan tidak sesuai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya. Hal ini akan membuat dampak kebijakan yang diharapkan sulit untuk dicapai. Kelima; pertentangan tujuan antara berbagai kebijakan yang dirumuskan pemerintah. Misalnya dalam kerangka meningkatkan kesejahteraan petani, pemerintah merumuskan kebijakan strategis pemberdayaan petani, tetapi disatu sisi pemerintah juga membuka kran import seluas-luasnya bagi masuknya berbagai produk pertanian dari negara lain yang menyebabkan produk pertanian didalam negeri sulit bersaing di pasaran. Keadaan seperti ini akan mengurangi dampak kebijakan yang diharapkan. Keenam; biaya yang dibutuhkan untuk memecahkan suatu problems publik lebih besar dari problemanya sendiri. Ketujuh; kebanyakan masalah-masalah publik tidak mungkin dapat diselesaikan secara tuntas, misalnya konflik horizontals antar berbagai kelompok

dalam masyarakat akan selalu saja muncul dan sulit dipecahkan secara tuntas karena berdasarkan sifat manusia masalah seperti ini akan terus ada sehingga dampak yang diharapkan dari kebijakan penyelesaiannya akan sulit diwujudkan. Kedelapan; perubahan sifat permasalahan yang akan dipecahkan melalui suatu kebijakan ketika kebijakan tersebut tengah dilaksanakan. Kesembilan; adanya problema-problema baru yang muncul dan menarik perhatian, dari problema sebelumnya. Misalnya, program-program pelatihan kerja untuk menciptakan lapangan kerja di daerah masih tetap ada tetapi tidak terlalu mendapatkan perhatian karena telah ada program pengiriman tenaga kerja keluar negeri. Hal ini akan mempengaruhi dampak yang diharapkan dari program latihan kerja.

C. Kebijakan dan Perencanaan Sosial

1. Kebijakan sosial

Konsepsi mengenai kebijakan sosial sangat berkaitan erat dengan konsepsi mengenai perencanaan sosial. Keduanya seringkali sangat sulit dipisahkan, karena masing-masing konsep dalam kenyataannya seringkali dipertukarkan satu sama lain. Apa yang disebut formulasi (perumusan) kebijakan dan apa yang disebut perencanaan kebijakan sangat sulit dibedakan. Bahkan di kalangan perencana dan pembuat kebijakan, kedua konsepsi tersebut kerap dianggap sebagai sesuatu hal yang sama. Perencanaan (*planning*) adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan guna

memilih alternatif terbaik dari sejumlah alternatif yang ada untuk mencapai tujuan tertentu. Secara singkat, perencanaan adalah proses membuat 'rencana' (*plan*). Dengan demikian perencanaan sosial adalah proses membuat 'rencana sosial'. Sebagaimana tercermin dari pernyataan Conyers (1984), perencanaan sebaiknya tidak dipandang sebagai aktivitas yang terpisah dari kebijakan, tetapi sesuatu bagian dari proses pengambilan keputusan yang amat kompleks yang dimulai dari perumusan tujuan kebijakan serta sasaran yang lebih luas, kemudian dikembangkan melalui tahapan-tahapan dimana tujuan kebijakan ini diterjemahkan ke dalam bentuk rencana (*plan*) yang lebih rinci bagi program dan proyek khusus, yang selanjutnya dilaksanakan secara nyata. Gambaran ini menunjukkan bahwa perencanaan dan kebijakan (dalam art: pengambilan keputusan), bertalian secara erat, dimana perencanaan sosial merupakan suatu aktivitas yang melekat pada proses perumusan kebijakan.

Dapatkah kita membedakan atau memisahkan antara perumusan kebijakan dan perencanaan? Secara teoritik dan dalam hal tertentu, hal ini dimungkinkan. Perumusan kebijakan dan perencanaan dapat saja dilaksanakan dalam waktu yang berbeda dan/atau oleh orang yang berbeda pula. Untuk melihat bahwa kebijakan sosial dan perencanaan sosial dibuat secara terpisah dan dalam waktu yang berbeda, terdapat dua pendekatan.

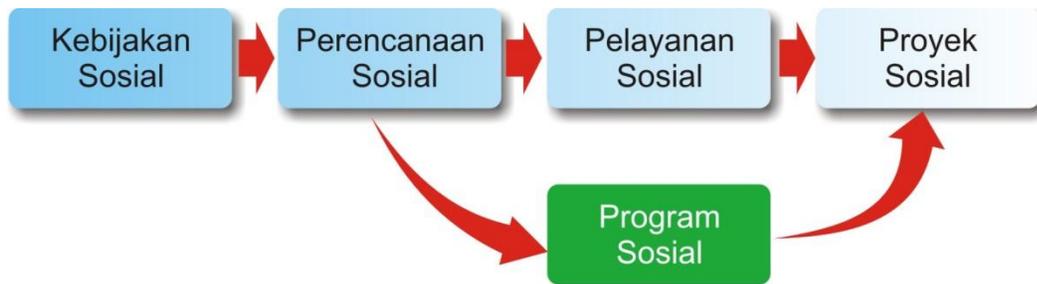
Pendekatan pertama melihat perencanaan sosial sebagai suatu

proses kegiatan dalam perumusan kebijakan sosial. Secara sederhana, kita dapat menyatakan bahwa perumusan kebijakan adalah membuat keputusan tentang jenis perubahan atau perkembangan yang diinginkan. Sedangkan perencanaan adalah suatu proses penentuan tentang bagaimana mewujudkan perubahan atau perkembangan yang paling baik (Conyers, 1992). Sebagai contoh, kebijakan di sektor kesejahteraan sosial menyatakan bahwa pelayanan sosial akan lebih diprioritaskan bagi perawatan dan perlindungan anak daripada untuk perawatan jompo. Maka berdasarkan kebijakan tersebut, dilakukanlah perencanaan sosial yang meliputi pembuatan keputusan tentang bagaimana sejumlah anggaran harus dialokasikan selama periode tertentu, bagaimana lembaga-lembaga sosial bagi anak harus dibangun dan diperbanyak, bagaimana para pekerja sosial harus dilatih dan seterusnya, dengan maksud untuk melaksanakan kebijakan di atas. Pendekatan pertama ini menempatkan kebijakan sosial sebagai 'rencana induk' (*standing plan*) yang dijadikan patokan dalam membuat perencanaan sosial. Perencanaan sosial dipandang sebagai bagian dari, dan dilakukan setelah, kebijakan sosial.

Pendekatan kedua melihat sebaliknya, dimana kebijakan sosial merupakan bagian dari perencanaan sosial. Kebijakan sosial dilihat sebagai 'produk' yang akan dihasilkan oleh atau setelah perencanaan sosial. Mengacu pada contoh di atas, maka perencanaan sosial dibuat terdahulu untuk menentukan prioritas dan tujuan pelayanan sosial, apakah untuk anak atau untuk jompo. Berdasarkan hasil pengumpulan

dan analisis data di lapangan, misalnya, diketahui bahwa pelayanan sosial sangat mendesak dibutuhkan oleh anak daripada oleh jompo. Kemudian, seperti halnya pada pendekatan pertama, dibuatlah berbagai rencana untuk menentukan jumlah dan alokasi anggaran, untuk membangun lembaga-lembaga sosial yang baru, untuk melatih para pekerja sosial. Mengacu pada rencana-rencana ini, dirumuskanlah berbagai kebijakan sebagai pedoman, peraturan atau mungkin perangkat hukum untuk melaksanakan rencana tersebut. Pendekatan kedua ini, menempatkan kebijakan sosial sebagai bagian dari, dan dilakukan setelah, perencanaan sosial.

Lebih jauh, operasionalisasi kebijakan sosial dan perencanaan sosial (baik menurut pendekatan pertama maupun kedua) dirumuskan dalam bentuk pelayanan sosial dan atau program sosial. Pelayanan sosial di sini dilihat sebagai seperangkat usaha, upaya atau kegiatan yang terorganisir yang didalamnya memuat berbagai program sosial. Selanjutnya, untuk mengimplementasikan (dalam arti melaksanakan/*to execute*) salah satu atau lebih dari program sosial tersebut dibuatlah proyek sosial yang merupakan unit kegiatan terkecil yang memiliki cakupan wilayah dan periode waktu tertentu. Gambar 1 memperjelas hubungan antara kebijakan sosial, perencanaan sosial, pelayanan sosial, program sosial dan proyek sosial berdasarkan dua pendekatan di atas.



Pendekatan 1 : Kebijakan Sosial sebagai Rencana Induk



Pendekatan 2 : Kebijakan Sosial sebagai Produk

Sumber : Conyers

Gambar 4. Hubungan Antara Kebijakan Sosial dan Perencanaan Sosial

Selanjutnya, apakah mungkin kebijakan sosial dan perencanaan sosial dilakukan oleh orang yang berbeda? Di dalam banyak kasus, kebijakan sosial dan perencanaan sosial dibuat oleh orang yang berbeda.

Perumusan kebijakan lebih banyak dilakukan oleh para politisi, sedangkan perencanaan dibuat oleh para perencana, baik yang ada di badan-badan perencanaan nasional maupun yang bekerja pada suatu bagian khusus di suatu departemen (misalnya, di apartemen Sosial terdapat Biro Perencanaan). Meskipun demikian, keputusan-keputusan kebijakan yang dibuat oleh para politisi tersebut seringkali didasari oleh

informasi dan alternatif-alternatif yang diajukan oleh staf perencana.

Terdapat banyak kata yang memiliki makna sama dengan kata 'pembangunan', misalnya perubahan sosial, pertumbuhan, industrialisasi, transformasi, dan modernisasi. Dari kata tersebut istilah 'pembangunan' lebih sering digunakan untuk menggambarkan dan member! makna perubahan ke arah positif dan lebih maju dibandingkan keadaan sebelumnya. Dalam konteks bahasa Inggris, kata pembangunan selaras dengan kata *development* yang berasal dari kata kerja *to develop*, yang artinya menumbuhkan, mengembangkan, meningkatkan atau 'mengubah secara bertahap' (*to change gradually*).

Dengan demikian, pembangunan bisa diartikan sebagai proses memajukan atau memperbaiki suatu keadaan melalui berbagai tahap secara terencana dan berkesinambungan (Conyers dan Hills, 1989; Jameson dan Wilber, 1979).

Menurut Todaro (1997), kemajuan ekonomi merupakan komponen penting dalam pembangunan. Namun demikian, pembangunan bukanlah semata-mata fenomena ekonomi. Pembangunan harus ditujukan lebih dari sekedar peningkatan kemakmuran manusia secara material dan finansial. Pembangunan harus dipandang sebagai proses multi-dimensional yang melibatkan reorganisasi dan reorientasi sistem ekonomi dan sosial secara menyeluruh. Disamping upaya-upaya peningkatan pendapatan secara ekonomi, pembangunan juga memerlukan perubahan struktur-struktur sosial, kelembagaan, sikap-sikap masyarakat, termasuk

kebiasaan dan keyakinan. Selain itu, pembangunan juga tidak dapat dipisahkan dari proses global. Pembangunan tidak saja dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial-ekonomi pada konteks nasional, ia dipengaruhi pula oleh perubahan sistem sosial dan ekonomi dalam konteks internasional.

Berdasarkan pandangan tersebut, selanjutnya Todaro (1997:18-19) mengemukakan bahwa sedikitnya pembangunan harus memiliki tiga tujuan yang satu sama lain saling terkait:

- a. Meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan dasar seperti makanan, perumahan, kesehatan dan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat.
- b. Mencapai kualitas hidup yang bukan hanya untuk meningkatkan kesejahteraan secara material, melainkan juga untuk mewujudkan kepercayaan diri dan kemandirian bangsa. Aspek ini meliputi peningkatan pendapatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan dan budaya serta nilai kemanusiaan.
- c. Memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa melalui pembebasan dari perbudakan dan ketergantungan pada orang atau bangsa lain serta pembebasan dari kebodohan dan penderitaan.

Meskipun dimensi pembangunan menunjuk pada setiap gerak dan aktivitas demi perbaikan kualitas hidup manusia secara luas, dalam realitas keseharian maknanya kerap menyempit menjadi sekedar upaya perbaikan fisik dan ekonomi suatu masyarakat. Hal ini selain disebabkan indikator-indikator fisik dan ekonomi memang lebih mudah diukur, di

kalangan para ahli telah berkembang suatu anggapan bahwa membangun manusia adalah membangun ekonominya. Demikian kuatnya variabel ekonomi ini mempengaruhi perspektif pembangunan, sehingga pada awal perkembangannya, teori-teori pembangunan sangat didominasi oleh paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

Dewasa ini banyak muncul gagasan untuk merumuskan kembali konsepsi pembangunan dari yang hanya bersifat sektoral dan economic-oriented menjadi lebih komprehensif dan integralistik. Konsepsi pembangunan yang memperhatikan segenap aspek kehidupan memang merupakan persoalan krusial dimanapun, termasuk di Tanah Air. Sebagai sebuah proses, pembangunan adalah gerakan yang tidak sederhana, melainkan sangat kompleks dan multidimensional untuk mendayagunakan segenap sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya ekonomi dan sumber daya budaya yang ada. Sebagai sebuah cita-cita, pembangunan ditujukan untuk menjawab setiap kebutuhan manusia, apakah itu kebutuhan fisik-ekonomi, mental-spiritual, atau politik-sosial.

