

**EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM
NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
MANDIRI PERKOTAAN DI KELURAHAN
LONTAR BARU KOTA SERANG**

SKRIPSI

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Sosial pada Program
Studi Ilmu Administrasi Negara



Oleh :
DWI GUSMAN SAPUTRA
NIM. 062426

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SULTAN AGENG TIRTAYASA
SERANG – BANTEN
2011**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dwi Gusman Saputra

NIM : 062426

Tempat Tanggal Lahir : Palembang, 8 Agustus 1988

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERKOTAAN DI KELURAHAN LONTAR BARU KOTA SERANG adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari skripsi ini terbukti mengandung unsur plagiat, maka gelar kesarjanaan saya bisa dicabut.

Serang, Agustus 2011

Dwi Gusman Saputra

LEMBAR PERSETUJUAN

Nama : DWI GUSMAN SAPUTRA
NIM : 6661062426
Judul Skripsi : **EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM
NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
MANDIRI PERKOTAAN DI KELURAHAN
LONTAR BARU KOTA SERANG**

Serang, September 2011
Skripsi Ini Telah Disetujui Untuk Diujikan

Menyetujui,

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Listyaningsih, S.Sos., M.Si
NIP. 197603292003122001

Deden M. Haris, S.Sos., M.Si
NIP. 197204072008121002

Mengetahui,
Dekan FISIP UNTIRTA

Prof. Dr. H. Ahmad Sihabudin, M.Si
NIP. 19650704 2005011002

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SULTAN AGENG TIRTAYASA

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

NAMA : DWI GUSMAN SAPUTRA
NIM : 062426
JUDUL SKRIPSI : EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI
PERKOTAAN DI KELURAHAN LONTAR BARU
KOTA SERANG

Telah diuji dihadapan Dewan Penguji Sidang Skripsi di Serang, tanggal
bulan..... tahun..... dan dinyatakan **LULUS/TIDAK LULUS**

Serang, Oktober, 2011

Ketua Penguji

(Ipah Ema Jumiati, S.IP., M.Si)

NIP. 19750312005012004

Anggota

(Arenawati, S.Sos., M.Si)

NIP. 197004102006042001

Anggota

(Deden M. Haris, S.Sos., M.Si)

NIP. 197204072008121002

Mengetahui,

Dekan FISIP UNTIRTA

Ketua Program Studi

(Prof. H. Dr. A. Sihabudin, M.Si)

NIP.197809182005011002

(Kandung Sapto N. S.Sos M.Si)

NIP.196507042005011002

ABSTRAK

Dwi Gusman Saputra. NIM. 062426. Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kota Serang. Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Pembimbing I, Listyaningsih, S.Sos., M.Si, Pembimbing II, Deden M. Haris, S.Sos., M.Si.

Kata kunci : Evaluasi Kebijakan Publik, Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan yang mengalami kendala dalam pelaksanaannya. Penelitian ini dilakukan dengan fokus penelitian Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kota Serang. Dengan rumusan masalah yaitu bagaimana pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan. Tujuan penelitian ini adalah mengevaluasi kebijakan dan pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif deskriptif. Subyek dari penelitian ini adalah para anggota kelompok swadaya masyarakat di setiap rt, yang terdiri dari 80 orang. Pengambilan sampel menggunakan *sampling jenuh*. Instrumen dalam penelitian ini menggunakan teori evaluasi kebijakan dari **Dunn** yang terdiri dari 6 indikator yaitu efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan. Penelitian ini menggunakan kuesioner, wawancara dan pengamatan. Dalam melakukan analisa data penelitian ini menggunakan uji hipotesis t-test satu sampel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa evaluasi pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kota Serang sudah berjalan baik. Berdasarkan hasil perhitungan diperoleh t_{hitung} lebih besar dari pada t_{tabel} ($11,85 \geq 1,671$), maka evaluasi pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kota Serang mencapai angka 72,7% lebih besar dari angka yang dihipotesiskan yaitu 65 %. Saran peneliti adalah perlu adanya penyadaran kritis kepada masyarakat melalui kegiatan yang secara langsung mampu menumbuhkan kembali modal sosial dimasyarakat seperti terjalannya kembali budaya gotong royong dilingkungan masyarakat terkait dengan kepedulian masyarakat terhadap lingkungan sekitar dan perlu penyesuaian dalam memberikan dana PNPM Mandiri kepada masyarakat.

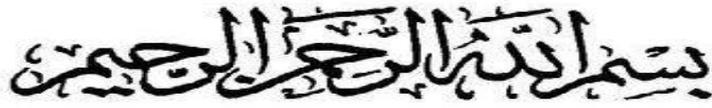
ABSTRACT

Dwi Gusman Saputra. NIM. 062426. *Evaluation of National Program Implementation of Urban Independent community Empowerment at Lontar Baru village of Serang city. Public Administration, Faculty of Social and Political. University of Sultan Ageng Tirtayasa. Advisor I, Listyaningsih, S.Sos., M.Si, Advisor II, Deden M. Haris, S.Sos., M.Si.*

Keywords: Evaluation of Public Policy, Evaluation of National Program Implementation of Urban Independent community Empowerment.

This research is motivated by the National Program Implementation of Urban Independent community Empowerment which experience obstacles in implementation. This research was done by focusing on Evaluation of National Program Implementation of Urban Independent community Empowerment at Lontar Baru village of Serang city. As the problem formulation was how Evaluation of National Program Implementation of Urban Independent community Empowerment was done. The purpose of this research was evaluating the policy and Urban Independent community Empowerment. The method that was used in this research was descriptive quantitative. The subject of this research was the member of community self-supporting group in each neighborhood, that consisted of 80 persons. Sample taking used saturated sampling. The instrument which been applied in this research was the theory of policy evaluation from Dunn which built from 6 indicators, that were effectiveness, efficiency, adequacy, fairness, responsiveness, and accuracy. This research applied questionnaire, interview, and observation. In data analysis process, this research applied one sample t-test hypothesis test. The result of this research indicated that Evaluation of National Program Implementation of Urban Independent community Empowerment at Lontar Baru village of Serang city has been running well. Based on the result of accounting , found that t_{count} is bigger than t_{table} ($11,85 \geq 1,671$),so this evaluation of the program implementation has reached 72.7% bigger than the hypotized number that was 65%. Researcher recommendation was national program implementation of urban independent community empowerment at Lontar Baru village of Serang city with critical awareness to the community through activity that is directly able to regrow social capital in community such as intertwining back the culture of mutual aid in society environment related to the community awareness of surrounding and need an adjustment in giving PNPM Mandiri fee to the community.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah rabbil'alamin. Tiada kata yang layak terucap selain mengucapkan syukur kepada sang pencipta Allah S.W.T yang tiada henti memberikan segores tinta semangat dan harapan, hingga akhirnya catatan akhir kuliah yang sederhana ini dapat terselesaikan sesuai dengan harapan. Terima kasih pula yang sebesar-besarnya kepada Ibunda tercinta Nurhasanah dan Ayahanda tercinta Mahmud Badarudin yang selalu saya banggakan. Catatan akhir kuliah ini saya persembahkan untuk kalian yang sangat berarti dalam hidup ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah banyak memberikan pengajaran, bantuan, serta dukungan moriil dan materiil dalam upaya penyelesaian penelitian ini yang berjudul "**Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lontar Baru kota Serang**". Untuk itu, penulis sampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Ir. Rahman Abdullah, M.Sc., Rektor Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
2. Bapak Prof. Dr. H. Ahmad Sihabudin, M.Si., Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

3. Bapak Kandung Supto Nugroho, S.Sos., M.Si., Ketua Prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
4. Ibu Rina Yulianti, S.IP., M.Si., Sekretaris Prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
5. Ibu Listyaningsih, S.Sos., M.Si Dosen pembimbing akademik Sekaligus Dosen Pembimbing I Skripsi, yang telah memberikan arahan dan masukannya dalam proses penyusunan skripsi.
6. Bapak Deden M. Haris, S.Sos., M.Si Dosen Pembimbing II Skripsi, yang telah memberikan arahan dan motivasinya dalam proses penyusunan skripsi.
7. Ibu Arenawati, S.Sos M.Si., Dosen penguji proposal skripsi yang telah banyak memberikan arahan selama proses pengujian proposal skripsi.
8. Seluruh Dosen dan Staf Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, yang telah membekali penulis dengan ilmu pengetahuan yang luar biasa selama perkuliahan.
9. Dewan Pimpinan Kolektif dan seluruh anggota Badan Keswadayaan Masyarakat Persada di Kelurahan Lontar Baru Kota Serang yang telah banyak membantu dalam memberikan data dan informasi yang dibutuhkan peneliti selama proses penelitian berlangsung.
10. Seluruh anggota Kelompok Swadaya Masyarakat di setiap Rw dan Rt di Kelurahan Lontar baru Kota Serang sebagai pelaksana Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat Mandiri yang telah banyak memberikan informasi yang dibutuhkan peneliti dalam proses penelitian.

