

EVALUASI PROGRAM

Teks Pilihan untuk Pemula

Mutrofin



EVALUASI PROGRAM
Teks Pilihan untuk Pemula

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.**

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
 2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
-

EVALUASI PROGRAM

Teks Pilihan untuk Pemula

Mutrofin

Editor:
Dr. Oding Supriadi, M.Pd.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Mutrofin,

EVALUASI PROGRAM Teks Pilihan untuk Pemula

Mutrofin, Yogyakarta: Penerbit LaksBang PRESSindo,
xi + 272 hlm. 14,5 x 21 cm.

Edisi Pertama,

Cetakan 1, 2001

Cetakan 2, 2005

Cetakan 3, 2010

Cetakan 4, 2014

© Penulis

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

ISBN: 979-99431-5-9

Kode Produksi: LBP. 11.14.00137

- | | |
|----------------------|--------------------|
| 1. Evaluasi Program. | 2. Konsep Evaluasi |
| 3. Metode Evaluasi | |
| I. Mutrofin | II. Oding Surpiadi |

307.01

Editor/Penyunting : Dr. Oding Supriadi, M.Pd.

Desain Sampul : Rohman H. Yulianawan

Layout Isi : W@khyudin

Penerbit:

LaksBang PRESSindo, Yogyakarta

(Member of Laksbang Group)

E-mail: laksbangyk@yahoo.com

laksbang_group@yahoo.com

Anggota IKAPI Nomor 129/JTI/2011

Pengantar Penerbit

Sejak dipublikasikan pertama kali tahun 2001, buku ini telah dicetak tiga kali. Sehubungan dengan banyaknya permintaan khalayak pembaca, maka meskipun belum mengalami perubahan edisi, penerbit berinisiatif mencetak kembali untuk yang ketiga kalinya.

Sambil menunggu edisi berikut dari penyusunnya, diharapkan buku ini tetap memberikan sumbangsih wacana tentang sains evaluasi program yang mulai tumbuh kembang dengan baik di Indonesia. Input balik dari pembaca bisa dialamatkan ke email penerbit: laksbangyk@yahoo.com.

Terimakasih atas apresiasi dan sambutan baik dari para pembaca.

Yogyakarta, Mei 2014

Penerbit

PRAWACANA

BAHAN ajar atau wacana evaluasi sebagai sains di Indonesia, proses adopsi inovasi dan aplikasi pengembangannya relatif baru. Diakui atau tidak, para mahasiswa yang menekuni studi evaluasi, terutama yang berasal dari disiplin lain akan mengalami kesulitan untuk memahami konsep-konsep fundamental dan strategis tentang evaluasi di samping persoalan metodologis dan teknisnya. Padahal diketahui, evaluasi sebagai studi akan sangat membantu memahami secara komprehensif suatu preskripsi kebijakan dalam lingkup yang lebih makro; program sebagai acuan aktivitas yang sistematis dari kebijakan; dan proyek sebagai bagian mikro daripadanya. Pada tiga aras tersebut untuk berbagai bidang mulai dari bidang sosial, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain, studi evaluasi akan menemukan relevansinya.

Berbeda dengan buku-buku Evaluasi Program sebagaimana ditulis oleh Prof. Dr. Suharsimi Arikunto; Dr. Farida Yusuf Tayibnapi, dan lain-lain yang memang telah disiapkan untuk dijadikan referensi sebagai buku ajar bagi para mahasiswa, buku ini dimaksudkan sebagai pelengkap buku ajar dimaksud untuk membantu para pemula lebih memahami studi evaluasi, terutama evaluasi program. Bahan-bahan ajar sebagaimana terangkum dalam buku ini diambilkan dari berbagai bahan yang berserak dalam *Handbook of Practical Program Evaluation*; *Handbook of Evaluation Research*; *Evaluation Studies: Review Annual*; *Monitoring and Evaluating Social Programs in Development Countries*; *Handbook of Qualitative Research*; *The Evaluation of Efficiency in Educational Development Activities*; dan lain-lain.

Derajat keberartian jelas tidak dibebankan kepada kehadiran buku ini, melainkan tetap berpulang kepada para mahasiswa yang mendalami studi evaluasi agar pandai-pandai memilih dan memilah informasi ilmiah yang cukup tersedia dalam bahasa asing, terutama bahasa Inggris. Buku ini dimaksudkan hanya sebagai katalisator guna merangsang mahasiswa mendalami lebih jauh dan melacak lebih intensif kajian-kajian yang sebagian di antaranya dipaparkan dalam buku ini.

Buku ini tentu saja tidak mungkin dapat terwujud tanpa bantuan, bimbingan, dan kritik dari berbagai pihak, terutama dari para pakar evaluasi di lingkungan Program Studi Penelitian dan Evaluasi Pendidikan, Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta, tempat penyusun menyelesaikan Magister Pendidikan (S2) bidang tersebut. Untuk itulah patut kiranya disampaikan rasa terimakasih yang setinggi-tingginya kepada mereka.

Pada akhirnya, tanggung jawab ilmiah tetap berada di pundak penyusun. Kiranya teman-teman sejawat dan para pembaca dapat memberikan masukan yang konstruktif guna penyempurnaan bahan-bahan kajian ini di masa-masa mendatang. Mudah-mudahan, meskipun dalam bentuknya yang penuh keterbatasan, bahan kajian ini tetap memberi kontribusi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan di Indonesia dan kepada mereka yang berkehendak untuk mendalami studi evaluasi secara serius.