Kesadaran untuk merumuskan kembali konsepsi pembangunan itu, terutama muncul dari keprihatinan atas realitas dan tantangan bahwa meskipun di satu pihak pembangunan ekonomi telah mencapai titik yang menggembirakan, di lain pihak persoalan-persoalan baru seperti ketimpangan kesejahteraan, keresahan sosial, kerusakan lingkungan, dan rendahnya partisipasi sosial, muncul ke permukaan. Satu perspektif

pembangunan yang kini tengah populer dan menjawab tantangan di atas adalah konsepsi pembangunan sosial. Paham pembangunan baru ini berupaya mencari titik keseimbangan optimal (optimum trade-off) antara kepentingan ekonomi dan sosial menuju pembangunan yang humanistik, partisipatif dan memperhatikan mitra pemberdayaan manusia.

Konsepsi mengenai pembangunan sosial muncul sebagai kritik atas kekurangan model-model pembangunan konvensional, baik yang sosialis maupun yang kapitalis, yang begitu memusatkan perhatian pada produksi dan industri padat modal. Dengan mengabaikan prinsip keadilan sosial, pendekatan pembangunan konvensional kurang memiliki perhatian terhadap pemenuhan kebutuhan dasar dan pemberdayaan kelompok lemah. Secara ringkas, pembangunan sosial adalah sebuah strategi pembangunan yang pro-kerakyatan, anti kemiskinan dan anti kesenjangan.

Menurut Hardiman dan Midgley (1995) model pembangunan sosial menekankan pentingnya pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan kelompok marginal, yakni peningkatan taraf hidup masyarakat yang kurang memiliki kemampuan ekonomi secara berkelanjutan. Tujuan tersebut dicapai melalui:

- a. Menumbuhkembangkan potensi diri (produktivitas masyarakat) yang lemah secara ekonomi sebagai suatu aset tenaga kerja.
- b. Menyediakan dan memberikan pelayanan sosial, khususnya pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, perumahan serta

pelayanan yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan produktivitas dan partisipasi sosial dalam kehidupan masyarakatnya.

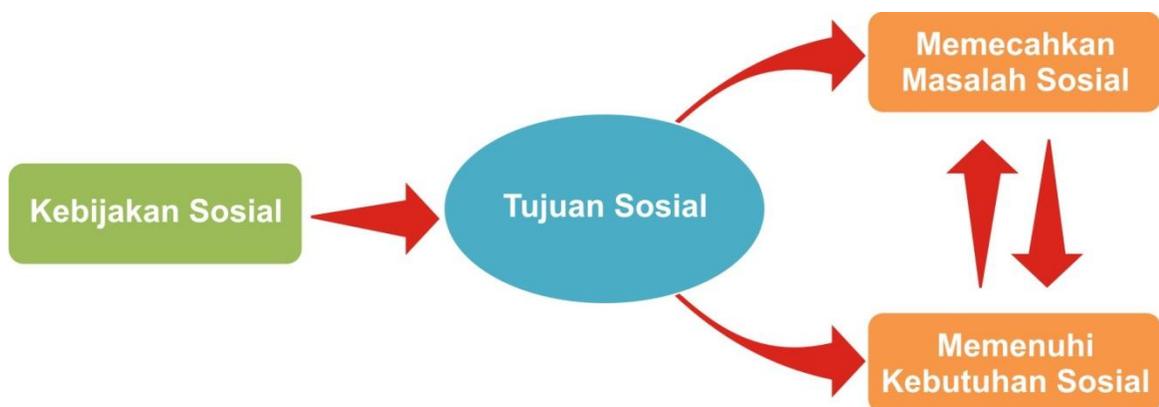
Upaya pertama mengarah pada penciptaan peluang bagi kelompok yang lemah secara ekonomi. Upaya kedua terfokus pada peningkatan kemampuan mereka dalam merebut dan memanfaatkan peluang yang telah diciptakan tadi. Prinsip pokok pembangunan sosial menempatkan masyarakat sebagai pusat dari proses pembangunan dan ekonomi adalah cara untuk melayani kebutuhan manusia. Setiap orang, pemerintah atau lembaga apapun harus menghormati arti kehidupan manusia secara global, yang bertanggung jawab terhadap generasi berikutnya dan melindungi kelangsungan lingkungan kita sendiri.

Dalam arti normatif, prinsip pembangunan sosial juga menganjurkan untuk menyatukan keterkaitan aspek dan kebijakan ekonomi, sosial, kemasyarakatan, dan pribadi dalam rangka mendukung martabat manusia itu sendiri. Anjuran untuk mempertinggi martabat manusia dilakukan pada berbagai tingkat nasional, maupun internasional dengan cara toleransi serta menghormati pluralisme atau keanekaragaman budaya, sosial dan politik. Lebih lanjut, pembangunan sosial mempunyai prinsip untuk memperkukuh hak terhadap pembangunan dan hak asasi lainnya, serta memajukan hak dan tanggung jawab untuk kemajuan sosial dan keamanan untuk semua. Berdasarkan prinsip nilai tersebut, maka setiap orang berhak untuk mendapat

kehidupan yang layak, dimulai dari terpenuhinya kebutuhan dasar sampai pada kesempatan untuk mengembangkan potensi dan kreativitas pribadinya. Mengacu pada Conyers (1982), ada tiga karakteristik utama pembangunan sosial, yaitu pemberian pelayanan sosial, pembelaan terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan pemberdayaan masyarakat.

- a. Pembangunan sosial sebagai pemberian pelayanan sosial yang mencakup program nutrisi, kesehatan, pendidikan, perumahan, dan sebagainya. secara keseluruhan memberikan kontribusi kepada perbaikan standar hidup masyarakat. Indikator keberhasilan pembangunan sosial dalam konotasi ini antara lain adalah angka harapan hidup, angka kematian bayi, morbiditi, angka kemampuan membaca dan menulis, dan sebagainya. Dalam pengertian ini pembangunan sosial berorientasi pada kesejahteraan (*welfare oriented*).
- b. Pembangunan sosial sebagai upaya mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan, seperti keadilan sosial, keamanan dan ketenteraman hidup, kemandirian keluarga dan masyarakat (self-reliance], harga diri (self-esteem), kebebasan dari dominasi (liberation), hidup sederhana (plain living).
- c. Pembangunan sosial sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengambil keputusan dan mengaktualisasikan diri mereka. Dalam kaitan ini, pembangunan sosial terkait dengan upaya pemberdayaan (empowerment)

Dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menerjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni: memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.



Gambar 5. Tujuan Kebijakan Sosial
Sumber: David Gill (1973)

Tujuan pemecahan masalah mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada sesuatu keadaan yang tidak diharapkan (misalnya kemiskinan) atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu dan merusak tatanan masyarakat (misalnya kenakalan remaja). Tujuan pemenuhan kebutuhan mengandung arti menyediakan pelayanan-pelayanan sosial yang diperlukan, baik dikarenakan adanya masalah maupun tidak ada masalah, dalam arti bersifat pencegahan (mencegah terjadinya masalah, mencegah tidak terulang atau timbul lagi masalah, atau mencegah meluasnya

masalah) atau pengembangan (meningkatkan kualitas suatu kondisi agar lebih baik dari keadaan sebelumnya). Secara lebih rinci, tujuan-tujuan kebijakan sosial adalah:

- Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat.
- Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif.
- Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural.
- Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat dan martabat kemanusiaan.
- Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan sosial.

Menurut David Gil (1973), untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan sosial, terdapat perangkat dan mekanisme kemasyarakatan yang perlu diubah, yaitu yang menyangkut:

- 1) Pengembangan sumber-sumber
- 2) Pengalokasian status

3) Pendistribusian hak.

Pengembangan sumber-sumber meliputi pembuatan keputusan-keputusan masyarakat dan penentuan pilihan-pilihan tindakan berkenaan dengan jenis, kualitas, dan kuantitas semua barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang ada dalam masyarakat. Pengalokasian status menyangkut peningkatan dan perluasan akses serta keterbukaan kriteria dalam menentukan akses tersebut bagi seluruh anggota masyarakat. Kebijakan sosial harus memiliki efek pada penghilangan segala bentuk diskriminasi. Kebijakan sosial harus mendorong bahwa semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan, pekerjaan yang layak, berserikat dan berkumpul dalam organisasi sosial, tanpa mempertimbangkan usia, jenis kelamin, status sosial ekonomi, ras, suku bangsa dan agama. Pendistribusian hak menunjuk pada perluasan kesempatan individu dan kelompok dalam mengontrol sumber-sumber material dan non material. Apakah semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama dalam berpartisipasi dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang menyangkut kehidupan mereka? Sejauhmana individu dan kelompok dapat mengontrol distribusi dan kesempatan dalam pengambilan keputusan-keputusan penting dalam kehidupannya? Dengan kata lain, pendistribusian hak berkaitan dengan pendistribusian kekuasaan atau penguasaan sumber-sumber yang lebih adil. Selain itu, pendistribusian hak juga menunjuk pada usaha-usaha pemerataan sumber-sumber dari golongan kaya ke

golongan miskin.

Ketiga aspek tersebut merupakan kerangka acuan dalam menentukan tujuan kebijakan sosial. Kebijakan sosial harus memperhatikan distribusi barang dan pelayanan, kesempatan, dan kekuasaan yang lebih luas, adil dan merata bagi segenap warga masyarakat.

Satu aspek yang sangat penting dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan adalah memasukkan orientasi sosial ke dalam kebijakan-kebijakan pembangunan. Pembangunan pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara luas, karenanya kebijakan pembangunan memerlukan orientasi sosial yang difokuskan pada peningkatan kualitas kehidupan manusia, seperti terpenuhinya kebutuhan akan makanan, pakaian, pendidikan, kesehatan, perumahan yang diperlukan oleh manusia sebagai makhluk sosial, anggota masyarakat, atau sebagai warga negara. Munculnya perhatian terhadap pentingnya aspek sosial di Indonesia sejalan dengan semakin kompleksnya tantangan pembangunan yang memerlukan penanganan secara terencana dan sungguh-sungguh. Tantangan pada dasarnya adalah situasi yang membentang dan kadang menghadang pencapaian tujuan. Tantangan menuntut dilakukannya kebijakan sosial yang melibatkan agenda, target dan strategi yang akan dilakukan dan ingin dicapai di masa depan untuk mencapai tujuan.

a. Perkembangan industrialisasi dan modernisasi

Industrialisasi, elektrifikasi dan perluasan jaringan transportasi telah membuka berbagai kawasan di Indonesia. Jarak fisik dan sosial antar desa, antar kota, dan antara desa-kota kini semakin kecil. Desa-desanya telah berubah dari 'desa sosial' menjadi 'desa ekonomi', dimana ikatan dan institusi sosial semakin melonggar dan transparan. Semakin dekat dengan kota, semakin cepat dan masif perubahan sosial di desa. Desa menjadi sub-urban, kota mandiri atau kota satelit. Seperti di kota, di desa juga terdapat stratifikasi sosial baru, yang semula berdasar status kehormatan, kini cenderung berdasar kelas (*market situation*). Desa yang semula homogen dari segi pekerjaan (semua petani), kini terdapat *division of labour*. Di desa terdapat petani, buruh tani, pekerja non pertanian, pengusaha, pegawai negeri, ABRI (Kuntowijoyo, 1997). Di daerah perkotaan, perubahan sosial ini terjadi lebih cepat, intensif dan masif. Problema sosial lama, seperti kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, kini semakin berhimpitan dengan permasalahan sosial-psikologis kontemporer, seperti keterasingan, konsumerisme, hedonisme, apatis, robopatis, serta berbagai perilaku menyimpang baru yang sadistik dan semakin a-susila (seperti perkosaan, sodomi, masalah AIDS).

Di lain pihak, industrialisasi juga berdampak pada perluasan kesempatan berusaha dan kesetaraan gender yang pada gilirannya berpengaruh terhadap meningkatnya jumlah pekerja anak, pekerja

wanita, pekerja migran (di dalam maupun ke luar negeri), serta tumbuhnya pekerjaan di sektor informal. Perubahan sosial ini memerlukan kebijakan sosial yang lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan baru. Oleh karena itu, diperlukan agenda kebijakan sosial guna merespon secara tepat perubahan-perubahan sosial akibat industrialisasi dan modernisasi.

b. Perkembangan masalah sosial khusus

Perubahan sosial akibat industrialisasi dan modernisasi di atas selain berdampak pada perubahan pranata-pranata kemasyarakatan (keluarga, keagamaan, ekonomi, politik), juga melahirkan masalah-masalah sosial khusus yang dialami oleh kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat yang memerlukan pelayanan sosial khusus pula. Para penderita cacat, manula terlantar atau yang ditelantarkan, anak korban perlakuan salah (child abuse), pekerja seks, waria, penyalah guna narkoba adalah beberapa kelompok yang mengalami masalah sosial khusus. Kebijakan sosial yang diarahkan untuk memberikan perlindungan dan pelayanan sosial yang sesuai dengan karakteristik permasalahan sosial khusus, haruslah menjadi agenda kebijakan sosial menghadapi tantangan ini.

c. Perkembangan kependudukan dan urbanisasi

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang cukup padat. Pada tahun 2004, penduduk Indonesia diperkirakan telah mencapai lebih dari 220 juta jiwa. Terkait erat dengan isu

kependudukan ini adalah masalah urbanisasi, yakni proses 'pengkotaan' suatu wilayah atau perubahan kehidupan 'rural ke kehidupan 'urban". Dalam pengertian demografis, urbanisasi adalah proporsi penduduk perkotaan terhadap total penduduk pada suatu negara.

Berdasarkan definisi tersebut, diketahui bahwa laju urbanisasi (jumlah penduduk perkotaan) diseluruh kota-kota di Indonesia menunjukkan peningkatan yang cukup tajam. Jika pada tahun 1980 tingkat urbanisasi di Indonesia baru mencapai 22,3%, pada tahun 1990 angka ini telah meningkat menjadi 30,9%. Data Susenas tahun 1994 memperlihatkan angka ini telah berubah menjadi 34,3%. Ananta dan Anwar (1994) memprediksi bahwa jumlah penduduk perkotaan di Indonesia akan mencapai 87,5 juta jiwa dan 102,5 juta jiwa masing-masing pada tahun 2000 dan 2005, yang berarti tingkat urbanisasi pada saat itu telah mencapai 41,8% dan 46,04%.

Kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan pedesaan (rural development) diakui telah berhasil meningkatkan taraf hidup masyarakat desa yang ditandai dengan menurunnya persentase penduduk miskin di pedesaan yang lebih besar dari pada persentase penurunan penduduk miskin di perkotaan. Sementara secara nasional penduduk miskin mengalami penurunan drastis, secara proporsional jumlah penduduk miskin di perkotaan akan lebih tinggi ketimbang penduduk miskin di pedesaan. Kecenderungan ini memerlukan

peningkatan berbagai pelayanan sosial, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, serta fasilitas-fasilitas umum lainnya.

Dengan demikian, diperlukan agenda kebijakan sosial yang difokuskan pada usaha-usaha mengatasi dampak negatif dari lajunya kependudukan dan urbanisasi. Kebijakan yang mendorong pendistribusian penduduk, perbaikan fasilitas dan infrastruktur di perkotaan dan wilayah-wilayah tertinggal, pengentasan kemiskinan di perkotaan, pemberdayaan sektor informal, misalnya, perlu mendapat sungguh-sungguh.

d. Pertumbuhan ekonomi

Salah satu keberhasilan pembangunan Indonesia yang pernah diakui dunia adalah tingkat pertumbuhannya yang cukup tinggi. Pada tahun 1993, pendapatan perkapita Indonesia sekitar 1000 dollar AS dengan tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata sekitar 7% selama satu dasawarsa tahun 1990an (BPS 1993). Setidaknya sampai krisis menerpa Indonesia tahun 1997, Indonesia termasuk ke dalam negara-negara yang berpendapatan menengah, setelah selama puluhan tahun Indonesia selalu masuk kelompok negara berpendapatan rendah.

Namun demikian, seperti dinyatakan oleh analisis pakar ekonomi, pertumbuhan ekonomi Indonesia belum tersebar secara merata baik secara sektoral, regional maupun individual. Penguasaan ekonomi (omzet) 10 konglomerat yang menguasai sekitar 30% PDB

atau 200 konglomerat yang menguasai 58% PDB, dapatlah dinyatakan bahwa isu tentang kesenjangan ekonomi masih mewarnai fenomena masyarakat Indonesia. Kesenjangan ekonomi ini terutama terjadi di kota besar seperti DKI Jakarta. Hal ini ditunjukkan oleh angka Gini Ratio (1993) bernilai 0,423 yang lebih besar dari angka rata-rata nasional sebesar 0,335. Artinya angka ketidakmerataan pembagian pendapatan di DKI jauh di atas rata-rata nasional. Ketidakmerataan ini memerlukan perangkat kebijakan sosial yang dapat menjamin perluasan kesempatan berusaha dan pendistribusian sumber-sumber ekonomi secara lebih merata dan berkeadilan sosial.

e. Pemberdayaan masyarakat

Salah satu arah pembangunan nasional adalah membangun bangsa yang maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan. Kebijakan ideal tersebut dapat dicapai dengan memobilisasi segenap potensi dan sumber daya masyarakat yang ada. Bangsa yang maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan merupakan ciri dari bangsa yang memiliki keberdayaan yang kuat. Dengan kata lain, maka kebijakan sosial harus memiliki wawasan pemberdayaan masyarakat.

Selaras dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang pluralistik, komunalistik serta ditandai dengan hadirnya permasalahan-permasalahan sosial yang bersifat massal, maka strategi dan pendekatan kebijakan sosial perlu difokuskan pada upaya-upaya peningkatan keberdayaan rakyat. Orientasi kebijakan sosial harus

menjunjung tinggi semangat pemberdayaan (empowerment) yang bertujuan untuk membebaskan rakyat dari belenggu ketidakmampuan, kebodohan, keterbelakangan, kemiskinan yang berpijak pada kemampuan rakyat sendiri dan berorientasi pada penggalian dan pengembangan segenap potensi yang ada dalam masyarakat. Strategi pemberdayaan masyarakat merupakan prasyarat bagi proses dan keberhasilan pembangunan berkelanjutan, khususnya dalam menghadapi tantangan dan peluang dewasa ini.

Beberapa ahli seperti Marshall, Rein, Huttman, Magill, Spicker dan Hill juga mengartikan kebijakan sosial dalam kaitannya dengan kebijakan kesejahteraan sosial.

- a. Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik (public policy). Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah, seperti kebijakan ekonomi, transportasi, komunikasi, pertahanan keamanan (militer), serta fasilitas-fasilitas umum lainnya (air bersih, listrik). Kebijakan sosial merupakan satu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial (Magill, 1986).
- b. Kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan (Marshall, 1965).
- c. Kebijakan sosial adalah perencanaan untuk mengatasi biaya-biaya sosial, peningkatan pemerataan, dan pendistribusian pelayanan dan

bantuan sosial (Rein, 1970).

- d. Kebijakan sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan, atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial (Huttman, 1981).
- e. Kebijakan sosial adalah kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan (welfare) baik dalam arti luas, yang menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit, yang menunjuk pada beberapa jenis pemberian pelayanan kolektif tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat (Spicker, 1995).
- f. Kebijakan sosial adalah studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan warganya (Hill, 1996).

Kata sosial yang didefinisikan oleh para ahli di atas, menunjuk pada 'manfaat-manfaat' atau 'bantuan-bantuan* kesejahteraan sosial (social welfare benefits). Manfaat dan bantuan kesejahteraan sosial yang tercakup dalam pengertian ini antara lain meliputi: perlindungan sosial (social protection) bagi kelompok-kelompok rentan dan tidak beruntung; jaminan sosial (social security) baik yang berbentuk bantuan sosial (social assistance) maupun asuransi sosial (social insurance); program pemeliharaan penghasilan; pelayanan kesehatan; rehabilitasi sosial para penderita cacat, eks narapidana, wanita atau pria tuna susila atau eks penderita penyakit kronis; perawatan kesehatan mental; pendidikan dan pelatihan bagi penganggur; pelayanan bagi manusia yang berusia lanjut; perawatan dan perlindungan anak; konseling perkawinan dan keluarga;

serta pelayanan rekreasi dan pengisian waktu luang.

Huttman (1981), dan Gilbert dan Specht (1986) melihat kebijakan sosial dari tiga sudut pandang, yakni kebijakan sosial sebagai proses (process), sebagai produk (product), dan sebagai kinerja atau capaian (performance). Sebagai suatu proses, kebijakan sosial menunjuk pada tahapan perumusan kebijakan dalam kaitannya dengan variabel-variabel socio-politik dan teknik-metodologis. Kebijakan sosial merupakan suatu tahapan untuk membuat sebuah rencana tindak (plan of action) yang dimulai dari pengidentifikasian kebutuhan (assessing need), penetapan alternatif-alternatif tindakan, penyeleksian strategi-strategi kebijakan, sampai pada evaluasi terhadap pengimplementasian kebijakan. Magill (1986) memberi istilah terhadap makna kebijakan sebagai proses ini sebagai pengembangan kebijakan (*policy development*) yang maknanya menunjuk pada proses perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Sebagai suatu produk, kebijakan sosial adalah hasil dari proses perumusan kebijakan atau perencanaan sosial. Dalam pengertian ini kebijakan sosial mencakup segala bentuk peraturan, perundang-undangan atau proposal program yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan berbagai kegiatan atau proyek. Dimensi kedua dari kebijakan ini melihat kebijakan sosial sebagai rumusan strategi (formulated strategy), atau merujuk pada pendapat Kahn (1973), sebagai suatu rencana Induk (standing plan). Perlu dijelaskan di sini bahwa peraturan atau perundang-undangan adalah sebuah kebijakan, namun

tidak semua kebijakan adalah peraturan atau perundang-undangan. Seperti yang akan di jelaskan pada bab mengenai analisis kebijakan, kebijakan dapat pula berbentuk naskah kebijakan atau policy paper. Dalam tradisi pemerintahan di negara-negara barat paper ini biasanya dikenal dengan nama white paper dan green paper.

Sebagai suatu kinerja (performance), kebijakan sosial merupakan deskripsi atau evaluasi terhadap hasil-hasil pengimplementasian produk kebijakan sosial atau pencapaian tujuan suatu rencana pembangunan. Kebijakan sosial dalam pengertian ini menyangkut kegiatan analisis untuk melihat dampak atau pengaruh yang terjadi pada masyarakat, baik yang bersifat positif maupun negatif, sebagai akibat dari diterapkannya suatu peraturan, perundang-undangan, atau suatu program. Secara khusus, dimensi ketiga kebijakan sosial ini seringkali diistilahkan dengan analisis kebijakan sosial (*social policy analysis*) (Dunn, 1981; Quade, 1982).

Di negara-negara barat, kebijakan sosial sebagian besar menjadi tanggung jawab pemerintah. Ini dikarenakan sebagian besar dana untuk kebijakan sosial dihimpun dari masyarakat (publik) melalui pajak. Di negara-negara Skandinavia seperti Denmark, Swedia, dan Norwegia serta negara-negara Eropa Barat seperti Belanda, Jerman, Inggris, dan Prancis, pelayanan-pelayanan sosial menjadi bagian integral dari sistem 'negara kesejahteraan' (welfare state) yang berfungsi dalam memenuhi kebutuhan dasar di bidang sosial dan medis untuk segala kelompok usia (anak-anak, remaja, lanjut usia) dan status sosial ekonomi (orang kaya maupun

miskin).

Tabel 5. Pergeseran Paradigma dalam Kebijakan Publik

Aspek	Government	Governance
Proses Perumusan	Pemerintah Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah ▪ Stakeholder ▪ Analisis Kebijakan ▪ Independent ▪ Think Thank
Penetapan Kebijakan	Pemerintah	Pemerintah
Analisis Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah ▪ Public Contractor ▪ Government Think Thank 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stakeholder ▪ Analisis kebijakan ▪ Independent ▪ Think Thank

Sumber: Dunn, (1981); Quade, (1982).

Namun demikian, seperti ditunjukkan oleh Tabel 1, terjadinya pergeseran paradigma dalam ketatanegaraan dan kebijakan publik dan government (pemerintahan) ke governance (tata kelola), kebijakan sosial dipandang bukan lagi sebagai dominasi pemerintah. Makna publik juga bergeser dari 'penguasa orang banyak' yang diidentikkan dengan pemerintah, ke 'bagi kepentingan orang banyak' yang identik dengan istilah stakeholder atau pemangku kepentingan. Para analis kebijakan dan kelompok pemikir yang independent kemudian muncul sebagai profesi baru yang banyak berperan mengkritisi beroperasinya kebijakan sosial dan kemudian mengajukan saran-saran perbaikannya demi terwujudnya

good governance sejalan dengan menguatnya semangat demokratisasi, civil society dan transparansi.

2. Konsep pemberdayaan dan partisipasi masyarakat

Proses pemberdayaan pada prinsipnya ada/ah proses hubungan antara *Change agent* dengan *Target group*. Hal ini terkait dengan tujuan dari pemberdayaan yang menghendaki agar *Target group* dapat meningkatkan daya (power). Siapa yang memberdayakan? Jawabannya *Change agent* dan *Target group*. Meskipun jika ditanya siapa yang perlu diberdayakan sepertinya hanya fokus kepada *Target group* saja, namun sesungguhnya mengacu kepada teori Archer maka *Change agent* juga perlu diberdayakan sebagai konsekuensi dari adanya perubahan di masing-masing pihak.

a. Makna pemberdayaan

Poli (2005) menyebutkan bahwa pemberdayaan rakyat adalah peningkatan kemampuan rakyat atau masyarakat lokal untuk memenuhi kebutuhannya tanpa menghambat pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. Namun peningkatan kemampuan rakyat menurut Poll harus dalam konteks sosial-budaya, dan di antara keluarga bangsa dan bangsa-bangsa yang bermartabat. Konsep pemberdayaan menurut Pranarka dan Vidhyandika (dalam Hikmat, 2004; 96), dapat dipandang sebagai: "bagian atau sejiwa sedarah dengan aliran yang muncul pada paruh abad ke-20 yang lebih dikenal

sebagai aliran postmodernisme". Aliran ini menitikberatkan pada sikap dan pendapat yang berorientasi pada jargon antisistem, antistruktur, dan antideterminisme yang diaplikasikan pada dunia kekuasaan. Pemahaman konsep pemberdayaan oleh masing-masing individu secara selektif dan kritis dirasa penting, karena konsep ini mempunyai akar historis dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat.

Prijono dan Pranarka (dalam Hikmat 2004) membagi dua fase penting untuk memahami akar konsep pemberdayaan. Dua fase tersebut ialah lahirnya Eropa modern sebagai akibat dari dan reaksi terhadap pemikiran, tata masyarakat dan tata budaya Abad Pertengahan Eropa yang ditandai dengan gerakan pemikiran baru yang dikenal sebagai Aufklärung atau Enlightenment. Fase kedua adalah lahirnya aliran-aliran pemikiran eksistensialisme, fenomenologi, personalisme yang lebih dekat dengan gelombang Neo-Marxisme, Freudianisme, strukturalisme dan sebagainya. Terkait dengan dua fase pemberdayaan ini, maka Prijono dan Pranarka (1996) menyebutkan perlu upaya mengakulturasikan konsep pemberdayaan tersebut sesuai dengan alam pikiran dan kebudayaan Indonesia. Perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan Barat diawali dengan proses penghilangan harkat dan martabat manusia (dehumanisasi). Proses penghilangan harkat dan martabat manusia ini salah satunya banyak dipengaruhi oleh kemajuan ekonomi

dan teknologi. Kemajuan ekonomi dan teknologi ini, nantinya dipakai sebagai basis dasar dari kekuasaan (power).