11. Kakak dan Adik ku Sari Utami Putri, Amd. Dina Septriyana Putri dan Nanda Nur Adli.
12. Ihda Yuliana Putri S.Pd. Terima kasih atas doa dan dukungannya.
13. Sahabat-sahabat terbaik teman seperjuangan selama kuliah, Reygi M.B, Arif Rachman, Aris Mulyadi, Agnes Rimbawan, Dedi Wahyudi, Evan Andrian, Irma Yulia, Syuhada dan Wahyu Fajar, yang selalu setia menemani dan memberikan dukungan serta motivasi. Semoga tali ukhuwah selalu terjalin.

Selain itu, penulis sebagai penyusun menyadari akan adanya kekurangan-kekurangan yang dimiliki, oleh karena itu peneliti mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak. Disisi lain, penulis juga berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca.

Akhir kata penulis ucapkan terimakasih.

Wassalamualaikum wr.wb

Serang, Oktober 2011

Penulis

Dwi Gusman Saputra

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBAR PERNYATAAN ORSINALITAS	
LEMBAR PERSETUJUAN	
LEMBAR PENGESAHAN	
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	
ABSTRAK	
<i>ABSTRACT</i>	
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR DIAGRAM.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Identifikasi Masalah	8
1.3 Pembatasan Masalah dan Perumusan Masalah	9
1.4 Tujuan Penelitian.....	9
1.5 Manfaat Penelitian.....	9
1.6 Sistematika Penulisan.....	10
BAB II DESKRIPSI TEORI DAN HIPOTESIS PENELITIAN.....	12
2.1 Deskripsi Teori	12

2.1.1 Konsep Kebijakan Publik.....	12
2.1.2 Evaluasi Kebijakan.....	15
2.1.3 Pemberdayaan Masyarakat.....	24
2.14 Konsep Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.....	27
2.2 Kerangka Berfikir.....	36
2.3 Hipotesis Penelitian.....	40
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	41
3.1 Metode Penelitian.....	41
3.2 Instrumen Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data	42
3.3 Populasi dan Sampel Penelitian	46
3.4 Uji Validitas dan Reabilitas Instrumen	47
3.5 Tempat dan Waktu Penelitian	50
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	51
4.1 Deskripsi Data Obyek Penelitian	51
4.1.1 Gambaran Umum Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang.....	52
4.2 Hasil Uji Validitas Instrument.....	56
4.3 Uji Reliabilitas Instrument	58
4.4 Deskripsi Data.....	59
4.4.1 Identitas Responden	59
4.4.2 Analisis Data Penelitian	60
4.5 Pengujian Hipotesis.....	95

4.5 Interpretasi Hasil Penelitian	98
4.6 Pembahasan	104
BAB V PENUTUP.....	108
5.1 Kesimpulan.....	108
5.2 Saran.....	110

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Kegiatan Fisik BKM Persada.....	6
Tabel 2.1 Kriteria Evaluasi Kebijakan	21
Tabel 2.2 Pendekatan Evaluasi	23
Tabel 2.3 Teknik Evaluasi.....	24
Tabel 3.1 Skoring Item Instrumen.....	44
Tabel 3.2 Instrumen Penelitian	45
Tabel 3.3 Waktu Penelitian.....	51
Tabel 4.1 Hasil Perhitungan Analisis Butir Validitas Instrumen	61
Tabel 4.2 Identitas Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	62
Tabel 4.3 Identitas Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	62
Tabel 4.4 Identitas Responden Berdasarkan Usia.....	63
Tabel 4.5 Identitas Responden Berdasarkan Pekerjaan.....	63
Tabel 4.6 Identitas Responden Berdasarkan Alamat.....	64
Tabel 4.7 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.1.....	66
Tabel 4.8 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.2.....	68
Tabel 4.9 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.3.....	69
Table 4.10 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.4.....	71

Tabel 4.11 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.5	72
Tabel 4.12 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.6	74
Tabel 4.13 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.7	75
Tabel 4.14 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.8	77
Tabel 4.15 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.9	78
Tabel 4.16 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.10	79
Tabel 4.17 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.11	81
Tabel 4.18 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.12	83
Tabel 4.19 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.13	84
Tabel 4.20 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.14	85
Tabel 4.21 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.15	87

Tabel 4.22 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.16	88
Tabel 4.23 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.17	89
Tabel 4.24 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.18	91
Tabel 4.25 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.19	92
Tabel 4.26 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.20	93
Tabel 4.27 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.21	95
Tabel 4.28 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.22	96
Tabel 4.29 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.23	97
Tabel 4.30 Analisis Angka Penafsiran dengan rumus <i>Weight Mean Score</i> pertanyaan No.24	99
Tabel 4.31 Indikator Skor Hasil Penelitian.....	105
Tabel 4.32 Rekapitulasi Nilai Perindikator.....	107

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Proses Analisis Kebijakan.....	15
Gambar 2.2 Kerangka Berfikir.....	39
Gambar 4.1 Lambang dan profil Kota Serang.....	53
Gambar 4.2 Kurva penerimaan dan penolakan Hipotesis.....	103

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 4.1 Pencapaian hasil dari pelaksanaan PNPM Mandiri sudah maksimal	61
Diagram 4.2 Kepuasan dengan dana PNPM Mandiri yang telah diterima	63
Diagram 4.3 PNPM Mandiri dinilai telah membantu Meringankan Beban Hidup.....	64
Diagram 4.4 PNPM Mandiri telah membantu agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasar.....	66
Diagram 4.5 Dana PNPM Mandiri sebanding dengan kebutuhan selama pelaksanaan	67
Diagram 4.6 Proses penyaluran dana PNPM Mandiri dinilai sudah tepat waktu	69
Diagram 4.7 Penyaluran dana PNPM Mandiri sudah lancar	70
Diagram 4.8 Penerima dana PNPM Mandiri sudah sesuai dengan yang membutuhkan.....	71
Diagram 4.9 PNPM Mandiri dinilai telah dapat memenuhi kebutuhan pokok...	73
Diagram 4.10 Kecukupan dengan jumlah dana PNPM Mandiri yang diterima .	74
Diagram 4.11 Pembagian dana PNPM Mandiri ini cukup memecahkan masalah perekonomian.....	76
Diagram 4.12 Pelaksanaan PNPM Mandiri telah sesuai dengan harapan	77
Diagram 4.13 Pembagian dana PNPM Mandiri telah dilakukan secara merata.	79

Diagram 4.14 Penyampaian informasi PNPM Mandiri telah dilakukan secara merata.....	80
Diagram 4.15 Penyampaian informasi PNPM Mandiri sangat mudah dipahami oleh masyarakat.....	81
Diagram 4.16 Pemerataan pendistribusian dana PNPM Mandiri berjalan dengan Maksimal.....	83
Diagram 4.17 Pelaksanaan PNPM Mandiri mengutamakan kepentingan masyarakat miskin.....	84
Diagram 4.18 Memahami penyebab adanya pengurangan dana PNPM Mandiri	85
Diagram 4.19 Kepuasan dengan pelaksanaan PNPM Mandiri yang telah berjalan.....	87
Diagram 4.20 Mengetahui adanya pengurangan dana PNPM Mandiri	88
Diagram 4.21 PNPM Mandiri yang dinilai dapat meningkatkan kualitas hidup	89
Diagram 4.22 Hasil pelaksanaan PNPM Mandiri sangat berguna.....	91
Diagram 4.23 PNPM Mandiri ditujukan kepada masyarakat miskin sesuai dalam kriteria PNPM Mandiri.....	92
Diagram 4.24 Kriteria pelaksanaan PNPM Mandiri telah sesuai dengan harapan masyarakat miskin.....	93

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan pada hakikatnya merupakan suatu rangkaian upaya yang dilakukan secara terus menerus untuk mencapai suatu tingkat kehidupan masyarakat yang sejahtera lahir dan batin, untuk itu peran serta masyarakat dalam pembangunan sangat diperlukan karena merekalah objek sekaligus subjek pembangunan, sehingga berkembanglah model pembangunan partisipatif. Pembangunan partisipatif merupakan pendekatan pembangunan yang sesuai dengan hakikat otonomi daerah yang meletakkan landasan pembangunan yang tumbuh berkembang dari masyarakat, diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh masyarakat dan hasilnya dinikmati oleh seluruh masyarakat (Sumaryadi, 2005: 87). Melalui program-program pembangunan partisipatif tersebut diharapkan semua elemen masyarakat dapat secara bersama-sama berpartisipasi dengan cara mencurahkan pemikiran dan sumber daya yang dimiliki guna memenuhi kebutuhannya sendiri.

Pembangunan partisipatif erat kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat, dimana pada pembangunan partisipatif diperlukan upaya dan langkah-langkah untuk mempersiapkan masyarakat guna memperkuat kelembagaan masyarakat agar mereka mampu mewujudkan kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan dalam suasana keadilan yang

berkelanjutan untuk meningkatkan harkat dan martabatnya serta mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Upaya tersebut merupakan salah satu wujud nyata dari pemberdayaan masyarakat (Sumaryadi, 2005: 111).

Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya merupakan proses untuk membuat masyarakat menjadi berdaya. Setiap anggota masyarakat dalam sebuah komunitas sebenarnya memiliki potensi, gagasan serta kemampuan untuk membawa dirinya dan komunitasnya untuk menuju ke arah yang lebih baik, namun potensi itu terkadang tidak bisa berkembang disebabkan faktor-faktor tertentu. Untuk menggerakkan kembali kemandirian masyarakat dalam pembangunan dikomunitasnya, maka diperlukan dorongan-dorongan atau gagasan awal untuk menyadarkan kembali peran dan posisinya dalam kerangka untuk membangun masyarakat madani. Proses penyadaran masyarakat tersebut dilakukan melalui konsep-konsep pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas masyarakat adalah bentuk dari upaya pengembangan pengetahuan, sikap dan keterampilan masyarakat agar dapat berperan serta aktif dalam menjalankan pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan (Sumaryadi, 2005: 135).

Pengembangan kapasitas masyarakat pada hakikatnya merupakan usaha meningkatkan kemampuan masyarakat itu sendiri, sehingga kegiatan tersebut seharusnya mendapat dukungan dan peran serta aktif dari masyarakat itu sendiri. Apabila masyarakat sebagai pihak yang paling berkepentingan belum memahami secara betul makna dari pengembangan

kapasitas itu sendiri dan tidak memberikan tanggapan secara positif terhadap upaya-upaya pengembangan kapasitas yang dilaksanakan maka bisa dipastikan upaya tersebut tidak akan berdaya guna dan berhasil sesuai tujuan yang ingin dicapai.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan) adalah kelanjutan dari Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang telah dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Program ini berupaya menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat (Departemen Pekerjaan Umum, 2008).

Salah satu agenda penting di tingkat masyarakat terkait pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan adalah kegiatan pengembangan kapasitas individu masyarakat menuju kemandiriannya, pada tataran pelaksanaan di masyarakat kegiatan pengembangan kapasitas tersebut meliputi proses sosialisasi, pelatihan dan pelaksanaan siklus pemberdayaan. Dalam implementasinya ketiga kegiatan tersebut harus

berjalan terus dan berkesinambungan karena yang diharapkan dari pemberdayaan adalah pembiasaan masyarakat dalam pembangunan yang partisipatif dan peran serta masyarakat dapat menjadi budaya dalam kehidupan sehari-harinya.

Dalam kondisi yang ideal proses pengembangan kapasitas masyarakat harus dijalankan dengan menyesuaikan kemampuan dan karakteristik masyarakat setempat, sehingga bisa jadi proses tersebut memerlukan waktu dan pendekatan yang berbeda-beda antar satu komunitas dengan komunitas lainnya. Untuk memberikan pemahaman dan mengajak masyarakat dalam partisipasi demi kemajuan mereka sendiri juga tidak bisa disamaratakan antara satu anggota masyarakat dengan anggota masyarakat yang lain, hal ini disebabkan karena latar belakang pemikiran yang beragam yang dipengaruhi oleh status sosial, jenis kelamin, usia, pekerjaan dan tingkat pendidikan. Oleh karena itu derajat keberdayaan masyarakat akan sangat bervariasi meskipun proses pengembangan kapasitas yang ada dilakukan dengan pendekatan yang sama dan dalam waktu yang bersamaan.

Wilayah studi dalam penelitian ini adalah Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang. Kelurahan Lontar Baru adalah salah satu Kelurahan yang menerima program pemberdayaan masyarakat yaitu PNPM Mandiri Perkotaan yang pelaksanaannya telah dimulai pada tahun 2008 dan masih berjalan sampai penelitian ini dilaksanakan.

Dalam Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang diperlukan sebuah wadah perjuangan untuk penanggulangan kemiskinan dan kepemimpinan kolektif yang berbasis nilai-nilai kemanusiaan agar mampu mengendalikan gerakan bersama yaitu Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) sebagai lembaga kemasyarakatan yang sudah ada sesuai dengan prinsip dan nilai yang diusung Proram Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (Bahan Bacaan Tim Pengendali Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri).

BKM sendiri mempunyai misi yaitu membangun kapital sosial dengan menumbuhkan kembali nilai-nilai kemanusiaan, ikatan-ikatan sosial dan menggalang solidaritas sosial sesama warga agar saling bekerjasama demi kebaikan, kepentingan dan kebutuhan bersama yang pada gilirannya diharapkan memperkuat kemandirian masyarakat untuk menuju tatanan masyarakat madani.

Dalam pelaksanaan PNPM-MP di Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang, BKM tidak sendiri tetapi dibantu oleh Kelompok Swadaya Masyarakat yang dibentuk disetiap RW yang ada di Lingkungan Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang. Dimana KSM sendiri bertugas menyampaikan usulan dari masyarakat kepada BKM mengenai apa saja yang menyangkut PNPM-MP. Adapun kegiatan yang telah dilaksanakan pada PNPM Mandiri perkotaan di kelurahan Lontar Baru Kora Serang Provinsi Banten yaitu pengembangan

infrastruktur dan sosial wilayah. Dimana kegiatan social yang telah dilaksanakan seperti pelatihan yang sifatnya pemberdayaan yaitu pelatihan komputer, sedangkan pengembangan infrastruktur yang telah dilaksanakan yaitu Saluran Drainase U.20 dan U.40, Paving Block dan Pembuatan Posyandu. Secara lebih rinci mengenai kegiatan pengembangan infrastruktur dapat di lihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1
kegiatan Fisik BKM Persada

NNo.	Nama KSM	Volume Rencana	Jenis Kegiatan	Lokasi
1	BINAWAN	250M ¹	Saluran Drainase U.20	Rt.03 Rw.01
2	RELAWAN	1,8 X 162M ¹	Paving Block	Rt.03 Rw.01
3	TERATAI	6 X 3 M ¹	Posyandu	Rt.02 Rw.03
4	ROSALIA	2 X 640M ¹	Paving Block	Rt.03 Rw.03
5	MAWAR	150M ¹	Saluran Drainase U.40	Rt.01 Rw.04
6	KENANGA	6 X 3 M ²	Posyandu	Rt.02 Rw.06
7	ROUDHOTUL JANNAH	1,8 X 35,5M ²	Paving Block	Rt.01 Rw.07
8	SEPAKAT	6 X 3 M ²	Posyandu	Rtr.02 Rw.09
9	KALPATAU	144M ¹	Saluran Drainase U.40	Rt.01 Rw.10

Sumber : BKM PERSADA

Namun selama pelaksanaan kegiatan PNPM-MP di Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang masih terdapat kendala-kendala seperti yang telah disampaikan oleh Bapak Marsugiyanto, selaku Unit Pengelola Lingkungan pada wawancara tanggal 18 November 2010.

Kendala utamanya yaitu berasal dari masyarakat itu sendiri, dimana masyarakat masih tidak peduli terhadap lingkungannya, hal ini diketahui dari kegiatan atau aktivitas masyarakat yang kurang memiliki kesadaran berpartisipasi dalam pembangunan sehingga dapat menghambat proses pembangunan kota yang telah direncanakan. Disamping itu, anggaran yang diberikan oleh pemerintah terbatas atau stimulan dana, artinya biaya tidak seratus persen dari pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari jumlah anggaran yang diberikan oleh pemerintah pada setiap tahunnya selalu tetap tidak ada penambahan, yaitu pada tahun 2008 dan 2010 jumlah anggaran yang diberikan oleh pemerintah sama sebesar 150 juta yang berasal dari APBN sebanyak 80% dan APBD 20%.

Organisasi Masyarakat Warga sebagai implementasi dari buah proses pengkajian PNPM Mandiri Perkotaan dalam membangun model kelembagaan yang bersifat pemberi pelayanan (*service provider*) justru belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sehingga keberadaannya belum mampu menjawab persoalan masyarakat khususnya dalam menanggulangi kemiskinan ditengah masyarakat yang memilih mereka.

Fasilitator yang ada belum sepenuhnya berupaya melakukan proses penyadaran kritis menuju sebuah tatanan masyarakat madani. Karena sebagai pelaksana proyek, seharusnya kita adalah pekerja. Hakekat sebuah pekerjaan adalah sebuah mahakarya yang sejati dan luhur. Pekerjaan harus mampu memberikan kebahagiaan bagi si peminat pekerjaan. Pekerjaan yang sebaliknya, kesengsaraan dan penderitaan bagi orang lain, sebenarnya bukanlah hakekat sebuah sejatinya kerja. *Stakeholder* sering mengalami kebimbangan pada pekerjaan yang memberikan sebuah kemalangan. Sadar atau tidak, telah menghilangkan jejak. Jejak itu adalah kemanusiaan, ketuhanan, dan ego itu sendiri. Mengupasnya perlu debat panjang dan memerlukan banyak pisau analisis yang bermuara pada idealisme.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengangkat tema di atas dengan memilih judul **“EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERKOTAAN DI KELURAHAN LONTAR BARU KECAMATAN SERANG KOTA SERANG”**

1.2 Identifikasi Masalah

Dari uraian masalah di atas yaitu pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan di kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang, maka diidentifikasi sejumlah

permasalahan yang perlu dikaji dan berpengaruh erat dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat di antaranya:

1. Masyarakat masih tidak peduli terhadap lingkungan disekitar
2. Anggaran dana yang diberikan oleh pemerintah terbatas atau stimulan dana.
3. Organisasi Masyarakat Warga belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat.
4. Fasilitator yang ada belum sepenuhnya berupaya melakukan proses penyadaran kritis menuju sebuah tatanan masyarakat madani.