Kampus Tegalboto - Jember, Oktober 2001
Penyusun,

Mt

DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit ...v
Prawacana ...vii
Daftar Isi ...ix

PENDAHULUAN

- A. Beberapa Ilustrasi ...6
- B. Siklus Evaluasi ...29
- C. Rasional Evaluasi Program ...18
- D. Pendorong Kebutuhan Evaluasi ...25
- E. Pengguna Evaluasi ...28

BAGIAN PERTAMA: KONSEP-KONSEP ELEMENTER

- 1. Pemahaman Dini Evaluasi Program ...33
 - A. Makna Evaluasi ...33
 - B. Waktu Pelaksanaan Evaluasi ...33
- 2. Tinjauan Historis Madaus, Stufflebeam, dan Scriven ...33
 - A. Masa Reformasi 1800 - 1900 ...45
 - B. Masa Efisiensi & Testing 1900 - 1930 ...50
 - C. Masa Tylerian (1930 - 1945) ...53
 - D. Masa Innocence 1946 - 1957 ...55
 - E. Masa Perluasan (1958 - 1972) ...58
 - F. Masa Profesionalisasi 1973 - Sekarang ...62
- 3. Sepuluh Pertanyaan di Seputar Evaluasi ...69

BAGIAN KEDUA: ISU-ISU METODOLOGIS

- 4. Definisi Dasar Evaluasi Model Gardner ...77
 - A. Lima Definisi Evaluasi ...80
 - B. Berbagai Implikasi Pengambilan Keputusan ...97
 - C. Keuntungan dan Kerugian ...98

- D. Penutup ...102
- 5. Pendekatan Evaluasi Stufflebeam dan Webster ...109
 - A. Studi Berorientasi Politik (*Pseudo-Evaluations*) ...112
 - B. Studi Berorientasi Pertanyaan (*Quasi-Evaluation*) ...115
 - C. Studi Berorientasi-Nilai (*True-Evaluation*) ...121
- 6. Pendekatan Kualitatif untuk Evaluasi ...129
 - A. Asumsi Dasar Evaluasi Kualitatif ...130
 - B. Proses Investigasi ...130
 - C. Kiat Penggunaan Metode Kualitatif ...131
 - D. Pengumpulan dan Analisis Data Primer ...137
 - E. Komputerisasi ...145
 - F. Membandingkan Lintas Kasus ...146
 - F. Penarikan dan Verifikasi Kesimpulan ...146
 - G. Penutup ...149

BAGIAN KETIGA: IMPLIKASI EVALUASI PROGRAM

- 7. Analisis Efektivitas Biaya Model Levin ...155
 - A. Pengantar ...155
 - B. Teknik *Cost-Effectiveness* ...165
 - C. Menganalisis Biaya Alternatif ...170
 - D. Pengukuran Efektivitas ...192
 - E. Penutup ...201
- 8. Evaluasi Proyek Sains & Teknologi di China ...205
 - A. Pengantar ...205
 - B. Praktik Evaluasi ...207
 - C. Jenis-jenis Evaluasi ...208
 - D. Metode-metode Evaluasi ...209
 - E. Meningkatkan Praktik Evaluasi ...211
 - F. Permasalahan dan Solusi ...212
 - G. Kesimpulan ...214

9. Evaluasi Workshop dan Kursus ...#215
 - A. Mengapa Melaksanakan Evaluasi? ...#216
 - B. Apakah Evaluasi Itu? ...#216
 - C. Apa yang Harus Anda Rencanakan dalam Melaksanakan Evaluasi? ...#217
 - D. Kapan Anda Harus Melakukan Evaluasi? ...#217
 - E. Indikasi untuk Evaluasi Formatif ...#218
 - F. Indikasi untuk Evaluasi Sumatif ...#220
 - G. Indikasi untuk Evaluasi Tindak-Lanjut ...#220

10. Evaluasi Pelatihan Guru di Indonesia ...#223
 - A. Pendahuluan ...#223
 - B. Program Peningkatan Kualitas Pendidikan Dasar (PEQIP-World Bank) ...#227
 - C. Proyek Manajemen dan Pendidikan Menengah (II) - World Bank ...#235
 - D. Proyek Pendidikan SLTP di Sumatera - World Bank ...#238
 - E. Proyek Pendidikan Dasar di Sumatera - World Bank ...#240
 - F. Menciptakan Masyarakat Belajar untuk Anak-anak-Unesco/Unicef ...#242
 - G. Proyek Peningkatan dan Pengembangan Pendidikan Daerah (REDIP) - JICA ...#247
 - H. Mendorong Belajar Aktif - British Council ...#253
 - I. Proyek Peningkatan Kualitas Pendidikan Sains (SEQIP) - GTZ ...#255

DAFTAR PUSTAKA ...#265

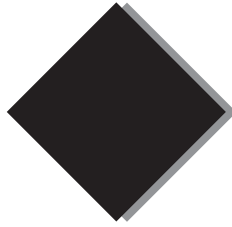
PENDAHULUAN



Daftar Isi:

PENDAHULUAN >>>3

- A. Beberapa Ilustrasi >>>6
- B. Siklus Evaluasi >>>9
- C. Rasional Evaluasi Program >>>18
- D. Pendorong Kebutuhan Evaluasi >>>25
- E. Pengguna Evaluasi >>>28



PENDAHULUAN

“And Over Here,
Ladies and Gentlemen:
The Program Evaluation Beast”

(Meniru Mintzberg, Ahlstrand dan Lampel ketika mengawali buku populernya *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*, 1998)

Tahukah Anda fabel pembukaan yang sering menjadi rujukan, namun jarang disadari?