Power adalah kemampuan untuk mendapatkan atau mewujudkan tujuan. Priyono dan Pranarka (1996) menyebutkan bahwa Bachrach dan Baratz membuktikan bahwa power adalah konsep rasional (rational concept)". Power dilakukan yang dilakukan A hanya dilakukan dalam hubungan individu atau kelompok B untuk memenuhi kebutuhan. pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh Barat yang rela melakukan pilihan atas sanksi yang ada atau akan kehilangan sesuatu yang lebih tinggi kekuasaan atau uang). Ironisnya, kekuasaan itu kemudian membuat bangunan-bangunan yang cenderung manipulate, termasuk sistem pengetahuan, politik, hukum, ideologi dan religi.

Akibat dari proses ini, manusia yang berkuasa menghadapi manusia yang dikuasai. Dari sinilah muncul keinginan untuk membangun masyarakat yang lebih manusiawi dan menghasilkan sistem alternatif yang menemukan proses pemberdayaan. Sistem alternatif memerlukan proses "empowerment of the powerless." Namun, menurut Priyono Dan Pranarka empowerment hanya akan mempunyai arti kalau proses pemberdayaan menjadi bagian dan fungsi dari kebudayaan, yaitu aktualisasi dan koaktualisasi eksistensi manusia dan bukan sebaliknya menjadi hal yang destruktif bagi proses aktualisasi dan koaktualisasi eksistensi manusia (Priyono Dan Pranarka, 1996).

Beberapa pandangan di atas memberikan pemahaman bahwa ahli-ahli sosial dalam memberikan pengertian pemberdayaan mempunyai rumusan yang berbeda-beda dalam berbagai konteks dan bidang kajian, artinya belum ada definisi yang tegas mengenai konsep tersebut. Namun demikian, bila dilihat secara lebih luas, pemberdayaan sering disamakan dengan perolehan daya, kemampuan dan akses terhadap sumber daya untuk memenuhi kebutuhannya. Oleh karena itu, agar dapat memahami secara mendalam tentang pengertian pemberdayaan maka perlu mengkaji beberapa pendapat para ilmuwan lainnya yang memiliki komitmen terhadap pemberdayaan masyarakat.

Robinson (1994; 89) menjelaskan bahwa: "pemberdayaan adalah "suatu proses pribadi dan sosial; suatu pembebasan kemampuan pribadi, kompetensi, kreativitas dan kebebasan bertindak". Ife (1995; 102) "mengemukakan bahwa: "pemberdayaan mengacu pada kata 'empowerment,' yang berarti memberi daya, memberi "power" (kuasa), kekuatan, kepada pihak yang kurang berdaya". Segala potensi yang dimiliki oleh pihak yang kurang berdaya itu ditumbuhkan, diaktifkan, dikembangkan sehingga mereka memiliki kekuatan untuk membangun dirinya.

Pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan masyarakat menekankan kemandirian masyarakat itu sebagai suatu sistem yang

mampu mengorganisir dirinya.

Payne (1997), sementara itu menjelaskan bahwa pemberdayaan pada hakekatnya bertujuan untuk membantu klien mendapatkan daya, kekuatan dan kemampuan untuk mengambil keputusan dan tindakan yang akan dilakukan dan berhubungan dengan diri klien tersebut, termasuk mengurangi kendala pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Paul (1987) juga menyatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan. Demikian juga halnya dengan Rappaport dengan kalimat lain mengatakan bahwa: "pemberdayaan diartikan sebagai pemahaman secara psikologis pengaruh kontrol individu terhadap keadaan sosial, kekuatan politik dan hak-haknya" (Rappaport, 1987: 13). MacArdle (1989) lebih lengkap mengartikan pemberdayaan sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang-orang secara konsekuen melaksanakan keputusan itu. Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya, bahkan "merupakan "keharusan" untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, keterampilan serta sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan tanpa tergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal.

Pemberdayaan juga dapat diartikan sebagai suatu pelimpahan atau pemberian kekuatan (power) yang akan menghasilkan hierarki kekuatan dan ketiadaan kekuatan, seperti yang dikemukakan Simon (2003) dalam tulisannya tentang *Rethinking Empowerment*. Simon (2003) menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah suatu aktivitas refleksi, suatu proses yang mampu diinisiasikan dan dipertahankan hanya oleh agen atau subyek yang mencari kekuatan atau penentuan diri sendiri (*self determination*). Sementara proses lainnya hanya dengan memberikan iklim, hubungan, sumber-sumber dan alat-alat prosedural yang melaluinya masyarakat dapat meningkatkan kehidupannya.

Pendapat Simon (2003) ini mempertegas bahwa pemberdayaan merupakan sistem yang berinteraksi dengan lingkungan sosial dan fisik. Dengan demikian pemberdayaan bukan merupakan upaya pemaksaan hendak, atau proses yang dipaksakan. Pemberdayaan juga bukan kegiatan untuk kepentingan pemrakarsa dari luar. Lebih jauh, pemberdayaan adalah sebuah kegiatan yang terpadu dan bukannya keterlibatan dalam kegiatan tertentu saja, dan makna-makna lain yang sesuai dengan pendelegasian kekuasaan atau kekuatan sesuai potensi yang dimiliki masyarakat.

Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dimaknai sebagai proses untuk memperoleh daya, kekuatan atau kemampuan, dan proses pemberian daya, kekuatan atau kemampuan

dari pihak yang memperoleh daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya.

Berdasarkan beberapa pengertian pemberdayaan yang dikemukakan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya pemberdayaan adalah suatu proses dan upaya untuk memperoleh atau memberikan daya, kekuatan atau kemampuan kepada individu dan masyarakat lemah agar dapat mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan kebutuhan dan potensi serta masalah yang dihadapi dan sekaligus memilih alternatif pemecahannya dengan mengoptimalkan sumber daya dan potensi yang dimiliki secara mandiri.

Pemberdayaan sebagai proses menunjuk pada serangkaian tindakan yang dilakukan secara sistematis dan mencerminkan tahapan kegiatan atau upaya mengubah masyarakat yang kurang atau belum berdaya, berkekuatan, dan berkemampuan menuju keberdayaan. Makna "memperoleh" daya, kekuatan atau kemampuan menunjuk pada sumber inisiatif dalam rangka mendapatkan atau meningkatkan daya kekuatan atau kemampuan sehingga memiliki keberdayaan. Kata "memperoleh" mengindikasikan bahwa yang menjadi sumber inisiatif untuk berdaya berasal dari masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, masyarakat harus menyadari akan perlunya memperoleh daya atau kemampuan. Makna kata "pemberian" menunjukkan bahwa sumber inisiatif bukan dari masyarakat. Inisiatif untuk mengalihkan daya,

kemampuan atau kekuatan adalah pihak-pihak lain yang memiliki kekuatan dan kemampuan, misalnya pemerintah atau agen-agen pembangunan lainnya.

b. Pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat

Ada pendekatan yang digunakan dalam hubungannya dengan pembangunan manusia. Production centered development merupakan pendekatan pertama yang lebih berorientasi pada peningkatan produktivitas. Pendekatan ini berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang dijadikan fokus perhatian pembangunan. Nilai produksi dan produktivitas diletakkan pada tempat yang utama. Manusia diletakkan sebagai pelengkap faktor produksi semata-mata.

Pendekatan ini tidak memuaskan dalam pemberdayaan manusia. Oleh karena itu muncul pendekatan yang kedua yaitu people centered development/human centered development yang menjadikan manusia sebagai fokus utama pembangunan. Pendekatan yang kedua ini menjangkau dimensi yang lebih luas. Manusia ditempatkan sebagai subjek pembangunan sehingga pembangunan harus berasal dari manusia dilakukan oleh manusia dan untuk kepentingan manusia.

People centered development memberi peranan kepada individu bukan sebagai objek tetapi sebagai objek (pelaku/aktor) yang menentukan tujuan yang hendak dicapai, menguasai sumber-sumber mengarahkan proses yang menentukan hidup mereka. Oleh karena itu paradigma ini menekankan pentingnya masyarakat lokal yang mandiri

(self reliant communities) sebagai suatu sistem yang mengorganisir diri mereka sendiri. Korten (dalam Tjokrowinoto, 1996: 208). Pengelolaan sumber daya lokal merupakan mekanisme perencanaan *people centered development* yang menekankan pada teknologi social learning dan strategi perumusan program yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengaktualisasikan diri mereka (*compowerment*).

Dengan demikian pendekatan ini dapat diterjemahkan sebagai upaya pembangunan yang ditujukan kepada manusia melalui penciptaan kondisi atau lingkungan yang dapat mendorong lahirnya manusia kreatif yang mampu menyelenggarakan pembangunan dan memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Dalam konteks ini pembangunan harus dilakukan dengan cara memberikan kesempatan kepada manusia untuk merencanakan dan melaksanakan program-program pembangunan yang dipilihnya sendiri.

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pemihakan dan pemberdayaan dipahami sebagai suatu proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat. Perubahan struktural yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan.

Teori-teori ekonomi makro, yang umumnya bersandar pada peran pasar dalam alokasi sumber daya, serta dengan anggapan

bahwa kebijaksanaan ekonomi makro yang tepat akan menguntungkan semua lapisan masyarakat, dalam kenyataannya tidak dapat menghasilkan jawaban yang memuaskan bagi masalah kesenjangan. Seperti yang dikemukakan Brown; "kekuatan sosial yang tidak berimbang, menyebabkan kegagalan pasar untuk mewujudkan harapan itu", (Brown, 1995; dalam Kartasasmita, 1997; 8). Oleh karena itu, diperlukan intervensi yang tepat, agar kebijaksanaan pada tingkat makro mendukung upaya mengatasi kesenjangan yang harus dilakukan dengan kegiatan yang bersifat mikro dan langsung ditujukan pada lapisan masyarakat terbawah.

Kartasasmita (1997) menjelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat dapat dipandang sebagai jembatan bagi konsep-konsep pembangunan makro dan mikro. Dalam kerangka pemikiran itu menurut Kartasasmita berbagai input seperti dana, prasarana dan sarana yang dialokasikan kepada masyarakat melalui berbagai program pembangunan harus ditempatkan sebagai rangsangan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Proses ini diarahkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat (*capacity building*) melalui pemupukan modal yang bersumber dari surplus yang dihasilkan dan pada gilirannya dapat menciptakan pendapatan yang dinikmati oleh rakyat. Proses transformasi itu harus digerakkan oleh masyarakat sendiri.

Pengertian pemupukan modal seperti itu menunjukkan bahwa bantuan dana, prasarana, dan sarana harus dikelola secara tertib dan transparan dengan berpegang pada lima prinsip pokok. Lima prinsip pokok tersebut menurut Kartasasmita (1997), adalah Pertama, mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat sebagai pelaksana dan pengelola (*acceptable*). Kedua, dapat dikelola oleh masyarakat secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*). Ketiga, memberikan pendapatan yang memadai dan mendidik masyarakat untuk mengelola kegiatan secara ekonomis (*profitable*). Keempat, hasilnya dapat dilestarikan oleh masyarakat sendiri sehingga menciptakan pemupukan modal dalam wadah lembaga sosial ekonomi setempat (*sustainable*); dan kelima, pengelolaan dana dan pelestarian hasil dapat dengan mudah digulirkan dan dikembangkan oleh masyarakat dalam lingkup yang lebih luas (*replicable*).

Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Seperti yang dikemukakan oleh Baal: "hasil kerja rakyat yang tidak sempurna, lebih baik ketimbang hasil kerja pemerintah yang paling sempurna" (Baal, 1953, dalam Poli, 2010; 6). Berdasarkan konsep demikian, maka pemberdayaan masyarakat menurut Kartasasmita (1996) harus mengikuti pendekatan; Pertama, upaya itu harus terarah (*targeted*). Ini yang secara populer disebut pemihakan.

la ditujukan langsung kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai kebutuhannya. Kedua, program ini harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran. Ketiga; menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya.

Pemberdayaan masyarakat, masih menurut Kartasasmita dan untuk kepentingan analisis, harus: "dapat dilihat baik dengan pendekatan komprehensif rasional maupun inkremental", Kartasasmita (1997; 11). Dalam pengertian pertama, dalam upaya ini diperlukan perencanaan berjangka, serta pengerahan sumber daya yang tersedia dan pengembangan potensi yang ada secara nasional, yang mencakup seluruh masyarakat. Dalam upaya ini perlu dilibatkan semua lapisan masyarakat, baik pemerintah maupun dunia usaha dan lembaga sosial dan kemasyarakatan, serta tokoh-tokoh dan individu-individu yang mempunyai kemampuan untuk membantu. Dengan demikian, programnya harus bersifat nasional, dengan curahan sumber daya yang cukup besar untuk menghasilkan dampak yang berarti.

Pendekatan yang kedua, perubahan yang diharapkan tidak selalu harus terjadi secara cepat dan bersamaan dalam derap yang sama.

Kemajuan dapat dicapai secara bertahap, langkah demi langkah, mungkin kemajuan-kemajuan kecil, juga tidak selalu merata. Pada satu sektor dengan sektor lainnya dapat berbeda percepatannya, demikian pula antara satu wilayah dengan wilayah lain, atau suatu kondisi dengan kondisi lainnya. Dalam pendekatan ini, maka desentralisasi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan teramat penting. Tingkat pengambilan keputusan haruslah didekatkan sedekat mungkin kepada masyarakat.