1.3 Pembatasan Masalah dan Perumusan Masalah

Pada penelitian ini peneliti membatasi masalah yang diteliti pada evaluasi pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan. Lokus penelitian Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2010. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu “Bagaimana pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang?”

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mengevaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Nasional Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang.

1.5 Manfaat Penelitian

Sebuah penelitian yang dilaksanakan tentunya harus dapat memberikan manfaat yang berarti. Beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian yang dilaksanakan ini diantaranya :

a. Manfaat secara praktis

Menjadi bahan masukan atau pertimbangan bagi pemerintah dalam menciptakan suatu kebijakan untuk masyarakat kurang mampu.

b. Manfaat secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi masukan bagi bahan-bahan serta dapat dijadikan sebagai referensi bagi rekan-rekan mahasiswa khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab, yakni :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan hal-hal yang berkaitan dengan latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah dan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II DESKRIPSI TEORI

Pada bagian ini dibahas mengenai teori-teori yang erat kaitannya dengan fokus penelitian yang akan dikaji, yang bersumber dari literatur-

literatur yang ada dan masih relevan, serta hipotesis penelitian. Teori beserta hipotesis tersebut digunakan sebagai landasan utama untuk menganalisis dan pengujian permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini dibahas mengenai metodologi penelitian yang digunakan, serta bagian-bagian yang berkesan dengan instrumen penelitian, populasi dan sampel penelitian, teknik pengolahan data, serta tempat dan waktu penelitian.

BAB IV HASIL PENELITIAN

Bagian ini dibahas mengenai hasil-hasil yang diperoleh dilapangan yang substansinya memperlihatkan deskripsi mengenai pelaksanaan PNPM-MP beserta permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaanya, serta pengujian terhadap hipotesis yang telah ditentukan sebelumnya dan menganalisis hasil yang telah diperoleh.

BAB V PENUTUP

Pada bagian akhir ini dijelaskan mengenai hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan serta masukan-masukan atau rekomendasi baik secara teoritis maupun praktis.

BAB II

DESKRIPSI TEORI DAN HIPOTESIS PENELITIAN

2.1 Deskripsi Teori

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, peneliti menggunakan beberapa istilah yang berkaitan dengan masalah penelitian. Untuk itu pada bab ini peneliti menggunakan beberapa teori yang mendukung masalah dalam penelitian ini. Teori dalam ilmu administrasi mempunyai peranan yang sama seperti ilmu-ilmu lainnya, yaitu berfungsi untuk menjelaskan dan menjadi panduan dalam penelitian.

Dengan penggunaan teori akan ditemukan cara yang tepat untuk mengelola sumber daya, waktu yang singkat untuk menyelesaikan pekerjaan dan alat yang tepat untuk memperingan pekerjaan.

2.1.1 Kebijakan publik

Istilah kebijakan publik merupakan suatu istilah yang lazim dalam kegiatan pemerintahan, yang mana istilah tersebut sering dianalogikan sebagai sebuah aturan ataupun tata tertib yang legal dibawah payung

hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan dan mengatur kegiatan masyarakat luas pada umumnya. Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti dari kebijakan publik tersebut, diantaranya :

James Anderson dalam bukunya *Public Policy Making* (1984, dalam Agustino, 2006:7) memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut:

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.

Sedangkan Kebijakan Publik (*public policies*) menurut Carl J. Frederich dalam bukunya *Man And His* (Wicaksono, 2006:63), dimaknai sebagai:

“Suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu”.

Sementara itu Thomas Dye dalam Said Zainal Abidin (2002:19) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Lebih lanjut, Lasswell dan Kaplan (Abidin, 2002:19) melihat kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practices*),

Sedangkan Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*), atau kehendak (*purpose*).

Lain halnya dengan apa yang diutarakan oleh Richard Rose dalam Dunn (2000:109), menurutnya yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah:

“Rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu sejak pertahanan, energi, dan kesehatan sampai ke pendidikan, kesejahteraan, dan kejahatan”.

Dari berbagai definisi yang diungkapkan oleh banyak tokoh di atas, maka kesimpulan yang dapat diungkapkan dari kebijakan publik adalah suatu rangkaian kegiatan yang diformulasikan oleh pemerintah yang memiliki tujuan, sasaran dan nilai tertentu yang diimplementasikan untuk kepentingan publik.

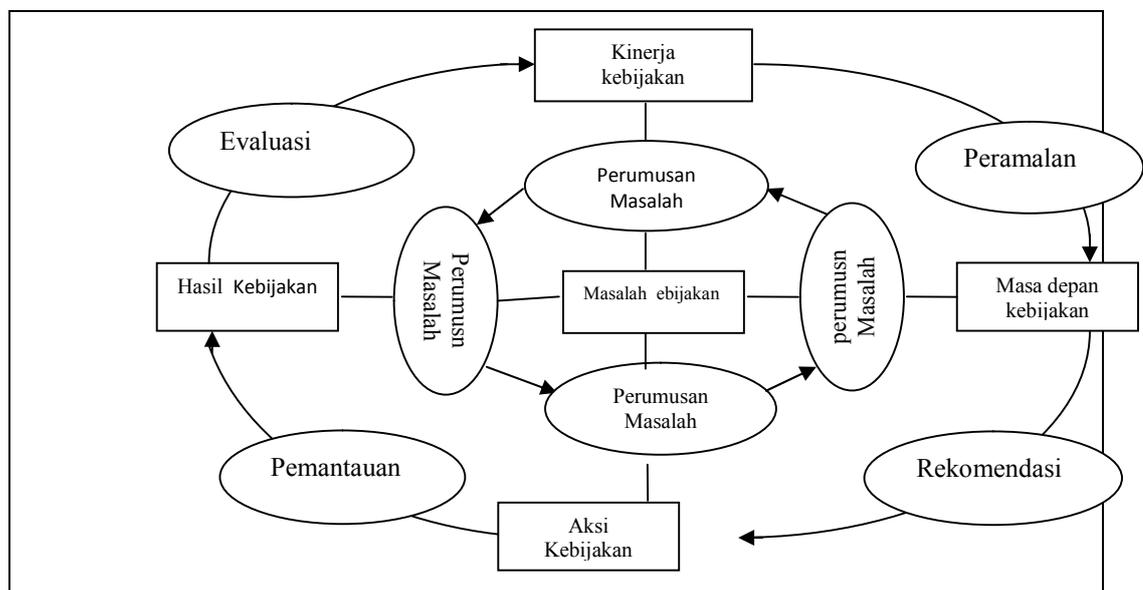
Lalu, untuk mengetahui apakah suatu kebijakan itu berhasil atau tidak, maka sangat diperlukan suatu upaya pengkajian terhadap kebijakan tersebut. Umumnya pengkajian terhadap kebijakan biasanya dilakukan melalui kegiatan yang dinamakan sebagai analisis kebijakan.

Menurut Dunn (2000:21), dalam kegiatan menganalisis kebijakan terdapat lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni :

- A. *Perumusan* masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
- B. *Peramalan* (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu.
- C. *Rekomendasi* (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relative dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.
- D. *Pemantauan* (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu diterapkannya alternatif kebijakan. Kelima;
- E. *Evaluasi*, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah

Secara lebih detail mengenai proses kegiatan analisis kebijakan publik dapat dilihat pada gambar 2.1.

Gambar 2.1
Proses Analisis Kebijakan



Sumber: Dunn, 2003: 21

Dari gambar diatas dapat dilihat bahwa dalam analisis kebijakan, kegiatan yang terakhir dilakukan dan yang paling berguna untuk memecahkan masalah adalah kegiatan evaluasi. Kegiatan evaluasi tersebut

merupakan faktor kunci apakah setiap kebijakan yang telah dihasilkan dapat berhasil dengan baik sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.

2.1.2 Evaluasi kebijakan Publik

Secara umum apa yang dimaksud dengan evaluasi menurut Anas Sudijono (2005):8) adalah kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan. Apabila tujuan yang telah dirumuskan itu direncanakan untuk dicapai secara bertahap, maka dengan evaluasi berkesinambungan akan dapat dipantau, tahapan manakah yang sudah dapat diselesaikan, tahapan manakah yang berjalan dengan mulus dan manapula tahapan yang mengalami kendala dalam pelaksanaannya.