Inilah kisah tentang *Tunanetra dan Seekor Gajah*

Oleh John Godfrey Saxe (1816 – 1887)¹

¹ Dari Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.

Ada enam orang Hindustan
Yang sangat ingin mempelajari segala sesuatu,
Yang pergi untuk mengetahui seekor Gajah
(Meskipun mereka semuanya buta)
Yang dengan pengamatannya sendiri-sendiri
Bisa memuaskan keingintahuannya.
Orang Pertama mendekati Gajah,
Dan kebetulan berada di sisi perutnya yang lebar dan tegap.
Orang itu segera berteriak:
"Tuhan memberkatiku, ternyata Gajah menyerupai
dinding."
Orang Kedua, yang meraba gadingnya,
Berteriak, "Hai! Apakah ini
Demikian bundar melingkar dan halus serta tajam?
Bagiku ini sudah sangat jelas
Gajah yang hebat ini ternyata sangat menyerupai
tombak!"
Orang Ketiga mendekati hewan tersebut,
Dan kebetulan menggenggam
Belalai yang menggeliat pada cengkeraman tangannya,
Jadi dengan lantang berserulah ia:
"Saya tahu, Gajah
sangat mirip dengan ular!"
Orang Keempat membentangkan tangannya,
Dan merangkul lutut si Gajah,
"Paling menyerupai apakah hewan yang menakjubkan ini
Hewan ini datar dan besar
"Jelas sekali Gajah sangat mirip dengan pohon!"
Orang Kelima, yang kebetulan menyentuh kupingnya,
Berseru: "Bahkan orang yang paling buta pun
Tahu, paling menyerupai apakah makhluk ini:
Sangkallah fakta dari mereka yang dapat melihat,
Gajah yang menakjubkan ini
Sangat menyerupai Kipas!"
Orang Keenam langsung mulai meraba-raba hewan itu,
Lalu, menangkap ekornya yang sedang mengibas
Yang dirasakan di dalam cengkeramannya,

“Saya tahu, Gajah
ternyata sangat menyerupai rantai!”
Dan dengan demikian para Tunanetra dari Hindustan ini
Saling berbantahan kian keras dan berlarut-larut,
Masing-masing bersikukuh dengan pendapatnya
kaku dan kokoh,
Meskipun masing-masing sebagian ada benarnya,
Dan semuanya ternyata salah!

Moral apa yang dapat diambil?

Perbantahan ilmiah sering terjadi,
Masing-masing pihak yang berbantahan,
Memberikan kritik tanpa sama sekali mengetahui apapun
Mengenai apa yang dimaksud oleh orang lainnya,
Persis seperti mereka yang *nyerocos* tentang Gajah
Bahkan tidak seorangpun di antaranya pernah melihat!

Bagi setiap pemula studi evaluasi, kita ini adalah para Tunanetra dan Evaluasi Program adalah gajahnya. Sebab tidak seorang pun memiliki visi yang mencakup seluruh bagian binatang, setiap orang hanya mencengkeram sebagian dan “dengan membabi-butanya mencela” keyakinan orang yang memegang bagian lainnya. Tentu saja kita tidak akan mendapatkan gajah yang sebenarnya dengan jalan menambahkan setiap bagiannya. Gajah lebih dari sekadar penjumlahan semua bagiannya. Namun untuk memahami keseluruhan kita juga perlu mengerti bagian-bagiannya.

Beberapa wacana yang terpapar dalam buku ini (pada edisi-edisi selanjutnya akan diperluas), meskipun bukan merupakan bagian-bagian dari Evaluasi Program, sekurang-kurangnya akan menggiring pembaca, terutama para mahasiswa yang mengambil mata kuliah Evaluasi Program, Evaluasi Proyek, dan Metodologi Evaluasi kepada sosok studi menarik yang dari hari ke hari semakin mendapat perhatian kalangan ilmuwan dan teoritis berbagai bidang ilmu, para pengambil keputusan, dan mereka yang menaruh perhatian

pada akuntabilitas publik atas program sosial kemasyarakatan maupun program pengembangan teknologi dan seni yang ditritmenkan. Wacana-wacana sebagaimana termaktub dalam buku ini memang bukanlah rangkaian yang sistematis, namun dari topik mana pun dimulai membacanya, akan tampak jelas substansi pesan yang ingin disampaikan.

A. BEBERAPA ILUSTRASI

Sejak Pelita (Pembangunan Lima Tahun) pertama periode 1969-1974 hingga Pelita kelima periode 1989-1994 yang dikenal sebagai era Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama, Indonesia telah melaksanakan puluhan kebijakan, ratusan program dan bahkan ribuan proyek berbagai bidang. Pendonor utama yang memberikan hutang milyaran dollar kepada Indonesia antara lain adalah *the World Bank* (Bank Dunia) dan *Asian Development Bank* (Bank Pembangunan Asia). Hutang tersebut terrealisasi berkat kerjasama bilateral dan multilateral melalui berbagai institusi seperti *USAID* (*United States Agency for International Development*); *CIDA* (*Canadian International Development Agency*); *IGGI* (*Intergovernmental Group on Indonesia*); *CGI* (*Consultative Group on Indonesia*); *UNCRD* (*United Nations Centre for Regional Development*); *JICA*; *British Council*; *IMF* (*International Monetary Fund*); dan sebagainya. Masing-masing institusi pemberi bantuan luar negeri (*loan*) tersebut memiliki departemen yang khusus melaksanakan Monitoring dan Evaluasi. Di Bank Dunia misalnya, ada *Operations Evaluation Department* (*OED*) yang secara berkala melakukan evaluasi terhadap berbagai program dan proyek yang dibiayainya di seluruh dunia.