Salah satu pendekatan yang mulai banyak digunakan terutama oleh LSM adalah advokasi. Pendekatan advokasi pertama kali diperkenalkan oleh Dafidoff pada pertengahan tahun 1960-an di Amerika Serikat. Model pendekatan Davidoff (1965, dalam Kartasasmita, 1997; 11) ini mencoba meminjam pola yang diterapkan dalam sistem hukum, di mana penasehat hukum berhubungan langsung dengan klien. Dengan demikian, pendekatan advokasi adalah pendekatan yang menekankan pada pendamping dan kelompok masyarakat dan membantu mereka untuk membuka akses kepada pelaku-pelaku pembangunan lainnya, membantu mereka mengorganisasikan diri, menggalang dan memobilisasi sumber daya yang dapat dikuasai agar dapat meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) dari kelompok masyarakat tersebut.

Pendekatan advokasi dalam istilah lain adalah pendekatan mikro yang digunakan oleh Poll untuk menyebutkan pendekatan dari

hati ke hati, yang memungkinkan *change agent* berhubungan langsung dengan *target group*. Poli (2005) menyebutkan pendekatan mikro adalah hubungan langsung dengan pihak yang menjadi obyek pemberdayaan. Hubungan langsung dengan obyek pemberdayaan sangat penting, karena dari hubungan itu dimungkinkan berfungsinya tiga H (Heart, Head, Hand) secara terpadu. Heart adalah keberpihakan kepada pihak yang dilayani, karena ketaatan pada nilai-nilai tertentu yang dianut, Head adalah pikiran yang jernih dan terarah kepada tujuan tertentu yang hendak dicapai, dan Hand adalah tindakan yang terarah, berdasarkan pikiran dan hati yang tergerak.

Pendekatan advokasi atau mikro ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pada hakekatnya masyarakat terdiri dari kelompok-kelompok yang masing-masing mempunyai kepentingan dan sistem nilai sendiri-sendiri. "Masyarakat pada dasarnya bersifat majemuk, di mana kekuasaan tidak terdistribusi secara merata dan akses ke berbagai sumber daya tidak sama" (Catanese and Snyder, 1986, dalam Kartasasmita; 12). Kemajemukan atau pluralisme inilah yang perlu dipahami. Menurut paham ini kegagalan pemerintah sering terjadi karena memaksakan pemecahan masalah yang seragam (pendekatan makro) kepada masyarakat yang realitanya terdiri dari kelompok-kelompok yang beragam. Ketidakpedulian terhadap heterogenitas masyarakat, mengakibatkan individu-individu tidak

memiliki kemauan politik dan hanya segelintir elit yang terlibat dalam proses pembangunan.

Pendekatan advokasi atau mikro dalam jangka panjang diharapkan membuat masyarakat mampu secara sadar terlibat dalam setiap tahapan dari proses pembangunan, baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pelaporan, dan evaluasi. Seringkali pendekatan advokasi diartikan pula sebagai salah satu bentuk "penyadaran" secara langsung kepada masyarakat tentang hak dan kewajibannya dalam proses pembangunan.

c. Tujuan pemberdayaan

Poli menyebutkan bahwa tujuan pemberdayaan adalah melepaskan masyarakat miskin dari beberapa dimensi kemiskinan. Tujuan pemberdayaan melepaskan masyarakat miskin dari beberapa dimensi kemiskinan, yaitu a) kemiskinan ekonomi (*lack of choice*), b) *lack of choice* (kemiskinan ekonomi); c) *lack of voice* (kemiskinan politik); d) *lack of status* (kemiskinan sosial); dan e) *lack of self-confidence* (kemiskinan percaya diri; psikologis), (Poli, 2005). Sulistiyani, sementara itu menjelaskan bahwa tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan masyarakat adalah: membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Disebutkan oleh Sulistiyani bahwa kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai

dengan kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandanginya tepat demi mencapai pemecahan masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya/kemampuan yang dimiliki.

Daya kemampuan yang dimaksud oleh Sulistyani (2004) adalah kemampuan kognitif, konatif, psikomotorik dan afektif serta sumber daya lainnya yang bersifat fisik/material. Kondisi kognitif pada hakikatnya merupakan kemampuan berpikir yang dilandasi oleh pengetahuan dan wawasan seseorang dalam rangka mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi. Kondisi konatif merupakan suatu sikap perilaku masyarakat yang terbentuk dan diarahkan pada perilaku yang sensitif terhadap nilai-nilai pemberdayaan masyarakat Kondisi afektif adalah merupakan perasaan yang dimiliki oleh individu yang diharapkan dapat diintervensi untuk mencapai keberdayaan dalam sikap dan perilaku. Kemampuan psikomotorik merupakan kecakapan keterampilan yang dimiliki masyarakat sebagai upaya mendukung masyarakat dalam rangka melakukan aktivitas pembangunan. Terjadinya keberdayaan pada empat aspek tersebut (kognitif, konatif, afektif dan psikomotorik) akan dapat memberikan kontribusi pada terciptanya kemandirian masyarakat yang dicita-citakan. Karena dengan demikian, dalam masyarakat akan terjadi kecukupan wawasan, yang dilengkapi dengan kecakapan keterampilan yang memadai, diperkuat oleh rasa memerlukan pembangunan dan perilaku

sadar akan kebutuhannya.

Kemandirian masyarakat dapat dicapai tentu memerlukan sebuah proses belajar. Masyarakat yang mengikuti proses belajar yang baik, secara bertahap akan memperoleh daya, kekuatan atau kemampuan yang bermanfaat dalam proses pengambilan keputusan secara mandiri. Sebagaimana dikemukakan oleh Montagu & Matson (dalam Suprijatna, 2000) yang mengusulkan konsep *The Good Community and Competency* yang meliputi sembilan konsep komunitas yang baik dan empat komponen kompetensi masyarakat. *The Good Community and Competency tin* adalah (1) setiap anggota masyarakat berinteraksi satu sama lain berdasarkan hubungan pribadi atau kelompok; (2) komunitas memiliki kebebasan atau otonomi, yaitu memiliki kewenangan dan kemampuan untuk mengurus kepentingannya sendiri secara mandiri dan bertanggung jawab; (3) memiliki vialibilitas yaitu kemampuan memecahkan masalah sendiri; (4) distribusi kekuasaan secara adil dan merata sehingga setiap orang mempunyai berkesempatan dan bebas memiliki serta menyatakan kehendaknya; (5) kesempatan setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi aktif untuk kepentingan bersama; (6) komunitas member! makna kepada anggota; (7) adanya heterogenitas/beda pendapat; (8) pelayanan masyarakat ditempatkan sedekat dan secepat mungkin kepada yang berkepentingan; dan (9) adanya konflik dan manajemen konflik.

Melengkapi sebuah komunitas yang baik perlu ditambahkan kompetensi yang harus dimiliki masyarakat. Kompetensi komunitas menurut Montagu & Matson (dalam Suprijatna, 2000) adalah (1) mampu mengidentifikasi masalah dan kebutuhan komunitas, (2) mampu mencapai kesempatan tentang sasaran yang hendak dicapai dalam skala prioritas, (3) mampu menemukan dan menyepakati cara dan alat mencapai sasaran yang telah disetujui, dan (4) mampu bekerjasama dalam bertindak mencapai tujuan, (Montagu & Matson, dalam Suprijatna, 2000). Kompetensi-kompetensi yang disebutkan Montagu & Matson, merupakan kompetensi pendukung untuk mengantarkan masyarakat agar mampu memikirkan, mencari dan menentukan solusi yang terbaik dalam pembangunan sosial.

Pembentukan masyarakat yang memiliki kemampuan yang memadai untuk memikirkan dan menentukan solusi yang terbaik dalam pembangunan tentunya tidak selamanya harus dibimbing, diarahkan dan difasilitasi. Berkaitan dengan hal ini, Sumodiningrat (2000; 19) menjelaskan bahwa: "pemberdayaan tidak bersifat selamanya, melainkan sampai target masyarakat mampu untuk mandiri, dan kemudian dilepas untuk mandiri, meskipun dari jauh tetap dipantau agar tidak jatuh lagi". Berdasarkan pendapat Sumodiningrat berarti pemberdayaan melalui suatu masa proses belajar, hingga mencapai status mandiri.

Proses belajar dalam rangka pemberdayaan masyarakat menurut Sulistyani (2004) berlangsung secara bertahap. Tahapan-tahapan yang dimaksud Sulistyani adalah; (1) tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli, sehingga yang bersangkutan merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri, (2) tahap transformasi kemampuan berupa wawasan berpikir atau pengetahuan, kecakapan-keterampilan agar dapat mengambil peran di dalam pembangunan, dan (3) tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan-keterampilan sehingga terbentuk inisiatif, kreatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian.

Tahap pertama atau tahap penyadaran dan pembentukan perilaku merupakan tahap persiapan dalam proses pemberdayaan. Pada tahap ini pelaku pemberdayaan berusaha menciptakan prakondisi, supaya dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif. Apa yang diintervensi dalam masyarakat sesungguhnya lebih pada kemampuan afektifnya untuk mencapai kesadaran konatif yang diharapkan agar masyarakat semakin terbuka dan merasa membutuhkan pengetahuan dan keterampilan untuk memperbaiki kondisinya.

Tahap kedua yaitu proses transformasi pengetahuan, pengalaman dan keterampilan dapat berlangsung baik, demokratis, efektif dan efisien, jika tahap pertama telah terkondisi. Masyarakat akan menjalani proses belajar tentang pengetahuan dan kecakapan-

keterampilan yang memiliki relevansi dengan apa yang menjadi tuntutan kebutuhan jika telah menyadari akan pentingnya peningkatan kapasitas. Keadaan ini akan menstimulasi terjadinya keterbukaan wawasan dan penguasaan keterampilan dasar yang mereka butuhkan. Pada tahap ini masyarakat hanya dapat berpartisipasi pada tingkat yang rendah, yaitu sekedar menjadi pengikut/obyek pembangunan saja, belum menjadi subyek pembangunan.

Tahap ketiga adalah merupakan tahap pengayaan atau peningkatan intelektualitas dan kecakapan-keterampilan yang diperlukan, supaya mereka dapat membentuk kemampuan kemandirian. Kemandirian tersebut ditandai oleh kemampuan masyarakat di dalam membentuk inisiatif, melahirkan kreasi-kreasi, dan melakukan inovasi-inovasi di dalam lingkungannya. Apabila masyarakat telah mencapai tahap ketiga ini maka masyarakat dapat secara mandiri melakukan pembangunan. Dalam konsep pembangunan masyarakat pada kondisi seperti ini seringkali didudukkan sebagai subyek pembangunan atau pemeran utama dan pemerintah tinggal menjadi fasilitator saja.

d. Partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan

Craig dan May menyebutkan bahwa; "partisipasi merupakan komponen penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan", (Craig dan May, 1995 dalam Hikmat, 2004; 3). Lebih lanjut Hikmat (2004;4) menjelaskan: "pemberdayaan dan partisipasi

merupakan strategi yang sangat potensial dalam rangka meningkatkan ekonomi, sosial dan transformasi budaya". Proses ini, pada akhirnya akan dapat menciptakan pembangunan yang berpusat pada rakyat. Partisipasi menurut Hoofsteede (1971) yang dikutip oleh Khairuddin (2000; 46) berarti: "The taking part in one or more phases of the process". Sedangkan menurut Fithriadi, dkk. (1997; 21) Partisipasi adalah: "pokok utama dalam pendekatan pembangunan yang terpusat pada masyarakat dan berkesinambungan serta merupakan proses interaktif yang berlanjut".

Prinsip dalam partisipasi adalah melibatkan atau peran serta masyarakat secara langsung, dan hanya mungkin dicapai jika masyarakat sendiri ikut ambil bagian, sejak dari awal, proses dan perumusan hasil. Keterlibatan masyarakat akan menjadi penjamin bagi suatu proses yang baik dan benar. Dengan demikian, Abe (dalam Hikmat, 2004) mengasumsikan bahwa hal ini menyebabkan masyarakat telah terlatih secara baik. Tanpa adanya pra kondisi, dalam art! mengembangkan pendidikan politik maka keterlibatan masyarakat secara langsung tidak akan memberikan banyak arti.

Abe (dalam Hikmat, 2004) lebih lanjut mengemukakan melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa dampak penting, yaitu melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa dampak penting, yaitu: (1) Terhindar dari peluang terjadinya

manipulasi. Keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebenarnya dikehendaki oleh masyarakat; (2) Memberikan nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan karena semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik; dan (3) Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Prety, J (dalam Hikmat, 2004) menyebutkan ada tujuh karakteristik tipologi partisipasi, yang berturut-turut semakin dekat kepada bentuk yang ideal, yaitu: "Partisipasi pasif atau manipulatif, Partisipasi informatif, Partisipasi konsultatif, Partisipasi insentif, Partisipasi fungsional, Partisipasi interaktif, dan Mandiri (self mobilization)".

Partisipasi pasif atau manipulatif merupakan bentuk partisipasi yang paling lemah. Karakteristiknya adalah masyarakat menerima pemberitahuan apa yang sedang dan telah terjadi. Pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek tidak memperhatikan tanggapan masyarakat sebagai sasaran program. Informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran belaka.

Partisipasi informatif hanya menjawab pertanyaan-pertanyaan untuk proyek, namun tidak berkesempatan untuk terlibat. Partisipasi konsultatif mengkondisikan masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi, sedangkan orang luar mendengarkan, serta menganalisis masalah dan pemecahannya. Dalam pola ini belum ada

peluang untuk pembuatan keputusan bersama. Sementara itu para profesional tidak berkewajiban untuk mengajukan pandangan.