Menurut William N. Dunn (2006;608), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Dalam sebuah kebijakan, evaluasi menjadi hal yang sangat menentukan untuk mengetahui berhasil atau tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan publik. Adapun definisi dari evaluasi kebijakan publik menurut beberapa tokoh diantaranya adalah :

Mustopadijaja (Widodo, 2007:111) memberikan arti evaluasi kebijakan publik sebagai:

“Kegiatan pemberian nilai atas sesuatu fenomena yang didalamnya terkandung nilai (*value judgement*) yang berkaitan dengan tujuan, sasaran kebijakan, kelompok sasaran (*target groups*) yang ingin dipengaruhi, berbagai *instrument* kebijakan yang digunakan, *response* dari lingkungan kebijakan, kinerja yang dicapai, dampak yang terjadi, dan sebagainya”.

Sedangkan menurut Jones dalam Widodo (2007:112), yang dimaksud dengan evaluasi kebijakan publik adalah :

“Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya:.

Evaluasi dalam teori kebijakan publik merupakan langkah terakhir dalam proses kebijakan. Namun secara lengkap menurut Said Zainal Abidin (2002:209) evaluasi mengandung tiga pengertian:

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

Selain itu Weiss dalam bukunya Widodo (2007:114) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan evaluasi kebijakan publik adalah:

“*the purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming*”. Riset evaluasi bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang menoreh pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan proram pada masa mendatang.

Dari berbagai definisi yang dipaparkan oleh berbagai tokoh diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan evaluasi kebijakan publik adalah suatu kegiatan aktivitas pengukuran dan penilaian terhadap hasil-hasil kebijakan pemerintah dengan tujuan untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan program pada masa mendatang.

Sementara itu informasi yang dihasilkan dari evaluasi merupakan nilai (*values*) yang antara lain berkenaan dengan (Abidin, 2002:211)

- a. Efisiensi (*efficiency*), yakni perbandingan antara hasil dengan biaya, atau (hasil/biaya)
- b. Keuntungan (*profitability*), yakni selisih antara hasil dengan biaya atau (hasil-biaya)
- c. Efektif (*effectiveness*), yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya.
- d. Keadilan (*equity*), yakni keseimbangan (proporsional) dalam pembagian hasil (manfaat) dan/atau biaya (pengorbanan)
- e. *Detriments*, yakni indikator negatif dalam bidang sosial seperti kriminal dan sebagainya.
- f. Manfaat tambahan (*marginal rate of return*), yaitu tambahan hasil banding biaya atau pengorbanan (*change-in-benefits/change-in-cost*)

Evaluasi kebijakan publik menurut Weiss (Widodo, 1972:4) mengandung unsur penting diantaranya:

1. Untuk mengukur dampak (*to measure the effect*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan.
2. Dampak (*effects*) tadi menekankan pada satu hasil (*outcomes*) dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan atau standar.
3. Perbandingan antara dampak (*effects*) dengan tujuan (*goals*) menekankan pada penggunaan kriteria yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilaksanakan dengan baik.
4. Memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial (*the social purpose*) dari evaluasi.

Dunn (2000:608) menunjuk empat dimensi dari evaluasi, yaitu:

- a. *Value-focus*, artinya evaluasi lebih memusatkan diri pada nilai atau kepatutan dalam pencapaian hasil dari suatu kebijakan.
- b. *Fact-value interdependence*. Maksudnya, di satu pihak, evaluasi memberi tekanan yang sama antara fakta dan nilai. Di lain pihak tingkat keberhasilan suatu *policy* dinilai tidak hanya bermanfaat bagi seseorang atau suatu masyarakat tetapi juga dari kemampuannya dalam memecahkan masalah tertentu.
- c. *Present and past orientation*. Orientasi evaluasi tidak hanya pada nilai sekarang, tetapi juga pada nilai masa lampau. Dalam hal ini evaluasi tidak sama dengan rekomendasi yang berorientasi pada nilai yang akan datang.
- d. *Value-duality*. Maksudnya, evaluasi mempunyai dua posisi, sebagai tujuan (*ends*) dan juga sebagai alat (*means*) sekaligus. Sebagai tujuan evaluasi menghasilkan penilaian atas apa yang telah dicapai. Sebagai alat, evaluasi merupakan sarana untuk membuat rekomendasi. Tanpa evaluasi yang tepat, sulit dibayangkan dapat dibuat rekomendasi yang tepat.

Hogwood dalam Said Zainal Abidin (2002:213) melihat evaluasi dalam hubungan dengan perubahan masyarakat yang diharapkan terjadi sebagai dampak atau outcomes dari suatu kebijakan. Dampak dari kebijakan tidak selalu sama seperti yang direncanakan semula. Ini berhubungan dengan ketidakpastian lingkungan dan kemampuan administrasi dalam melaksanakan suatu kebijakan. Dalam praktek selalu ada keterbatasan untuk memahami sesuatu isu secara utuh. Sementara itu juga perlu disadari bahwa kebijakan pemerintah bukanlah satu-satunya kekuatan, melainkan hanya salah satu dari sekian banyak kekuatan yang mempengaruhi perubahan dalam masyarakat. Sebab itu suatu kebijakan tidak boleh merasa cukup sekedar berakhir hanya pada selesainya pelaksanaan saja, sebelum ada evaluasi akhir atas dampak yang dihasilkan.

Pertimbangan yang dikemukakan Hogwood ini dapat dipahami mengingat ada perbedaan antara hasil langsung berupa target yang

dihasilkan suatu kebijakan (policy outputs) dengan dampak yang diharapkan terjadi dalam masyarakat (policy impacts). Karena itu, sekalipun evaluasi mencakup keseluruhan proses kebijakan, fokusnya adalah pada penilaian atas dampak atau kinerja (outcomes) dari suatu kebijakan. Sejalan dengan pendapat Hogwood, Thomas Dye mengelompokkan dampak atas lima komponen yang berikut :

- a. Dampak atas kelompok sasaran atau lingkungan.
- b. Dampak atas kelompok lain (spillover effects)
- c. Dampak atas masa depan.
- d. Dampak atas biaya langsung.
- e. Dampak atas biaya tidak langsung.

Tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif (Nugroho, 2003:184).

Evaluasi kebijakan publik acap kali hanya dipahami sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja. Sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Oleh karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak.

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, analisis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil

kebijakan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara retrospektif. Secara lebih rinci mengenai kriteria evaluasi dapat dilihat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1
Kriteria Evaluasi

Tipe kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektifitas	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 dapat memecahkan masalah?	Biaya tetap Efektifitas tetap
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai-nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program public harus merata dan efisien

Sumber : Dunn,2003:610

Dimana dari tabel kriteria evaluasi di atas dapat lebih diperjelas lagi mengenai tipe kriteria evaluasi yaitu :

1. Efektivitas (*effectiveness*), berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
2. Efisiensi (*efficiency*), berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisiensi.
3. Kecukupan (*adequacy*), berkenaan dengan seberapa jauh tingkat efektivitas dalam memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
4. Perataan, berkenaan dengan kebijakan yang akibat atau usahanya secara adil didistribusikan secara merata.
5. Responsivitas (*responsiveness*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

6. Ketepatan (*appropriateness*), berkenaan pada nilai atau harga dari tujuan program, dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

Lain halnya dengan kriteria evaluasi yang dikemukakan oleh William N.Dunn diatas, Finance (1994: 4 dalam Nurcholis, 2007:276) menjelaskan bahwa terdapat 4 tipe evaluasi, yaitu:

1. Evaluasi kecocokan (*appropriateness*), yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang ditetapkan tersebut memang cocok untuk dipertahankan, perlukah diganti dengan kebijakan lain, dan apakah kebijakan ini cocok dilakukan oleh pemerintah daerah, bukan oleh swasta.
2. Evaluasi efektifitas. Yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut telah menghasilkan hasil dampak sesuai dengan tujuannya.
3. Evaluasi efisiensi. Yaitu melakukan penilaian berdasarkan tolak ukur ekonomis yaitu seberapa jauh tingkat manfaat dibandingkan dengan biaya dan sumber daya yang dikeluarkan. Atau dengan kata lain apakah input yang digunakan sebanding dengan output yang diharapkan. Dan apakah cukup efisien penggunaan keuangan publik dan sumber daya dalam mencapai dampak kebijakan?
4. Evaluasi meta. Yaitu melakukan penilaian terhadap proses evaluasi itu sendiri. Apakah evaluasi yang dilakukan lembaga berwenang sudah profesional? Apakah evaluasi yang dilakukan tersebut sensitif terhadap kondisi sosial, kultural dan lingkungan? Apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial?

Sedangkan pendekatan yang dapat digunakan dalam mengevaluasi kebijakan oleh William N.Dunn dibagi menjadi 3 macam pendekatan yakni pendekatan evaluasi semu, pendekatan evaluasi formal, dan pendekatan evaluasi keputusan teoritis. Ketiga pendekatan tersebut kemudian dijabarkan sesuai dengan tujuan, asumsi maupun bentuk utamanya yang secara lebih rinci dapat dilihat pada table 2.2

Tabel 2.2
Pendekatan Evaluasi

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	<ul style="list-style-type: none"> • Eksperimentasi sosial • Akuntansi Sistem Sosial • Pemeriksaan Sosial • Sintesis Riset dan Praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran Dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi Perkembangan • Evaluasi Eksperimental • Evaluasi Proses Retrospektif • Evaluasi Hasil Retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan usulan yang tepat dari manfaat atau nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi • Analisis utilitas multiatribut

Sumber : Dunn, 2003:612

Sementara itu, untuk menevaluasi lebih lanjut tentang kinerja kebijakan, William N.Dunn menjabarkan beberapa tehnik evaluasi yang disesuaikan dengan pendekatan yang telah diutarakan di atas. Untuk lebih rinci mengenai teknik evaluasi dalam mengevaluasi kinerja kebijakan dapat dilihat pada tabel 2.3.