Di Indonesia, dokumen-dokumen evaluasi terhadap berbagai program dan proyek seperti *First Irrigation and Rehabilitation Project* di Jawa dan Sumatera akhir tahun 1960-an dan sepanjang tahun 1970-an²; *Second National Agricultural*

² Bamberger, M. & S. Cheema. (1993). *Case studies of project sustainability: implications for policy and operations from Asian experience*. EDI Seminar Series. Washington, D.C.: The World Bank.

Extension Project tahun 1980-an³; dan sebagainya pada masa pemerintahan Orde Baru tidak mudah didapat karena kendala birokrasi. Kalaupun tersedia, kalangan akademisi hanya bisa mengaksesnya melalui para ofisial program dan proyek yang mereka kenal. Namun di luar itu, salah satu lembaga yang difasilitasi Bank Dunia, yakni *The Economic Development Institute* (EDI) yang berkedudukan di Washington, D.C., secara berkala menerbitkan seri seminar hasil evaluasi berbagai program dan proyek yang mereka biayai. Beberapa seri yang bisa digunakan untuk pengantar dalam memahami sosok studi evaluasi antara lain: *Indonesia Rural Electrification Project* (SAR 12920-IND, February 3, 1995); *Indonesia: Second Agricultural Research Management Project* (SAR 13933-IND, April 21, 1995); *Second National Agricultural Extension Project* (Credit 996-IND, May 19, 1989); *Case Studies of Project Sustainability* (Bamberger & Cheema, July, 1993); dan beberapa suplemen evaluasi program dan proyek pendidikan di Indonesia yang ilustrasi selengkapnya termaktub di Bagian Ketiga buku ini.

Pada tahun 1979, Beeby, manakala menjadi konsultan tamu pada *The Ford Foundation* di Indonesia pernah menggelar hasil evaluasi mengenai kebijakan, program dan proyek pendidikan di Indonesia.⁴ Laporan evaluasi yang oleh sementara pihak dianggap sebagai karya besar selama enam tahun bertugas di Indonesia itu memang begitu komprehensif. Memahami *Assesment of Indonesian Education: A Guide in Planning* yang oleh Balitbangdikbud (Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan) ketika itu diterjemahkan sebagai Pendidikan di Indonesia: Penilaian dan Pedoman Perencanaan, jelas tidaklah mudah, mengingat kajian Beeby yang cukup mendalam tersebut lebih dari sekadar aplikasi praktis metode evaluasi dalam perencanaan

³ Lihat Document of The World Bank. (1989). *Project completion report of Indonesia: second national agricultural extension project (Credit 996-IND)*. Report No. 7770. Tidak diterbitkan.

⁴ Beeby, C.E. (1979). *Assesment of Indonesian education: a guide in planning*. Wellington: New Zealand Council for Educational Research-Oxford University Press.

program pendidikan. Penyajian fakta-fakta yang cukup komplis memberikan kesan bahwa Beeby bertitik tolak dari *logical frame work* yang begitu detil, meskipun terkadang belum mewakili empirik yang sesungguhnya. Hal itu bisa dimaklumi karena Beeby memang bukanlah orang Indonesia dan hanya tinggal relatif singkat namun kontribusinya bagi pelaksanaan program pendidikan di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya jelas sangat signifikan.

Bagi para pemula studi evaluasi, *scientific appeal* akan mudah terbangun ketika mencermati *Evaluation Studies: Review Annual* yang volume pertamanya terbit pada tahun 1976 oleh Sage Publications, Ltd. Pada setiap edisi yang rata-rata di atas 700 halaman tersebut selalu dibahas diskusi dialektik tentang pemikiran studi evaluasi, isu-isu metodologis, konsep-konsep dan pendekatan, hingga sampel studi evaluasi program berbagai bidang, mulai dari bidang pendidikan; hukum, kriminalitas, peradilan pidana dan keamanan publik; kesejahteraan sosial; ilmu dan teknologi; masalah-masalah perkotaan; transportasi; kesempatan kerja dan perburuhan; kesehatan dan kesehatan mental; sampai pada evaluasi program energi dan pelestarian lingkungan hidup.

Meskipun istilah "evaluasi" hampir setiap kali terdengar dan terbaca melalui berbagai macam teks, banyak orang berpandangan bahwa studi evaluasi dianggap mengada-ada. Hal ini bisa dimaklumi karena sosialisasi terhadap landasan ontologi, epistemologi dan aksiologi yang membentuk *body of knowledge*-nya tidaklah seintensif bidang ilmu lain. Bukan hanya itu, setiap pemula studi ini akan merasa asing, terutama pada awal-awal studi karena pada umumnya mereka berasal dari berbagai disiplin ilmu yang berbeda dan merasa "melompat" ke ilmu baru. Padahal menurut hemat penyusun, hal itu tidaklah sepenuhnya benar karena salah satu asumsi dasar evaluasi ialah, bahwa teori, metodologi, dan tujuan-tujuan evaluasi tidaklah harus dipisahkan dari disiplin ilmu apa pun. Orientasi studi evaluasi dengan demikian lebih bersifat aplikatif-pragmatis, kritis-analitis dan tentu saja lintas disiplin.