Partisipasi insentif adalah masyarakat akan berkorban, dan jasa untuk masyarakat (sebagai masukan) dapat ditindaklanjuti. memperoleh imbalan insentif berupa upah, walau tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksperimen-eksperimen yang dilakukan.

Partisipasi fungsional menghendaki masyarakat membentuk kelompok sebagai bagian memiliki andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan setelah insentif dihentikan. proyek, setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati. Pada tahap awal, masyarakat tergantung kepada pihak luar, tetapi secara bertahap.

Partisipasi interaktif adalah masyarakat berperan dalam proses analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan, Pola ini menunjukkan kemandiriannya. cenderung melibatkan metode interdisipliner yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol pelaksanaan keputusan mereka.

Mandiri (self mobilization) adalah masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi pihak luar) untuk merubah sistem atau nilai-nilai yang mereka memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan. Mereka mengembangkan kontak

dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan dan dukungan teknis serta pemberdayaan yang diperlukan. Yang terpenting, masyarakat juga memegang kendali atas pemanfaatan sumber daya yang ada dan atau digunakan.

Syahyuti (2006), tidak jauh berbeda menyebutkan bahwa partisipasi memiliki beberapa bentuk dan tipe, yaitu: *Co-option*. Tidak ada input atau partisipasi apapun dari masyarakat target. Masyarakat hanya dijadikan obyek pemberdayaan. *Co-operation*. Meskipun telah ada insentif bagi masyarakat, namun program telah didesain oleh pihak luar yang menentukan seluruh agenda dan proses secara langsung. *Consultation*. Opini masyarakat ditanya, namun pihak luar menganalisis informasi sekaligus memutuskan bentuk aksinya sendiri. *Collaboration*. Masyarakat lokal bekerjasama dengan pihak luar untuk menentukan prioritas, dan semua pihak bertanggung jawab langsung kepada proses. *Co-learning*. Masyarakat lokal dan luar saling membagi pengetahuannya, memperoleh saling pengertian, dan bekerjasama untuk merencanakan aksi, sementara pihak luar hanya memfasilitasi. *Collective-action*. Masyarakat lokal menyusun dan melaksanakan agendanya sendiri, pihak luar absen sama sekali.

Pengungkapan partisipasi masyarakat dalam penelitian ini akan menggunakan pendekatan bentuk dan jenis partisipasi seperti yang diungkapkan oleh Syahyuti (2006), yang menyebutkan bahwa bentuk dan jenis partisipasi adalah bertingkat dan terdiri dari; *co-option*, *co-*

operation, consultation, collaboration, co-learning, dan collective action.

e. Pemberdayaan masyarakat nelayan

Pemberdayaan masyarakat nelayan sebenarnya merupakan upaya untuk mengaktualisasikan potensi yang sudah dimiliki oleh masyarakat nelayan. Jadi pemberdayaan masyarakat nelayan ditekankan pada pentingnya masyarakat lokal yang mandiri. Pendekatan sedemikian diharapkan memberikan peranan kepada individu bukan sebagai objek tetapi subjek (aktor yang menentukan hidupnya sendiri).

Pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat nelayan berpusat pada nelayan yang kemudian melandasi wawasan pengelolaan sumber daya lokal. Tujuan yang ingin dicapai adalah meningkatkan kemampuan nelayan dalam mengaktualisasikan dirinya (*empowerment*). Dalam kaitan ini Tjokrowinoto (1999: 220) mengemukakan ciri-ciri pengelolaan sumber daya lokal yang berbasis masyarakat yang meliputi;

- 1) Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat dibuat ditingkat lokal oleh masyarakat yang memiliki identitas yang diakui perannya sebagai partisipan dalam proses pengambilan keputusan.

- 2) Memperkuat kemampuan masyarakat miskin dalam mengarahkan aset-aset yang ada dalam masyarakat setempat untuk memenuhi kebutuhannya.
- 3) Toleransi yang besar terhadap adanya variasi. Oleh karena itu mengakui makna pilihan individual dan mengakui proses pengambilan keputusan yang desentralistik.
- 4) Budaya kelembagaannya ditandai oleh adanya organisasi-organisasi yang otonom dan mandiri, yang saling berinteraksi memberikan umpan balik pelaksanaan untuk mengoreksi diri pada setiap jenjang organisasi.
- 5) Adanya jaringan koalisi dan komunikasi antara para pelaku dengan organisasi lokal yang otonom dan mandiri yang mencakup kelompok penerima manfaat, pemerintah lokal dan sebagainya yang menjadi dasar bagi semua kegiatan yang ditujukan untuk memperoleh pengawasan dan penguasaan masyarakat atas berbagai sumber yang ada serta kemampuan masyarakat untuk mengelola sumber daya setempat.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa keberdayaan masyarakat nelayan terletak pada proses pengambilan keputusan itu sendiri untuk mengembangkan pilihan-pilihan adaptasi terhadap perubahan lingkungan dan sosial. Oleh sebab itu pemahaman mengenai proses adaptasi masyarakat nelayan terhadap lingkungannya merupakan informasi penting dalam pembangunan

manusia nelayan. Menurut (Whyono (2001: 11) perhatian terhadap aspek strategi adaptasi nelayan dalam kegiatan pemberdayaan adalah karena strategi adaptasi yang dikembangkan memungkinkan nelayan mengatur daya tahan terhadap persoalan-persoalan spesifik kenelayanan yang dihadapi seperti fluktuasi, ketidakpastian hasil tangkapan atau menurunnya sumber daya perikanan. Dalam hubungan dengan pemberdayaan nelayan pemerintah mengembangkan sebuah kebijakan yang disebut pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang merupakan program unggulan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pemberdayaan masyarakat dan pendayagunaan sumber daya pesisir dan laut secara optimal dan berkelanjutan. Misi dari program ini menurut Departemen Kelautan dan Perikanan (2002: 3) adalah:

- 1) Mengembangkan kemandirian masyarakat pesisir melalui pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, partisipasi masyarakat, penguatan modal dan penguatan kelembagaan ekonomi masyarakat pesisir.
- 2) Meningkatkan kemampuan masyarakat pesisir untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan laut secara optimal, berkelanjutan sesuai dengan kaidah kelestarian lingkungan.
- 3) Mendorong masyarakat pesisir untuk mengembangkan kemitraan dengan kelembagaan swasta dan pemerintah.

Program ini menurut Departemen Kelautan dan Perikanan (2002:3-4) mempunyai tujuan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan penguatan kelembagaan sosial ekonomi dengan mendayagunakan sumber daya perikanan secara optimal dan berkelanjutan" Sedangkan tujuan khususnya adalah sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat untuk mendorong kemandirian masyarakat pesisir.
- 2) Menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha untuk meningkatkan pendapatan masyarakat pesisir yang terkait dengan sumber daya perikanan dan kelautan
- 3) Mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan laut secara optimal, berkelanjutan sesuai dengan kaidah kelestarian lingkungan.
- 4) Memperkuat kelembagaan ekonomi masyarakat dan kemitraan dalam mendukung pengembangan wilayahnya.
- 5) Mendorong terwujudnya mekanisme manajemen pembangunan yang partisipatif dan transparan dalam kegiatan masyarakat
- 6) Mengurangi beban masyarakat pesisir yang diakibatkan oleh kenaikan harga BBM, melalui peningkatan dan penciptaan usaha produktif secara berkesinambungan.

3. Target group

Konsep tentang *Target group* (masyarakat miskin/sasaran pemberdayaan) dimulai di tahun 1970-an, di masa-masa awal pembangunan. Kata *Target group* diartikan sebagai perhatian yang patut diberikan kepada masyarakat paling miskin, sebagai kebalikan dari bantuan pembangunan infrastruktur yang sudah ketinggalan zaman seperti pembangunan jembatan dan rumah sakit yang tampaknya lebih bermanfaat bagi mereka yang bisa mengaksesnya.

Istilah *Target group* juga digunakan dalam dunia pemasaran dan periklanan, seperti yang dikemukakan oleh Overweel (2008). Overweel menyebutkan bahwa jika terdapat suatu produk untuk dijual, maka harus ditentukan terlebih dahulu siapa *Target group* dan selanjutnya yakinkan orang-orang agar produk yang dijual dapat bermanfaat dan dibuat kehidupan menjadi lebih baik. Perumpamaan ini dijadikan Weel sebagai landasan untuk melaksanakan kegiatan pembangunan. Artinya Overweel (2008) ingin menekankan bahwa pelaku pembangunan "menjual" program pembangunan mereka dan mereka juga harus meyakinkan *Target group* bahwa program tersebut bagus untuk mereka. Penekanan ini dilakukan Overweel dengan sebuah kalimat; "mungkin analogi yang dijelaskan disini terdengar agak sarkastik, tapi begitulah lainnya" (Overweel, 2008; 1).

Overweel (2008) menyebutkan bahwa secara teori *Target group* terdiri atas tiga segmen, yaitu: a) *Target group* mengetahui apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan situasi mereka. b) *Target*

group merupakan subjek dari "*culture of poverty*", dan c) *Target group* bahkan tidak menyadari bahwa mereka miskin.

Pendapat Overweel sejalan dengan teori yang dikemukakan Kotler, bahwa: "segmen pasar terdiri dari kelompok pelanggan yang memiliki seperangkat keinginan yang sama" (Kotler, 2005; 134). Segmentasi pasar perlu dilakukan karena pada umumnya pasar untuk suatu produk atau jasa mempunyai banyak perbedaan terutama pada kebutuhan, keinginan dan daya beli. Dengan melakukan segmentasi pasar, perusahaan akan lebih mudah melayani berbagai kebutuhan dan keinginan pasar tersebut.

Pelanggan di sini identik dengan *Target group*. Identik karena *Target group* sebagai kelompok masyarakat miskin juga dapat terdiri dari berbagai segmen, yang menurut Overweel terdiri dari tiga segmen, seperti telah disebutkan di atas. Lebih jauh Kotler (2005) menyebutkan bahwa tidak ada cara tunggal untuk mensegmentasi pasar. Pemasar harus mencoba sejumlah variabel segmentasi yang berbeda-beda, sendiri-sendiri atau bersama-sama, dengan harapan dapat menemukan cara terbaik untuk melihat struktur pasar. Pendapat Kotler ini juga dapat diadopsi untuk kepentingan pemberdayaan jika pemberdayaan diidentikkan dengan konsep pemasaran seperti yang dikemukakan Overweel. Pemasar disini, dalam konsep ahli sosiologi bisa berbentuk *Change agent*. Alasan Group "membeli" program pemberdayaan yang ditawarkan kepadanya merupakan faktor penting dalam menentukan

program pemberdayaan yang dilakukan *Change agent* Pengetahuan dan pemahaman proses motivasi yang mendasari dan mengarahkan perilaku *Target group* dalam melakukan pembelian, perlu dipelajari teori perilaku konsumen.

Tidak ada teori perilaku konsumen yang dapat diterima secara umum karena masing-masing hanya membahas bagian khusus dari keseluruhan faktor pembentuk perilaku, sehingga penerapannya hanya bisa dilakukan bentuk situasi tertentu. Perilaku manusia merupakan fungsi dari individu dan lingkungan. Individu memiliki kehendak dan lingkungan yang turut menentukan apakah kehendak itu akan dilaksanakan atau tidak. Misalnya seorang individu merasa lapar (faktor individu) ia melihat bahwa di seberang jalan ada rumah makan (faktor lingkungan) individu "tertarik dan merasa cocok dengan rumah makan itu (interaksi individu dengan lingkungan) kemudian ia membeli makanan dan makan di rumah makan tersebut (perilaku). Semua teori perilaku konsumen merupakan variasi dari pola dasar tersebut.

D. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri KP

Potensi sumber daya alam kelautan dan perikanan hingga kini belum dikelola dan dimanfaatkan secara optimal. Hal ini membawa dampak pada kekayaan sumber daya alam yang belum memberikan kontribusi signifikan terhadap pembangunan bangsa secara keseluruhan. Pada kenyataannya masyarakat pesisir, terutama nelayan masih tertinggal pada strata sosial ekonomi yang tergolong miskin. Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan

atau program yang menyentuh langsung kepentingan masyarakat pesisir sehingga selain dapat meningkatkan kesejahteraannya, juga mendidik mereka untuk lebih mandiri, serta memiliki kemampuan dalam memanfaatkan sumber daya alam secara optimal dan berkelanjutan.

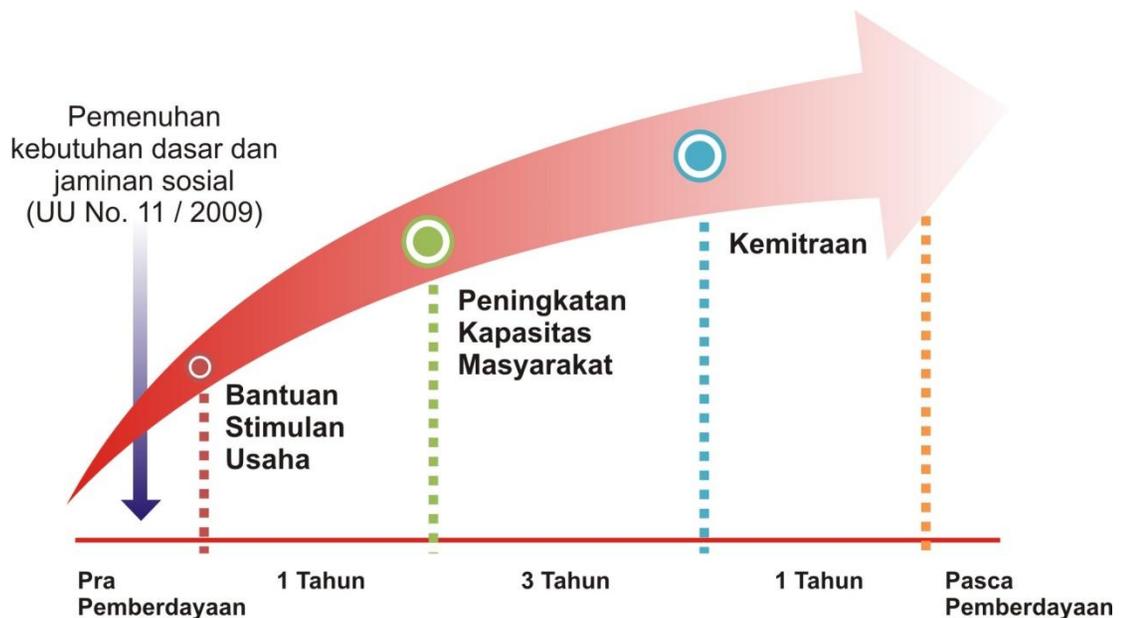
Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri KP merupakan salah satu program unggulan yang diselenggarakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dan pendayagunaan sumber daya pesisir dan laut secara optimal dan berkelanjutan, yang telah dimulai sejak tahun 2009.