Tabel 2.3
Teknik Evaluasi

Pendekatan	Teknik
Evaluasi Semu	<ul style="list-style-type: none"> • Sajian Grafik • Tampilan Tabel • Angka Indeks • Analisis Seri Waktu • Terinterupsi • Analisis Seri Terkontrol • Analisis Diskontinyu-Regresi
Evaluasi Formal	<ul style="list-style-type: none"> • Pemetaan Sasaran • Klarifikasi Nilai • Kritik Nilai • Pemetaan Hambatan • Analisis Dampak Silang • Diskonting
Evaluasi Keputusan Teoritis	<ul style="list-style-type: none"> • Brainstorming • Analisis Argumentasi • Delphi Kebijakan • Analisis Survey Pemakai

Sumber : Dunn, 2003 : 625

Selain itu Widodo (2007:125) menyatakan bahwa untuk melakukan evaluasi kebijakan, program, dan kegiatan setidaknya-tidaknya terdapat beberapa tahapan yang harus dilakukan, diantaranya :

- a. Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program, kegiatan.
- b. Penjabaran tujuan kebijakan, program, dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan.
- c. Pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan program tadi, dicarikan datanya di lapangan.
- d. Hasil data yang diperoleh dari lapangan kemudian dilakukan pengolahan, dan dikomparasi dengan kriteria pencapaian tujuan. Manakala hasil komparasi menunjukkan bahwa apa yang menjadi tujuan kebijakan, program, dan kegiatan tersebut dapat dikatakan berhasil. Sebaliknya, manakala menjauhi kriteria pencapaian tujuan kebijakan program maka implementasi kebijakan program dapat dikatakan kurang berhasil bahkan dikatakan gagal. Berdasarkan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan, kemudian dapat disusun rekomendasi kebijakan berkaitan dengan nasib atau masa depan kebijakan publik yang sedang dievaluasi

2.1.3 Pemberdayaan Masyarakat

Menurut **Chamsah** (2006 ; 38) pemberdayaan mengandung makna :

“Adanya partisipasi seluruh pelayanan sasaran dan komunitas sekitar secara masyarakat umumnya. Adanya pendelegasian wewenang kepada daerah dalam menyusun rencana, melaksanakan dan mengendalikan program-program pembangunan kesejahteraan sosial, adanya peningkatan kemampuan sasaran pelayanan, serta aktualisasi peran-peran kelembagaan sosial masyarakat dan swasta dalam mengkoordinasikan pelaksanaan program pembangunan kesejahteraan sosial bersama-sama pemerintah. Strategi pemberdayaan digunakan dalam pelaksanaan program pembangunan kesejahteraan sosial dilaksanakan karena tersedianya potensi dan sumber kesejahteraan sosial yang belum didayagunakan secara optimal. Pemberdayaan dapat dilakukan dengan menggali kemampuan sasaran pelayanan, mendayagunakan potensi dalam sumber yang tersedia di masyarakat dengan memberikan pelatihan keterampilan, pendampingan dan bimbingan sosial serta pengembangan usaha ekonomi produktif dan usaha kesejahteraan sosial”

Menurut **UNDP**, dalam Yusuf (2007) pemberdayaan/penguatan (*empowerment*) dianggap sebagai proses yang memungkinkan kalangan individual ataupun kelompok merubah keseimbangan kekuasaan dalam segi sosial, ekonomi maupun politik pada masyarakat ataupun komunitas.

Menurut **Parson** (1994 : 106) dalam soeharto (2004) pemberdayaan adalah :

“Sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya”.

Pemberdayaan bagi masyarakat berguna untuk menciptakan atau meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun

berkelompok dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Sedangkan menurut **Suharto** (2004) mengartikan bahwa pemberdayaan adalah :

“Merujuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah, untuk (a) memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan, dan (b) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka”.

Dari beberapa definisi pemberdayaan yang dipaparkan, pada dasarnya pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan dengan tujuan pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial; yaitu masyarakat miskin yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya.

Pemberdayaan masyarakat menjadi konsep kunci untuk menanggapi kegagalan pelaksanaan pembangunan selama ini. Sejak dicanangkan konsep pembangunan pada akhir masa perang dunia kedua, ternyata pembangunan membuat orang semakin miskin atau jumlah orang

miskin semakin banyak, gagasan modernisasi pun rontok karena tidak mampu meneteskan hasil-hasil pembangunan kepada kelompok masyarakat termiskin, meskipun semakin diakui bahwa pemerintah ternyata tidak mampu mengentaskan kemiskinan.

Soerjono Seokanto (1990 : 385), menyatakan bahwa :

”Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan atau meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai”.

Perubahan ini telah mempengaruhi isi Laporan Indeks Pembangunan Manusia (Human Index Development) yang setiap tahun dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP). Organisasi ini menyatakan “pembangunan seharusnya dianyam oleh rakyat bukan sebaliknya menjadi penonton pembangunan dan seharusnya pula pembangunan memperkuat rakyat bukan justru membuat rakyat semakin lemah”.

Hal tersebut sebagaimana dikatakan kembali oleh **Soerjono Seokanto**, menyatakan bahwa :

”Konsep “pemberdayaan” (*empowerment*) telah mengubah konsep pembangunan dan sekaligus strategi bagaimana mengentaskan kemiskinan khususnya di pedesaan. Perubahan ini sering disebut orang sebagai perubahan paradigma atau serangkaian perubahan mulai dari tataran konsep, teori, nilai-nilai, metodologi sampai ke tataran pelaksanaannya”.

2.1.4 Konsep Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri

a. Pengertian PNPM Mandiri

PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

b. Tujuan PNPM Mandiri

1) Tujuan Umum

Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

2) Tujuan Khusus

- a) Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil, dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- b) Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif, dan akuntabel.
- c) Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*)
- d) Meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya, untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.
- e) Meningkatnya keberdayaan dan kemandirian masyarakat, serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.
- f) Meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal.

- g) Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

c. **Strategi PNPM Mandiri**

Strategi PNPM Mandiri terdiri atas:

1) Strategi Dasar

- a) Mengintensifkan upaya-upaya pemberdayaan untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.
- b) Menjalin kemitraan yang seluas-luasnya dengan berbagai pihak untuk bersamasama mewujudkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat.
- c) Menerapkan keterpaduan dan sinergi pendekatan pembangunan sektoral, pembangunan kewilayahan, dan pembangunan partisipatif.

2) Strategi Operasional

- a) Mengoptimalkan seluruh potensi dan sumber daya yang dimiliki masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya secara sinergis.
- b) Memperkuat peran pemerintah kota/kabupaten sebagai pengelola program-program penanggulangan kemiskinan di wilayahnya.

- c) Mengembangkan kelembagaan masyarakat yang dipercaya, mengakar, dan akuntabel.
- d) Mengoptimalkan peran sektor dalam pelayanan dan kegiatan pembangunan secara terpadu di tingkat komunitas.
- e) Meningkatkan kemampuan pembelajaran di masyarakat dalam memahami kebutuhan dan potensinya serta memecahkan berbagai masalah yang dihadapinya.
- f) Menerapkan konsep pembangunan partisipatif secara konsisten dan dinamis serta berkelanjutan.

d. Prinsip Dasar PNPM Mandiri

PNPM-Mandiri menekankan prinsip-prinsip dasar berikut ini:

- 1) Bertumpu pada pembangunan manusia. Pelaksanaan PNPM Mandiri senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusia seutuhnya.
- 2) Otonomi. Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, masyarakat memiliki kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.
- 3) Desentralisasi. Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.
- 4) Berorientasi pada masyarakat miskin. Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan

masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.

- 5) Partisipasi. Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.
- 6) Kesetaraan dan keadilan gender. Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan.
- 7) Demokratis. Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.
- 8) Transparansi dan Akuntabel. Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif.
- 9) Prioritas. Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumberdaya yang terbatas.
- 10) Kolaborasi. Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan

kerjasama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.

11) Keberlanjutan. Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga di masa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.

12) Sederhana. Semua aturan, mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan PNPM Mandiri harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, dan mudah dikelola, serta dapat dipertanggungjawabkan oleh masyarakat.

e. **Pendekatan PNPM Mandiri**

Pendekatan atau upaya-upaya rasional dalam mencapai tujuan program dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan program adalah pembangunan yang berbasis masyarakat dengan:

- 1) Menggunakan kecamatan sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian program.
- 2) Memposisikan masyarakat sebagai penentu/pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal.
- 3) Mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya lokal dalam proses pembangunan partisipatif.
- 4) Menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik sosial, budaya dan geografis.