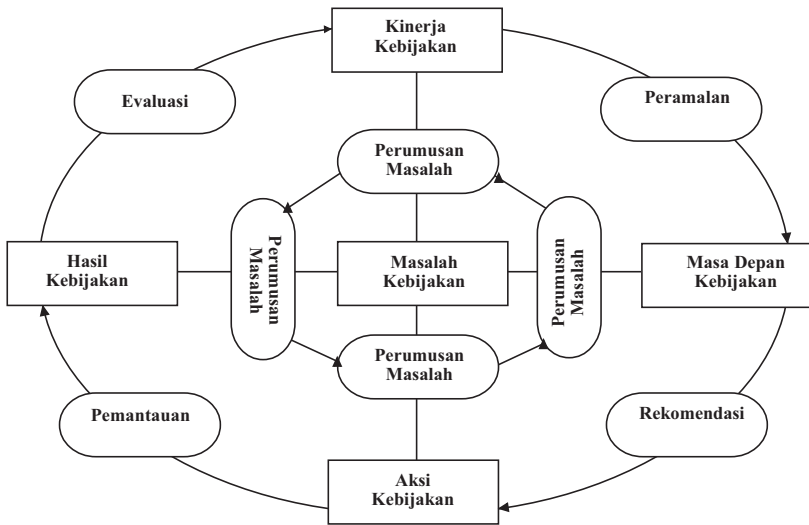
B. SIKLUS EVALUASI

Sebagai pengantar ke pemahaman, barangkali penting dikemukakan bahwa evaluasi paling sedikit akan ditemukan pada tiga level, matra atau dimensi yang saling kait mengkait karena sifat penjenjangannya. Mulai dari dimensi kebijakan, dimensi program, hingga ke unit terkecil yang disebut sebagai proyek. Sampai pada tahap ini lantas dikenal evaluasi kebijakan, evaluasi program dan evaluasi proyek. Secara substansial, pada masing-masing level, baik fungsi-fungsi utama evaluasi, deskripsi sasaran, maupun model dan pendekatan yang digunakan bisa saja sama. Perbedaan akan terjadi pada asumsi yang mendasarinya, logika kerangka kerja, kriteria dan indikator yang digunakan sebagai acuan evaluasi. Termasuk di dalamnya ialah, untuk apa evaluasi dilaksanakan pada masing-masing level. Pertanyaannya barangkali, di manakah posisi studi evaluasi terletak pada masing-masing level? Siklus evaluasi yang digambarkan berikut akan memperjelas hal itu.

Pada level kebijakan, sebagaimana dapat dicermati dari karya Dunn,⁵ evaluasi terletak pada tahap antara hasil kebijakan dan kinerja kebijakan dalam prosedur analisis kebijakan (lihat Gambar 1). Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi akan membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak semata-mata menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh problem telah diselesaikan, namun juga berkontribusi pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan problem lebih lanjut.

⁵Dunn, W.N. (1994). *Public policy analysis: an introduction. Second Edition.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.

Gambar 1
Posisi Evaluasi pada Level Kebijakan



Pada level perencanaan dan pemrograman, sebagaimana dikemukakan James Nisbet & Patners⁶, pada prinsipnya dalam sistem planning - programming serta pengawasan pelaksanaan pembangunan, terdapat empat unsur pokok yang menjadi *saka guru* (tiang utama) proses ini, yakni perencanaan atau pemrograman - eksekusi atau pelaksanaan - pelaporan - serta evaluasi pelaksanaannya (lihat Gambar 2). Pada siklus perencanaan dan pemrograman, evaluasi termasuk siklus keempat setelah siklus pelaksanaan dan pelaporan. Pada gambar tersebut nampak jelas bahwa antara eksekusi suatu perencanaan dan program terdapat aktivitas lain yang disebut sebagai monitoring atau pemantauan, yakni suatu prosedur analisis program yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari program. Karena memungkinkan analisis mendeskripsikan hubungan antara operasi program dan hasilnya, maka pemantauan merupakan

⁶ Nisbet, J. & Patners. (1980). *Cost control service*. Swiy. 4. London: B.E.

sumber informasi utama tentang implementasi.⁷ Untuk sebagian, pemantauan hanyalah istilah lain bagi usaha mendeskripsikan dan menjelaskan pelaksanaan program. Jadi, pemantauan merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan (*designative claims*) tentang pelaksanaan program di waktu lalu maupun sekarang. Dengan demikian, pemantauan terutama bermaksud untuk menetapkan premis faktual tentang pelaksanaan program. Sementara premis faktual dan nilai selalu naik-turun, dan ‘fakta’ serta ‘nilai’ itu interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasilah yang benar-benar dimaksudkan untuk membuat analisis sistematis tentang berbagai premis nilai. Jadi, pemantauan menghasilkan kesimpulan yang jelas selama dan setelah suatu perencanaan program diadopsi dan diimplementasikan, atau *ex post facto*.

Pemantauan merupakan suatu *aktivitas internal manajemen program*, tujuannya ialah untuk menentukan apakah program telah diimplementasikan sebagaimana yang telah direncanakan. Dengan kata lain, apakah sumberdaya akan dimobilisasi sebagaimana yang terencana (dirujuk sebagai *input monitoring* atau pantauan masukan) dan layanan atau produk akan disampaikan sesuai jadwal (dirujuk sebagai *output monitoring*).