PNPM Mandiri KP bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan penguatan kelembagaan sosial ekonomi dengan mendayagunakan sumber daya perikanan dan kelautan secara optimal dan berkelanjutan. Secara spesifik tujuan PNPM Mandiri KP adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat;
2. Memberdayakan kelembagaan masyarakat untuk pengembangan kegiatan usahanya;
3. Meningkatkan kemampuan usaha kelompok masyarakat;
4. Meningkatkan produksi kelautan dan perikanan;
5. Meningkatkan infrastruktur lingkungan dan rehabilitasi ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil; dan

6. Meningkatkan kemitraan kelembagaan masyarakat dengan sumber permodalan, pemasaran, informasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi.

Bentuk program yang dilaksanakan dalam PNPM Mandiri KP dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 6. Bentuk Program PNPM Mandiri KP

- Bantuan Stimulan Usaha

Pada tahap ini masyarakat diberikan bantuan yang berguna untuk memenuhi kebutuhan pokok dan menunjang kegiatan usaha yang telah dirintis sebelumnya

- Peningkatan Kapasitas

Masyarakat sebagai penerima bantuan akan diperkuat melalui pembentukan kelembagaan. Pembentukan ini dapat dilakukan dengan cara antara lain peningkatan kapasitas kelembagaan, diberlakukannya sistem nilai atau aturan main organisasi, dan peningkatan status badan hukum kelembagaan.

- Kemitraan

Kegiatan usaha yang telah dilakukan sebelumnya dikembangkan melalui jalinan kemitraan dengan lembaga-lembaga yang dianggap berpotensi untuk pengembangan usaha tersebut. Adapun jenis program PNPM Mandiri KP adalah sebagai berikut:

- Penyediaan Sarana & Prasarana Pembenihan dan Pembesaran Ikan:
 - Pembenihan Ikan: Nila; Gurame; Patin; Lele; Mas
 - Pembesaran Ikan: Nila; Gurame; Patin; Lele; Mas; Rumput Laut; Kerapu Macan; Polikultur Rumput Laut, Bandeng & Udang Windu
- Penyediaan Sarana Penangkapan Ikan
 - Mesin Kapal berukuran Maks. 3 GT
 - Penyediaan Alat Penangkap Ikan: Gill Net; Hand Line & Long Line; Bubu
- Penyediaan Alat Bantu Penangkapan Ikan
 - Penyediaan Sarana Pengolahan & Pemasaran Hasil Perikanan
 - Peralatan Sistem Rantai Dingin (Cold Chain System/CCS)
 - Peralatan Pengolahan di Sentra Pengolahan Hasil Perikanan
 - Sarana Pemasaran Bergerak: Roda 2 (dua) & Roda 3 (tiga)
 - Pembangunan Kios Mini Pemasaran Ikan
 - Peningkatan Sarana Pendukung Klaster Rumput Laut
- Pembangunan Infrastruktur Lingkungan dan Rehabilitasi Ekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - Penanaman Mangrove
 - Pembangunan Terumbu Buatan Tipe Piramid

- Pembangunan Jalan Setapak
- Penyediaan/Perbaikan Sarana & Prasarana Usaha Garam Rakyat
 - Penyediaan/Perbaikan Sarana Usaha Garam Rakyat
 - Penyediaan/Perbaikan Prasarana Usaha Garam Rakyat

Prinsip pengelolaan program PNPM Mandiri KP adalah sebagai berikut:

1. *Acceptable*, yakni pilihan kegiatan ekonomi (usaha) berdasarkan potensi sumber daya, kelayakan usaha serta kebutuhan dan kemampuan masyarakat.
2. *Transparency*, yakni pengelolaan kegiatan dilakukan secara terbuka, diinformasikan dan diketahui oleh masyarakat, sehingga pelaksanaan, pembangunan masyarakat turut serta dalam memberikan kontrolnya (pemantauan).
3. *Accountability*, yakni pengelolaan kegiatan harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
4. *Responsiveness*, yakni kegiatan yang dilaksanakan sebagai bentuk kepedulian atas beban penduduk yang kurang berdaya (miskin).
5. *Quick disbursement*, yaitu penyampaian bantuan kepada masyarakat sasaran secara cepat dan tepat.
6. *Sustainability*, yaitu pengelolaan kegiatan yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat secara optimal dan berkelanjutan, baik dalam lingkungan internal maupun eksternal.

7. *Equality*, yaitu pemberian kesempatan kepada kelompok lain yang belum memperoleh kesempatan, agar semua masyarakat merasakan manfaat langsung.
8. *Competitiveness*, bahwa setiap ketentuan dalam pemanfaatan dana ekonomi produktif masyarakat yang diharapkan dapat mendorong terciptanya kompetisi yang sehat dan jujur dalam mengajukan usulan kegiatan yang layak.

Adapun yang menjadi kelompok sasaran dalam program ini adalah:

- a. Nelayan motor temple maks. 7-13,5 PK
- b. Nelayan perahu motor 7-30 PK
- c. Nelayan pekerja (ABK) yang bergabung dengan kelompok.
- d. Pedagang dan pengolah ikan.
- e. Pengolah sarana penunjang (reparasi mesin temple, kios BBM, kios es, dll)

Usaha yang didanai dan dikembangkan dalam program PNPM Mandiri KP diprioritaskan pada jenis usaha yang dapat memanfaatkan sumber daya pesisir dan laut, serta usaha-usaha lain yang terkait. Jenis usaha tersebut antara lain adalah usaha yang mendukung usaha penangkapan, budidaya, pengolahan hasil perikanan, atau usaha lain yang mendukung usaha perikanan seperti perdagangan produk perikanan, pengadaan bahan dan alat perikanan, BBM, es, serta pupuk dan obat-obatan.

Model Pengembangan Usaha dan Permodalan yang dianjurkan untuk diaplikasikan pada kegiatan PNPM Mandiri KP adalah Model BAREV, yaitu

model bagi hasil yang digabung dengan revolving/berguliran. Revolving (berguliran) dilakukan setelah ada keuntungan dan usaha kelompok telah kuat.

Dana yang digulirkan bukan berasal dari modal pokok melainkan dari keuntungan yang diperoleh kelompok. Modal pokok bila disetujui dapat berubah menjadi penyertaan Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir (LEPP) dalam Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) sebagai saham. Jika ada penerimaan Dana Ekonomi Produktif yang ingin melunasi pinjamannya, dimungkinkan dengan syarat tetap mempunyai komitmen untuk mengembangkan masyarakat dan desanya.

Model ini dirancang dengan dasar pemikiran bahwa (1) sasaran yang dibangun adalah masyarakat pesisir dan wilayahnya; (2) tidak semua orang miskin dapat dibantu melalui kegiatan ekonomi; (3) tidak semua masyarakat pesisir mempunyai minat untuk berusaha di bidang perikanan dan laut; (4) sumber daya laut dan pesisir tidak akan mampu menampung seluruh masyarakat pesisir untuk melakukan aktivitas ekonomi di laut; (5) orang atau kelompok yang pernah mendapatkan pinjaman program diharapkan tidak melepaskan diri setelah berhasil karena partisipasinya tetap diharapkan dalam membangun masyarakat dan wilayahnya melalui dana sosial dan dana pengembangan yang dihasilkannya; (6) keberadaan kelompok atau anggota yang sedang menjalankan kegiatan ekonomi produktif melalui kegiatan PEMP diharapkan dapat memberikan manfaat kepada anggota kelompok masyarakat yang tidak tahu atau belum memperoleh kesempatan mengikuti program PEMP; dan (7) modal selalu menjadi masalah pada pengembangan

usaha masyarakat pesisir dan pembangunan infrastruktur di desanya, sementara itu keuangan pemerintah pusat terbatas, maka dalam model ekonomi yang dikembangkan harus dilakukan kegiatan pemupukan modal.

Dalam organisasi dan kelembagaan PNPM ada 3 kelompok yang terlibat di dalamnya, yaitu:

- a. Pemerintah terdiri dari; DKP, Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi, Dinas Perikanan/Kelautan Kabupaten/Kota, Camat, dan Kepala Desa/Kelurahan. Pemerintah berfungsi memfasilitasi, membina, memonitor, mengevaluasi dan mengembangkan program PNPM
- b. Konsultan adalah konsultan Manajemen Kabupaten/Kota termasuk di dalamnya Tenaga Pendamping Desa (TPD). Konsultan berfungsi membantu tugas pemerintah serta mendampingi pelaksanaan program PNPM. TPD berperan sebagai fasilitator, motivator, administrator, dan katalisator. TPD adalah orang profesional dibidangnya yang berdomisili di tengah masyarakat yang bertugas mendampingi masyarakat secara terus menerus selama kegiatan berlangsung, membantu menyusun rencana kegiatan mulai perencanaan, pelaksanaan dan tindak lanjut* kegiatan yang dilakukan masyarakat.
- c. Lembaga Ekonomi Masyarakat; Dalam masyarakat terdapat dua organisasi Kelembagaan Ekonomi yang dibentuk, yaitu Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) di desa dan Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir (LEPP). Lembaga ini berfungsi untuk memwadahi aktivitas ekonomi masyarakat pesisir serta mendukung pengembangan

masyarakatnya dan pembangunan wilayahnya.

Untuk pencapaian keberhasilan program PNPM diawali dengan sosialisasi program kepada semua pihak terkait yang meliputi dinas teknis, masyarakat sasaran program, tokoh masyarakat dan *stakeholders* lainnya guna mendapatkan respon dan masukan dalam rangka menyempurnakan program yang telah disusun.

Mengingat kondisi sosial (tingkat pendidikan, kesehatan, perilaku) masyarakat pesisir yang belum optimal, sementara disisi lain program harus dapat berjalan dengan baik dan berkesinambungan, maka diperlukan tenaga pendamping profesional. Adapun model Pengembangan Program PNPM secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:

ROAD MAP PNPM MANDIRI-KP TERKAIT DENGAN KLUSTER PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN



Gambar 7. Model Pengembangan Program PNPM

E. Penelitian Sebelumnya

Overweel (2008) melakukan sebuah studi tentang perubahan sosial dalam masyarakat pesisir untuk membantu perumusan strategi panjang untuk Yayasan Sosial, Pembangunan Ekonomi dan (YAPSEL). YAPSEL (Yayasan Pengembangan Sosial Ekonomi dan Lingkungan Hidup) adalah sebuah LSM pembangunan yang pada distrik Merauke, Irian Jaya, Indonesia (*change agent*). Hasil penelitian Overweel menyebutkan bahwa YAPSEL berada pada

posisi ketiga dari posisi *Target group*, yaitu masyarakat yang tidak menyadari bahwa mereka miskin. Overweel (2008) juga memberikan peringatan kepada YAPSEL bahwa tanpa strategi jangka panjang, maka pemberdayaan justru akan merusak tatanan masyarakat yang sudah ada. Pengungkapan posisi masyarakat miskin dilakukan Overweel (2008) mengungkapkan sejarah kehidupan masyarakat. Pendapat ini oleh pemikiran bahwa saat orang bertanya tentang kegunaan mempelajari sejarah, jawaban standarnya adalah bagaimana seseorang tahu akan pergi kemana jika tidak tahu darimana berasal. Atas dasar asumsi ini maka perumusan strategi jangka panjang YAPSEL menurut Overweel (2008), juga didasarkan kepada pengalaman dan sejarah masyarakat.

Ullah dan Routray (2007) melakukan penelitian tentang situasi kemiskinan dan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh LSM Bangladesh. Penekanan penelitian dilakukan pada dampak dari dua program LSM di dua desa distrik Barisal. Penelitian menggunakan data primer secara empiris, di samping informasi sekunder yang relevan juga telah digunakan. Hasil penelitian Ullah dan Routray ini menunjukkan bahwa kondisi ekonomi masyarakat miskin di daerah penelitian belum meningkat banyak, bila dinilai terhadap indikator yang dipilih, yaitu pendapatan, pengeluaran makanan dan non-makanan, aktiva produktif dan non-produktif, ketahanan pangan, dan penciptaan lapangan kerja. Berdasarkan Foster Greer indeks Thorbecke terlihat bahwa mayoritas sipenerima program LSM tetap berada di bawah garis kemiskinan dalam hal pendapatan. Lain, mayoritas dari mereka tetap di

bawah garis setengah pengangguran (kurang dari 260 hari kerja dalam satu tahun).