5) Melalui proses pemberdayaan yang terdiri atas pembelajaran, kemandirian, dan keberlanjutan.

f. **Dasar Hukum PNPM Mandiri**

Dasar hukum pelaksanaan PNPM Mandiri mengacu pada landasan konstitusional UUD 1945 beserta amandemennya, landasan idiil Pancasila, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta landasan khusus pelaksanaan PNPM Mandiri yang akan disusun kemudian. Peraturan perundang-undangan khususnya terkait sistem pemerintahan, perencanaan, keuangan negara, dan kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah sebagai berikut:

1) Sistem Pemerintahan

Dasar peraturan perundangan sistem pemerintahan yang digunakan adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

2) Sistem Perencanaan

Dasar peraturan perundangan sistem perencanaan terkait adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

- b) Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
 - c) Peraturan Presiden Nomor. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor. 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor. 40 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.
 - f) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.
- 3) Sistem Keuangan Negara

Dasar peraturan perundangan sistem keuangan negara adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4455);
- c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4577);
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4597);
- f) Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang/ jasa Pemerintah;
- g) Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor.005/MPPN/06/2006 tentang Tata cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman/Hibah Luar Negeri;
- h) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.010/2006 tentang Tata Cara Pemberian Hibah kepada Daerah;
- i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

2.2 Kerangka Berfikir

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian adalah Evaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan di Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang. Sehingga peneliti mencoba untuk mendeskripsikan PNPM Mandiri dengan apa yang senyatanya terjadi di lapangan.

Keberhasilan suatu kebijakan dapat diukur, atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan akhir. Kegiatan utama yang berkenaan dengan kebijakan publik dibagi menjadi 4 :

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan
4. Terminasi kebijakan

PNPM Mandiri merupakan salah satu dari kebijakan pemerintah dalam rangka untuk mengatasi masalah kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi secara mandiri dan berkesinambungan.

Dalam penelitian, peneliti melakukan pengamatan atau observasi ke lapangan dan wawancara pada anggota BKM, ketua RT disetiap RT serta masyarakat yang menerima bantuan PNPM Mandiri, peneliti menemukan data-data dan informasi mengenai apa yang sebenarnya terjadi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri tersebut.

Ternyata masih terdapat kendala-kendala yang menyebabkan pelaksanaan PNPM Mandiri tidak berjalan mulus sesuai dengan apa yang

diharapkan. Untuk lebih jelasnya kerangka berfikir peneliti dalam penelitian ini sesuai dengan kriteria evaluasi menurut William N.Dunn yaitu (1) Efektifitas, Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?, (2) Efisiensi, Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?, (3) Kecukupan, Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dapat memecahkan masalah?, (4) Perataan, Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?, (5) Responsivitas, Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai-nilai kelompok-kelompok tertentu?, (6) Ketepatan, Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

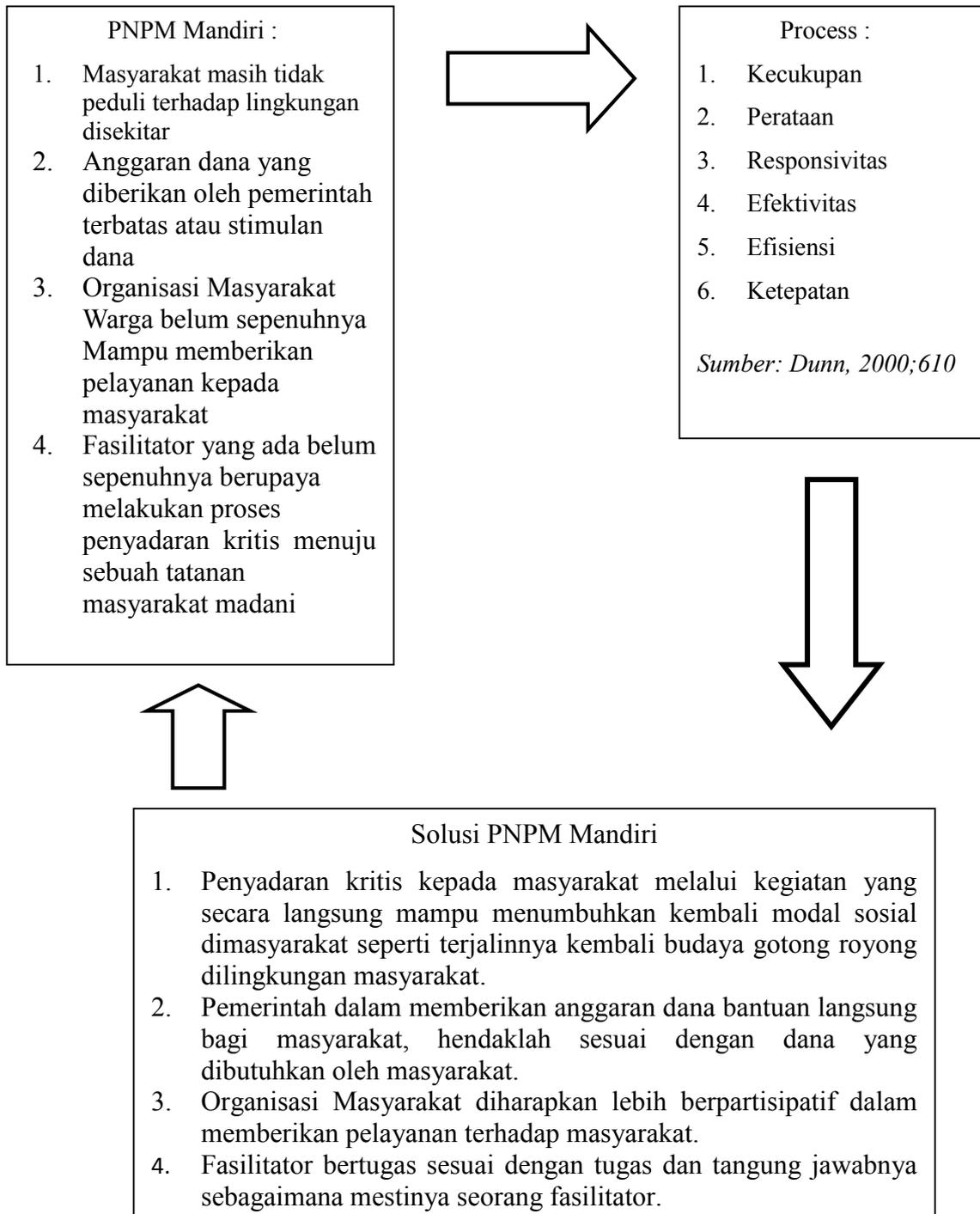
Yang apabila model tersebut diaplikasikan dalam mengevaluasi permasalahan yang ada selama pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lontar Baru mulai dari :

1. Masyarakat masih tidak peduli terhadap lingkungan disekitar
2. Anggaran dana yang diberikan oleh pemerintah terbatas atau stimulan dana.
3. Organisasi Masyarakat Warga (OMW) belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat.
4. Fasilitator yang ada belum sepenuhnya berupaya melakukan proses penyadaran kritis menuju sebuah tatanan masyarakat madani

Yang dilakukan untuk menemukan solusi dari pemecahan masalah tersebut, yaitu :

1. Penyadaran kritis kepada masyarakat melalui kegiatan yang secara langsung mampu menumbuhkan kembali modal sosial dimasyarakat seperti terjalannya kembali budaya gotong royong dilingkungan masyarakat
2. Pemerintah seharusnya memberikan anggaran dana bantuan langsung masyarakat sesuai dengan dana yang dibutuhkan
3. Organisasi Masyarakat harus lebih berpartisipasi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat
4. Fasilitator seharusnya bertugas sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya sebagaimana mestinya seorang fasilitator.

Gambar 2.2
Kerangka berpikir



2.3. Hipotesis Penelitian

Hipotesis yang akan dirumuskan dalam penelitian ini adalah termasuk dalam kategori hipotesis deskriptif. Hipotesis deskriptif menurut Sugiyono (2007:74) adalah jawaban sementara terhadap masalah deskriptif yaitu yang berkenaan dengan variabel mandiri. Sehingga hipotesis dalam penelitian ini yaitu :

Ho : $\mu \leq 65\%$

Ha : “Evaluasi pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan di kelurahan lontar baru mencapai angka maksimal atau sama dengan 65%”.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai suatu metode yang digunakan untuk memudahkan peneliti dalam mengumpulkan data yang sesuai dan tepat dalam penelitiannya. Kesesuaian dan ketepatan data sangat dipengaruhi oleh metode yang dipakai oleh peneliti, sehingga peneliti harus mampu menentukan metode penelitian apa yang tepat dalam penelitiannya. Tujuan dari metode penelitian adalah dapat membantu peneliti dalam menghasilkan penelitian yang objektif, dan dapat dipertanggung-jawabkan berdasarkan atas data yang diperoleh. Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2007: 1). Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kuantitatif.