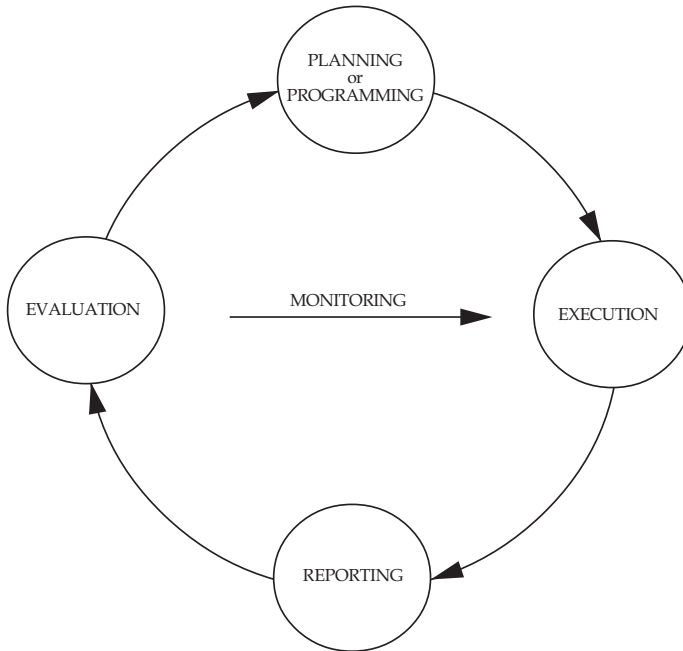
Berdasarkan istilah yang lebih resmi, kata Valadez & Bamberger (1994)⁸ pemantauan (*monitoring*) adalah aktivitas manajemen internal berkesinambungan yang tujuannya menjamin bahwa program dapat mencapai sasaran tertentu dalam batas periode waktu dan anggaran. Pemantauan meliputi pelaksanaan (penyediaan) umpan-balik reguler terhadap kemajuan implementasi program, juga berbagai permasalahan yang dijumpai selama implementasinya.

⁷Pustaka terbaik tentang implementasi dapat disimak karya Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. (1989). *Implementation and public policy*. Revised edition. Lanham, MD: University Press of America.

⁸Valadez, J., & Bamberger, M. (1994). *Monitoring and evaluation socials programs in developing countries: A Handbook for policymakers, managers, and researchers*. Washington, D.C.: EDI Development Studies, World Bank.

Pemantauan terdiri dari aktivitas-aktivitas operasional dan administratif yang menelusuri akuisisi dan alokasi sumberdaya, produksi atau penyampaian layanan dan catatan biaya.

Gambar 2
Posisi Evaluasi pada Siklus Proyek

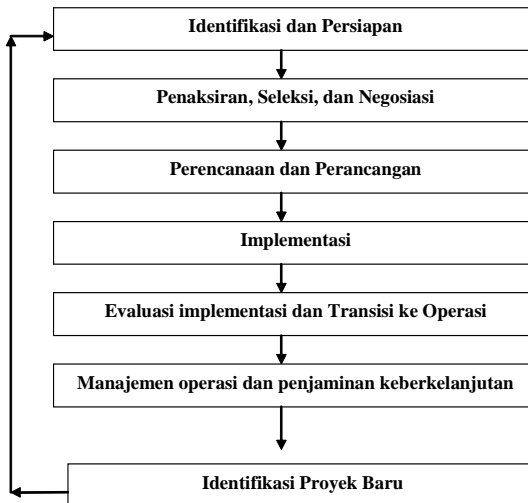


Pada level proyek, evaluasi berada di salah satu dari tujuh tingkatan utama (perhatikan Gambar 3). Sistem evaluasi harus menyediakan informasi yang dibutuhkan perencana, pelaksana, dan manajer proyek pada setiap tahapan ini, dan harus membantu menentukan apakah proyek tersebut telah diimplementasikan sebagaimana yang direncanakan, permasalahan apa yang perlu dipecahkan, dampak terharap atau tak terharap apa yang muncul, dan pelajaran apa yang dapat dipetik untuk seleksi dan rancangan proyek masa depan.

Baum dan Tolbert (1985)⁹ mendefinisikan suatu proyek sebagai “suatu paket diskrit dari investasi, kebijakan, juga aksi-aksi kelembagaan dan aksi lainnya yang dirancang agar dapat mencapai satu (atau serangkaian) sasaran pengembangan khusus dalam periode tertentu. Meskipun definisi ini cukup memuaskan untuk proyek investasi modal dan proyek pembangunan ekonomi, namun kurang memadai untuk kebanyakan proyek dan program sosial. Untuk program sosial, sebagian sarannya mungkin ditentukan oleh penerima manfaat (*beneficiaries*) ketika terjadi perkembangan program, dan mungkin dibutuhkan keluwesan (fleksibilitas) yang jauh lebih besar, tergantung pada periode pengimplementasian proyek atau program tersebut.

Konsep proyek berkembang dari kegiatan agensi pemberi dana bantuan internasional dan dari kepedulian bahwa bantuan keuangan mereka akan digunakan untuk mencapai sasaran khusus dan dapat dipantau (*monitorable*) pada saat-saat tertentu.

Gambar 3
Siklus Manajemen Proyek



⁹ Baum, Warren & Stokes Tolbert. (1985). *Investing in development: lessons from World Bank Experience*. New York: Oxford University Press. Hlm. 333.

Tahapan 1: Identifikasi dan Persiapan

Sebelum proyek khusus diidentifikasi, pemerintah seringkali setelah berkonsultasi dengan perwakilan internasional menentukan strategi pembangunan nasional dan sektoral. Sebagian negara menyiapkan rencana lima tahun, sedangkan sebagian lainnya merencanakan dalam periode yang lebih singkat. Di banyak negara, strategi jangka panjang kemudian diterjemahkan ke dalam rencana pembangunan tahunan (ADP: *Annual Development Plans*). Strategi dan rencana ini mengkalkulasikan sumberdaya nasional dan internasional yang dibutuhkan untuk proyek-proyek pembangunan baru, menentukan seberapa banyak yang tersedia, dan mengidentifikasi prioritas-prioritas sektoral.