Ulsan dan Routray juga menyebutkan bahwa masalah kemiskinan telah meluas di Bangladesh, meskipun bantuan telah bergulir dari pemerintah, LSM dan lembaga donor lainnya. Meski LSM telah mengklaim keberhasilan program mereka, untuk mensejahterakan masyarakat secara ekonomi, namun hasil penelitian ini secara langsung bertentangan dengan klaim LSM. Data empiris telah membuktikan bahwa intervensi LSM membawa dampak yang buruk bagi masyarakat, karena akibat intervensi LSM tersebut telah mengakibatkan kesenjangan antara tujuan-tujuan mereka dan prestasi mereka.

Adamson (2010) melakukan penelitian pada kelompok masyarakat fang terkait dengan kebijakan di Wales, untuk mengeksplorasi hambatan-hambatan dalam pemberdayaan masyarakat, Hasil penelitian mengidentifikasi hambatan utama untuk mencapai tujuan pemberdayaan masyarakat adalah masalah kapasitas masyarakat, kapasitas kelembagaan, budaya organisasi dan kerangka regulasi. Hasil penelitian juga mengidentifikasi masalah dalam mekanisme peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan.

Janssens (2010) melakukan penelitian dengan judul "*Women's Empowerment and the Creation of Social Capital in Indian Villages*", dilakukan dengan menggunakan data sebanyak 2000 rumah tangga di India.

Tujuan penelitian ini adalah mengkaji dampak program pemberdayaan perempuan di India terhadap kepercayaan dan kerja sarana hasil penelitian menyebutkan bahwa program pemberdayaan yang melibatkan masyarakat, secara signifikan meningkatkan kepercayaan dan merangsang kontribusi masyarakat untuk proyek-proyek komunitas pendidikan dan infrastruktur. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa program pemberdayaan yang melibatkan masyarakat memiliki eksternalitas yang positif kepada masyarakat yang lebih luas. Rumah tangga yang tidak berpartisipasi dalam program itu sendiri, tetapi yang di sebuah desa program secara signifikan juga lebih percaya dan lebih mungkin untuk terlibat dalam aksi kolektif rumah tangga daripada di desa kontrol.

May (2008) menemukan bahwa Pemerintah Amerika Serikat telah mulai menerapkan model "*co-management*" perikanan berdasarkan keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*), untuk pengelolaan perikanan. *Stakeholders* terpenting adalah partisipasi nelayan lokal dan masyarakat yang merupakan hal fundamental untuk efisiensi dan efektivitas peraturan dan keberlanjutan perikanan nasional. Namun, penekanan pada keterlibatan pemangku kepentingan adalah hambatan besar untuk partisipasi lokal. Peneliti juga menemukan bahwa hambatan dalam asumsi utama dari perikanan AS, yang menganggap individu pelaku lokal adalah kunci dalam pengelolaan sumber daya. Meskipun demikian, kerangka tata kelola perikanan yang ada telah menghasilkan instrumen kebijakan alternatif yang

menarik. Salah satu alternatif seperti, "Kuota Pengembangan Masyarakat", yang dapat berfungsi sebagai untuk pemberdayaan masyarakat lokal dan, sebagai hasilnya, terdapat peningkatan penangkapan ikan yang berkelanjutan dan pengembangan di wilayah pesisir.

Penelitian Liambi, dkk (2005) memperlihatkan bahwa keberhasilan proyek konservasi partisipatif sangat tergantung pada perhatian yang menunjukkan oleh penduduk setempat dan pada strategi yang digunakan untuk menggabungkan semua pemangku kepentingan dari tahap awal. Di daerah yang sangat beragam dari paramos Andes tropis, ancaman terhadap integritas ekosistem terutama berasal dari pertanian dan penggembalaan ternak. Pendekatan untuk konservasi keanekaragaman hayati sering didasarkan pada peraturan *top-down* yang diberlakukan oleh lembaga pemerintah. Penerapan pendekatan alternatif, menggabungkan "-masyarakat lokal dalam rancangan rencana aksi untuk konservasi, adalah tujuan utama selama fase desain dari Proyek Paramo Andes. Rencana ini akan dilaksanakan dalam jaringan situs percontohan kunci sepanjang paramos Amerika Selatan. Hasil penelitian menyebutkan bahwa pengalaman di dua lokasi di Venezuela, di mana proses desain telah dilakukan serangkaian lokakarya yang bersifat partisipatif. Sifat multidisiplin tim fasilitasi sangat penting dalam menangani hubungan yang kompleks antara konservasi keanekaragaman hayati, strategi pemanfaatan lahan, dan kesejahteraan manusia. Keberhasilan pendekatan partisipatif ini berhubungan dengan

kepentingan besar penduduk lokal dan pengetahuan rinci tentang ekosistem, serta dengan penekanan pada pemberdayaan melalui penggabungan pengetahuan lokal dan menjadikannya sebagai dasar untuk perencanaan.

Berdasarkan beberapa hasil penelitian terdahulu, maka penelitian ini memiliki beberapa kesamaan dan perbedaan. Persamaan dapat dilihat dari tujuan penelitian yang ingin mengungkap proses pemberdayaan secara menyeluruh dalam berbagai dimensi. Namun, terdapat beberapa spesifikasi khusus dalam penelitian ini yang membedakannya dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Pertama, penelitian ini memiliki komponen pemangku kepentingan (*stakeholders*) pemberdayaan yang lebih lengkap yaitu pemerintah, perusahaan, dan LSM sebagai *change agent*, di samping masyarakat sebagai *target group*. Sementara penelitian lainnya, cenderung hanya meneliti satu atau beberapa pelaku Kepentingan. Kedua, makna pemberdayaan pada setiap lokasi, waktu, dan pelaku pemberdayaan yang berbeda tentu akan berbeda pula. Asumsi ini tentu saja membawa konsekuensi bahwa setiap penelitian yang melakukan pendekatan kualitatif pada tempat, waktu dan pelaku yang berbeda, pasti akan berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

F. Kerangka Pemikiran

Upaya pemberdayaan masyarakat pesisir di Kabupaten Maluku Tenggara berdasar pada kebijakan yang ditetapkan melalui peraturan daerah

tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembentukan susunan organisasi pemerintah daerah pesisir pantai di Kabupaten Maluku Tenggara.

Selanjutnya oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menjabarkannya ke dalam Rencana Strategis (RENSTRA) untuk waktu lima tahun dan ke dalam Rencana Kerja (RENJA) untuk setiap tahunnya. Rencana kerja ini menunjukkan pilihan program yang bersesuaian dengan masalah-masalah mendesak setiap tahunnya. Salah satu dari masalah tersebut adalah pemberdayaan masyarakat pesisir pantai yang dirasakan oleh sebagian besar penduduk. Masalah ini menjadi dasar pertimbangan ditetapkannya sejumlah program untuk mengatasinya. Program yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat pesisir ini diharapkan berdampak positif bagi penduduk miskin sebagai sarannya.

Penelitian berkisar pada pengungkapan makna dan pandangan tentang tujuan, program, dan pendekatan pihak-pihak yang terlibat dalam pemberdayaan. Dengan demikian terdapat tiga konsep utama yang akan digunakan, yaitu konsep tentang *change agent*, konsep *target group*, dan konsep hubungan antara kedua pihak yang terlibat (*change agent* dengan *target group*).

Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan atau program yang menyentuh langsung kepentingan masyarakat pesisir sehingga selain dapat meningkatkan kesejahteraannya, juga mendidik mereka untuk lebih mandiri, serta memiliki kemampuan dalam memanfaatkan sumber daya alam secara optimal dan berkelanjutan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri KP merupakan salah satu program unggulan yang diselenggarakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dan pendayagunaan sumber daya pesisir dan laut secara optimal dan berkelanjutan, yang telah dimulai sejak tahun 2009.

Masalah pemberdayaan masyarakat pesisir di Kabupaten Maluku Tenggara serta upaya pemberdayaan masyarakat pesisir pantai ini diharapkan dapat lebih baik ke depan. Untuk itu, salah satu cara yang perlu dilakukan adalah mengevaluasi langkah-langkah yang sudah ditempuh atau program dan kegiatan yang telah dilakukan sebelumnya, adalah melalui tiga pendekatan dari program peningkatan produktivitas masyarakat pesisir yaitu, peningkatan pendapatan dan pemberdayaan ekonomi. Evaluasi tersebut ditekankan pada kriteria evaluasi yang mencakup enam aspek, yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Penggunaan kriteria ini didasarkan pada pandangan Dunn (2000: 610).

Kriteria atau indikator program publik juga dikemukakan oleh Langbein (1980) sebagaimana dikutip Nawawi (2009: 169) yang terdiri dari tiga, yakni pertumbuhan ekonomi, distribusi keadilan dan preferensi warga Negara.

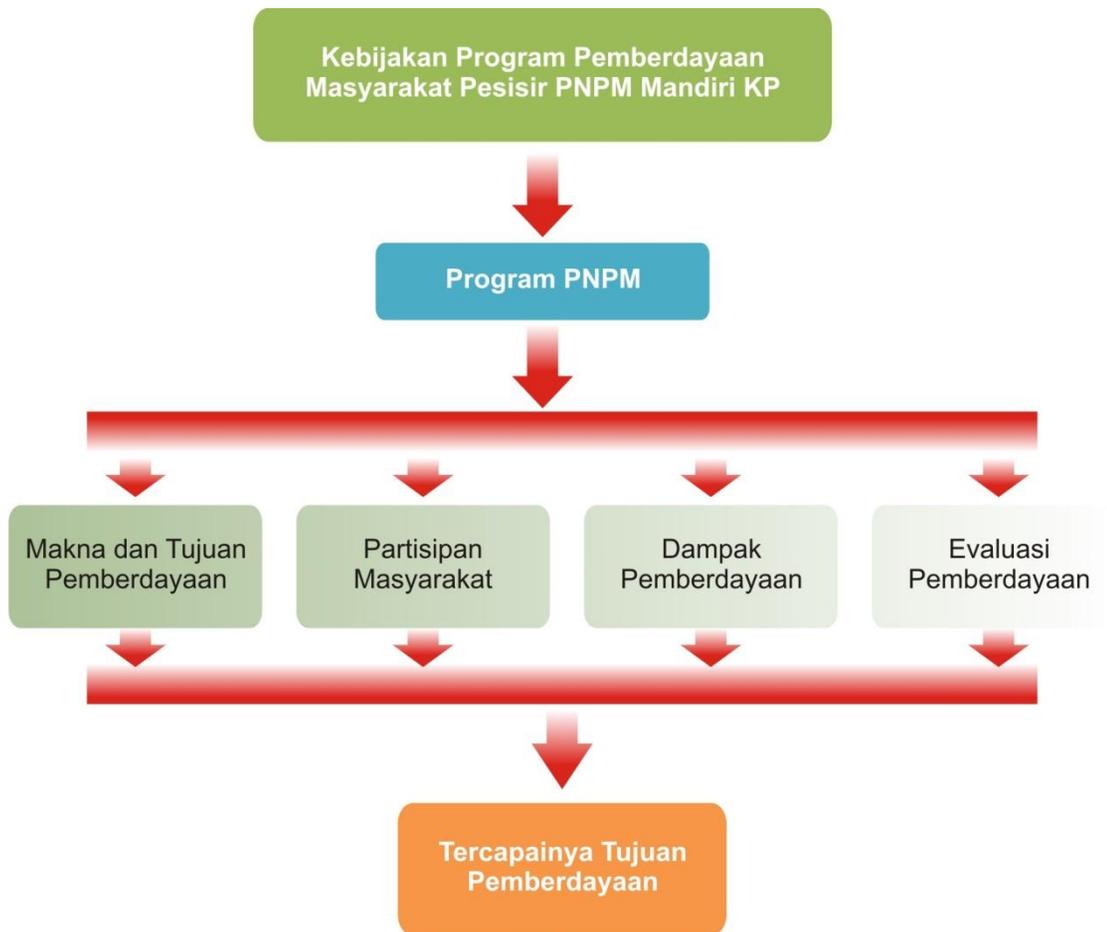
Terdapat persamaan antara kriteria dari Dunn dan Langbein atas program-program publik. Misal menyangkut preferensi warga Negara, dan keadilan distribusi. Perbedaan kriteria kebijakan publik antar keduanya terletak pada cakupan kriteria tersebut. Pada kriteria Dunn cakupannya mikro dan spesifik seperti misalnya dengan indikator efektivitas dan efisiensi.

Sedang Langbein lebih pada indikator makro seperti misalnya dalam hal pertumbuhan ekonomi. Karena itu, kriteria yang akan digunakan dalam konteks ini adalah kriteria Dunn.

Kriteria atau indikator program publik juga dikemukakan oleh Langbein (1980) sebagaimana dikutip Nawawi (2009: 169) yang terdiri dari tiga, yakni pertumbuhan ekonomi, distribusi keadilan dan preferensi warga Negara. Ketiga indikator tersebut dijabarkan menjadi 7 (tujuh) sub indikator sebagaimana berikut ini.

Terdapat persamaan antara kriteria dari Dunn dan Langbein atas program-program publik. Misal menyangkut preferensi warga Negara, dan keadilan distribusi. Perbedaan kriteria kebijakan publik antar keduanya terletak pada cakupan kriteria tersebut. Pada kriteria Dunn cakupannya mikro dan spesifik seperti misalnya dengan indikator efektivitas dan efisiensi. Sedang Langbein lebih pada indikator makro seperti misalnya dalam hal pertumbuhan ekonomi. Karena itu, kriteria yang akan digunakan dalam konteks ini adalah kriteria Dunn.

Dengan demikian, penelitian ini akan memberi perhatian terhadap dampak dari penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan serta mengevaluasi program yang dilaksanakan dengan penggunaan kriteria di atas. Selanjutnya hal ini menjadi dasar untuk merumuskan rekomendasi dalam rangka peningkatan kinerja program pemberdayaan masyarakat pesisir tersebut.



Gambar 8. Hubungan Antara Kebijakan Sosial dan Perencanaan Sosial