Menurut Sugiyono (2007:11) dalam bukunya *Metode Penelitian Administrasi*, menjelaskan bahwa Penelitian deskriptif penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (*independen*) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel yang lain. Adapun peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif, karena variabel dari penelitian ini bersifat mandiri atau satu variabel, dan hasil penelitian ini nantinya

tidak bermaksud untuk dijadikan bahan perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel lainnya. Sementara, digunakan pendekatan metode deskriptif kuantitatif dimaksudkan untuk melakukan eksplorasi dan klarifikasi mengenai masalah yang sedang diteliti, dengan jalan mendeskripsikan variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti melalui kuantifikasi.

3.2 Instrumen Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Pada prinsipnya meneliti adalah melakukan pengukuran, maka harus ada alat ukur yang baik. Alat ukur dalam penelitian biasanya dinamakan instrumen penelitian. Jadi instrumen penelitian adalah suatu alat yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati. Secara spesifik semua fenomena ini disebut variabel penelitian. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah berbentuk kuesioner dengan jumlah variabel sebanyak satu variabel, dan menggunakan skala Likert dalam pengukuran jawaban dari para responden. Dengan skala Likert, maka variabel yang akan diukur akan dijabarkan menjadi indikator variabel. Kemudian, indikator tersebut dijadikan tolak ukur untuk menyusun item-item instrumen dalam bentuk pertanyaan. Jawaban setiap item instrumen memiliki tingkatan nilai dari sangat positif sampai sangat negatif.

Sehingga, untuk keperluan analisis kuantitatif, maka jawaban dari setiap item instrumen diberi skor, yakni sebagai berikut.

Tabel 3.1
Skoring Item Instrumen

Pilihan Jawaban	Skor
Sangat Setuju	5
Setuju	4
Ragu-ragu	3
Tidak Setuju	2
Sangat Tidak Setuju	1

Setiap jawaban di hitung nilai masing-masing dan di hitung rata-ratanya dengan rumus analisis angka penafsiran *weight mean score*

(WMS)
$$W = \frac{\sum f(x)}{N}$$

Hasil rata-rata di konsultasikan dengan rekapitulasi di bawah ini :

Nilai tertinggi – nilai terendah

jawaban alternatif

$$= 5 - 1 : 5 = 0,8$$

Kriteria Penafsiran

Sangat baik = 4,21 – 5,00

Baik = 3,41 – 4,20

Cukup baik = 2,61 – 3,40

Tidak baik = 1,81 – 2,60

Sangat tidak baik = 1 – 1,80

Untuk mempermudah dalam menemukan jawaban atas masalah-masalah yang telah diuraikan sebelumnya, berikut peneliti sajikan operasionalisasi variabel dalam bentuk kisi-kisi instrumen yakni sebagai berikut.

Tabel 3.2
Instrumen Penelitian

Variabel	Indikator	Sub Indikator	No.Item Instrumen
Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri	Efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> • Pencapaian hasil pelaksanaan PNPM Mandiri 	1,2
		<ul style="list-style-type: none"> • Manfaat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat mandiri terhadap beban masyarakat miskin. 	3,4
	Efisiensi	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan masyarakat miskin dan kesesuaian kualitas PNPM Mandiri 	5,6
		<ul style="list-style-type: none"> • Proses penyaluran dana PNPM Mandiri 	7,8
	Kecukupan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemenuhan kebutuhan pokok 	9,10
		<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan dan Kuantitas PNPM Mandiri 	11,12
	Perataan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerataan pembagian dana 	13,14
		<ul style="list-style-type: none"> • Penyampaian informasi program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri 	15,16
Responsivitas	<ul style="list-style-type: none"> • Pemahaman masyarakat miskin terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri 	17,18	
	<ul style="list-style-type: none"> • Pengetahuan masyarakat miskin akan kriteria penerima PNPM Mandiri 	19,20	
Ketepatan	<ul style="list-style-type: none"> • Ketepatan pelaksanaan PNPM Mandiri terhadap kriteria PNPM Mandiri 	21,22	

		<ul style="list-style-type: none"> • Ketepatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri terhadap masyarakat miskin 	23,24
--	--	---	-------

1. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

- 1) Data Primer, yaitu data yang langsung diperoleh peneliti melalui angket (kuesioner), dan observasi (pengamatan).
- 2) Data Sekunder, yaitu data yang tidak langsung diperoleh peneliti, namun diperoleh melalui orang lain maupun dokumen seperti, hasil penelitian yang relevan, laporan dan catatan-catatan perusahaan atau melalui informan yaitu, masyarakat yang memberikan keterangan dan informasi kepada peneliti.

b. Sumber Data

- 1) Responden, yaitu anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) BKM Persada Kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang yang menjadi pelaksana program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri yang dilibatkan secara langsung dalam kegiatan penelitian ini, untuk memperoleh gambaran atas materi yang dijadikan objek penelitian.
- 2) Literatur, yaitu data kepustakaan yang memiliki hubungan dengan penelitian.

2. Teknik Pengumpulan Data

Secara teknis dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

a. Kuesioner

Kuesioner merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberi seperangkat pertanyaan atau pernyataan tertulis kepada responden untuk dijawabnya. Kuesioner diberikan kepada subjek penelitian atau sampel yang berisi beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan fokus penelitian.

b. Pengamatan/Observasi

Yaitu pengumpulan data dengan mengambil langsung pada obyek penelitian sehingga diketahui keadaan yang sebenarnya guna memperoleh data yang valid.

c. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi ini digunakan untuk mendapatkan data-data pendukung dalam penelitian. Data yang diperoleh melalui studi literatur.

3.3 Populasi dan Sampel

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas obyek/subyek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik

kesimpulannya (Purwanto, 2007: 161). Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Adapun populasi dalam penelitian ini adalah Anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang berjumlah 80 orang pada Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Persada yang berada di setiap RT di kelurahan Lontar Baru Kecamatan Serang Kota Serang.

Teknik sampling yang digunakan adalah *sampling jenuh* karena sampling jenuh adalah teknik penentuan sampel bila semua anggota populasi digunakan sebagai sampel. Hal ini dilakukan karena jumlah populasi relatif kecil, yaitu seluruh anggota KSM yang berjumlah 80 orang, atau penelitian yang ingin membuat generalisasi dengan kesalahan yang sangat kecil.

3.4 Uji Validitas dan Reabilitas Instrumen

Instrumen penelitian yang baik tentu saja instrument yang valid, sehingga dapat digunakan untuk pengukuran dalam rangka pengumpulan data. Pada penelitian kali ini, peneliti melakukan pengujian validitas instrument dengan menggunakan rumus korelasi product moment.

$$r_{xy} = \frac{n\sum x_i y_i - (\sum x_i)(\sum y_i)}{\sqrt{[n\sum x_i^2 - (\sum x_i)^2][n\sum y_i^2 - (\sum y_i)^2]}}$$

Keterangan :

- r Koefisien Korelasi Product Moment
- Σ Jumlah Skor Dalam Sebaran X
- Σ Jumlah Skor Dalam Sebaran Y
- Σ Jumlah Hasil Kali Skor X dan Y yang Berpasangan
- Σ Jumlah Skor yang Dikuadratkan dalam Sebaran X
- Σ Jumlah Skor yang Dikuadratkan dalam Sebaran Y
- n Jumlah Sampel

Sumber : Sugiyono (2007 : 212)

Reliabilitas berasal dari kata dalam bahasa Inggris *rely*, yang berarti percaya, dan *reliable* yang artinya dapat dipercaya. Dengan demikian, reliabilitas dapat diartikan sebagai keterperayaan. Pengujian reliabilitas instrument dilakukan dengan internal konsistensi dengan menggunakan teknik *Alpha Cronbach* yaitu penghitungan yang dilakukan dengan menghitung rata-rata interkolerasi di antara butir-butir pertanyaan dalam kuesioner, variabel di katakan reliabel jika nilai alphanya lebih dari 0,30. Dengan dilakukan uji reliabilitas maka akan menghasilkan suatu instrumen yang benar-benar tepat/akurat dan mantap. Apabila koefisien reliabilitas instumen yang dihasilkan lebih besar berarti instrumen tersebut memiliki reliabilitas yang cukup baik.

Rumus *Alpha Cronbach* adalah sebagai berikut :

$$r_{11} = \left(\frac{n}{n-1} \right) \left(1 - \frac{\sum Si^2}{\sum Si^2} \right)$$

Keterangan :

n = jumlah butir

S_i^2 = variabel butir

S_t^2 = variabel total

3.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah statistik deskriptif. Statistik deskriptif adalah statistik yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi serta menyajikan data baik dalam bentuk tabel, grafik, diagram lingkaran, ataupun dalam bentuk pie.

Untuk menganalisis Evaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di kelurahan lontar baru Kota Serang maka dalam pengujian hipotesis ini digunakan penulis yaitu **t-test satu sample** dengan rumus sebagai berikut:

$$t = \frac{\bar{X} - \mu_o}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$

Keterangan:

t = Nilai t yang dihitung

X = Nilai Rata-rata

μ = Nilai yang dihipotesiskan

S = Simpangan Baku

n = Jumlah anggota sampel