Harus dilakukan penilaian (*assessment*) pendahuluan pada setiap proyek dalam daftar pendek (*short-listed*) untuk menilai viabilitas potensinya berdasarkan kriteria ekonomi, keuangan, teknis, kelembagaan, sosial, kemiskinan, lingkungan, dan gender.

Tahapan 2: Penaksiran, Seleksi, dan Negosiasi

Tahapan ini terarah pada penilaian kelayakan (*feasibility*) ekonomi, keuangan, dan teknis proyek. Banyak agen penyandang dana bantuan melaksanakan analisis ekonomi dan mengkalkulasi angka keuntungan ekonomi internal (IRR = *internal rate of return*) untuk menentukan apakah usulan proyek dapat diharap akan mencapai IRR yang memadai sesuai dengan investasinya atau tidak.

Seringkali metode penaksiran konvensional harus mengalami banyak perombakan manakala akan diterapkan pada program sosial. Analisis gender, penilaian dampak sosial, dan penilaian dampak lingkungan merupakan sebagian dari pendekatan-pendekatan analisis baru yang banyak digunakan.

Tahapan 3: Perencanaan dan Perancangan Proyek

Sekali satu proyek telah disetujui, maka atensi (perhatian) beralih ke perencanaan dan perancangan terinci. Pada tahap ini, dilaksanakan enam jenis kegiatan. *Pertama*, informasi

dikumpulkan untuk menentukan populasi sasarannya. *Kedua*, diidentifikasi kondisi (persyaratan) yang akan dipecahkan atau dikurangi intensitasnya dengan proyek tersebut. *Ketiga*, dirumuskan tujuan dan sasaran proyeknya. Tujuan (*goals*) adalah perubahan sosial yang diharap menjadi kontribusi proyek. Misalnya, salah satu tujuan dari *Program Pekan Imunisasi Polio* adalah mengikis habis polio dari bumi Indonesia. Sasaran (*objectives*) merujuk pada harapan besaran (*magnitude*) keluaran suatu proyek, yang diungkapkan dalam peristilahan kuantitatif. Berdasar contoh ini, salah satu sasarannya akan berupa pemberian tiga dosis vaksin polio pada 80 persen anak di seluruh wilayah dalam tahun pertama kehidupannya. *Keempat*, diambil keputusan mengenai durasi dan urutan dari setiap tahapan. *Kelima*, dipilih metode konstruksi dan pemberian layanan yang paling efisien. Dan *keenam*, dikumpulkan informasi tambahan untuk perumusan model program yang diharap akan menghasilkan perubahan sosial yang diinginkan sesuai populasi sasarannya.

Apakah dinyatakan secara eksplisit atau tidak, yang jelas setiap proyek mencakup asumsi-asumsi tentang berbagai cara pemberian jawaban (*respon*) oleh populasi sasaran, efektivitas relatif dari berbagai metode implementasi yang berbeda, dan cara-cara kecenderungan proyek mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ekonomi dan politik tempat proyek berlangsung. Agar dapat merancang juga mengimplementasikan program evaluasi, maka evaluator harus bekerja bersama perencana dan manajer program dalam pengembangan semua asumsi dan ekspektasi di atas menjadi suatu model dari cara pengembangan proyek yang diharapkan; cara keterpengaruhannya oleh lingkungan sosial, ekonomi, dan politik tempat proyek berjalan; dan cara calon penerima manfaat yang diharap akan merespon program.

Tahapan 4: Implementasi Proyek

Menurut Baum dan Tolbert, tahapan implementasi meliputi pengembangan atau konstruksi aktual proyeknya, sampai titik tempat proyek tersebut beroperasi sepenuhnya.

Hal ini meliputi pemantauan semua aspek kerja atau aktivitas ketika proyek berlangsung dan pengawasan oleh *'oversight agencies'* (perwakilan-perwakilan 'pengawasan') di dalam negara atau oleh pihak pendonor dari luar.¹⁰

Untuk sebagian besar proyek, hal ini berarti pembangunan infrastruktur fisik (jalan-jalan, sistem irigasi, sekolah) dan membutuhkan pabrik juga perlengkapan; namun untuk sebagian besar proyek sosial tahapan ini dapat melibatkan pelatihan, perancangan, dan pengujian program pendidikan eksperimen, serta pengembangan sistem penyampaian untuk program-program kesehatan dan penghargaan. Implementasi proyek melibatkan sejumlah fase, kegiatan, dan keputusan yang berbeda:

- Harus diambil keputusan mengenai cara pengorganisasian proyeknya, pihak mana yang akan menjadi perwakilan utama dan perwakilan pelaksana proyek, perwakilan lain yang mana yang akan dilibatkan secara aktif, dan bagaimana proyek tersebut akan dikoordinasikan. Keputusan penting lainnya menyangkut sampai sejauh mana para penerima manfaat proyek dilibatkan dalam perencanaan, implementasi, dan manajemen proyek.
- Sumberdaya keuangan, material, dan manusia yang dibutuhkan proyek harus didapatkan dan dimobilisasikan. Karena pengadaan sumberdaya dan penyusunan kontrak bantuan teknis merupakan tugas yang rumit dan dapat melibatkan prosedur yang masih asing bagi para peminjam, maka fase pengadaan cenderung menjadi sumber banyak pos biaya dan penundaan yang muncul dalam proyek dan juga mempengaruhi kualitas dan pemeliharaan perlengkapan.
- Fasilitas dan perlengkapan harus dibangun dan dipasang (*installed*).
- Sebagian besar metode efektif untuk penyampaian layanan harus diseleksi dan diimplementasikan.

¹⁰ *Ibid.*

- Implementasi fisik dan penyampaian layanan perlu diawasi dan kendali keuangan untuk semua aspek implementasi proyek dibangun.

Tahapan 5: Evaluasi Implementasi Proyek dan Transisi ke Operasi

Sekali implementasi proyek telah dituntaskan, maka sebagian besar perwakilan pemberi donor dan perwakilan pendanaan (keuangan) pemerintah pusat meminta laporan penyelesaian proyek yang akan memaparkan dan mengevaluasi setiap komponen identifikasi, penaksiran, dan implementasi proyek. Pada titik ini mungkin akan diambil keputusan menyangkut cara pengelolaan fase operasional proyek tersebut. Keterlibatan banyak perwakilan pemberi donor berakhir dengan penutupan resmi pinjaman mereka, ketika implementasi telah dituntaskan. Evaluasi membantu para pejabat (pemegang otoritas) memutuskan bagaimana cara pengelolaan fase operasional proyeknya. Idealnya, transisi ke operasi harus telah direncanakan pada tahapan awal siklus proyeknya.

Tahapan 6: Manajemen Operasi Proyek dan Penjaminan Keberlanjutan (Sustainability)

Setelah diimplementasikan, proyek dapat berlanjut sebagai satu aktivitas terpisah atau dapat pula diserap ke dalam operasi umum kementerian atau perwakilan yang bertanggungjawab. Apabila keberlanjutan proyek ingin berhasil dicapai, maka harus dibuat pengaturan keuangan dan keorganisasian demi penyampaian layanan; untuk menjamin bahwa infrastruktur, pabrik, dan perlengkapan akan dipelihara secara teratur; dan untuk membantu perwakilan-perwakilan serta organisasi-organisasi formal dan informal yang terlibat di dalam proyek.

Meskipun ada keberlanjutan operasi, namun proyek diharapkan menghasilkan satu atau lebih *dampak* (atau *keluaran*). Dampak didefinisikan sebagai harapan akan pengaruh suatu proyek pada suatu populasi sasaran.

Selanjutnya dampak dapat digolong-golongkan sebagai dampak jangka-panjang dan jangka-pendek (bergantung pada sasaran proyeknya); serta dampak terharap dan dampak tak-terharap (bergantung pada direncanakan atau diharap-kankah dampak itu atautkah tidak).

Hasil kajian dampak pendahuluan (yang dilaksanakan selama fase implementasi) digunakan untuk menilai apakah dampak kemungkinan dapat tercapai dan apakah kelompok sasaran terharap akan memperoleh manfaat. Apabila prospek untuk hal tersebut nampak menyedihkan, maka dapat dilakukan tindakan korektif. Karena sebagian besar kajian mengenai dampak dilaksanakan setelah beroperasinya suatu proyek, maka tujuan utamanya adalah untuk membantu meningkatkan seleksi dan perancangan proyek-proyek yang akan datang. Keputusan menyangkut seleksi dan perancangan proyek masa depan jarang (tak banyak) mengambil pelajaran dari informasi evaluasi proyek terdahulu.

C. RASIONAL EVALUASI PROGRAM

Terdapat beberapa rasional mengapa aktivitas evaluasi program relevan dilaksanakan. Posavac & Carey misalnya,¹¹ menunjuk beberapa rasional antara lain berikut ini.

1. Memenuhi persyaratan akreditasi

Evaluasi program dengan tujuan memperoleh akreditasi menuntut banyak fasilitas. Sekolah, perguruan tinggi, lembaga-lembaga kursus, rumah sakit, jurnal ilmiah, dan lain-lain institusi memerlukan akreditasi agar dapat menjaga eksistensi dan berbagai programnya tetap berjalan. Meskipun sebagian besar evaluasi akreditasi bersifat non-empiris, dan suatu organisasi mungkin tidak membutuhkan tingkat efektivitas yang tinggi untuk dapat memelihara hasil akreditasi, namun ancaman hilangnya akreditasi akan mempengaruhi pemeliharaan kualitas layanan program.

¹¹ Posavac E.J. & Carey R.G. (1985). *Program evaluation: methods and case studies*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

2. Pelaporan perihal dana

Sebagian terbesar aplikasi bantuan dana ke pemerintah dan agensi para donatur program memerlukan pembahasan tentang teknik yang akan digunakan untuk mengevaluasi efektivitas berbagai kegiatan yang didukung oleh penyandang dana. Misalnya, apabila program pemberian makanan tambahan untuk anak sekolah (PMTAS) mendapatkan dukungan, maka para administrator program akan diminta untuk mengumpulkan bukti empiris bahwa setiap anak sekolah tanpa kecuali akan terjangkau oleh PMTAS dan bahwa program tersebut telah meningkatkan asupan gizi anak sekolah sekaligus meningkatkan pengetahuan tentang nutrisi. Jika program tersebut hendak dipertanggung-jawabkan kepada pemerintah atau kepada agensi donatur, dan secara tidak langsung kepada publik, maka program tersebut harus dapat menunjukkan rincian penggunaan dananya.

3. Menjawab permintaan informasi

Rasional ketiga untuk mengumpulkan informasi agar dapat memfasilitasi penyelesaian sejumlah besar survei yang diperlukan oleh lembaga-lembaga pemerintah untuk keberlanjutan penyediaan dana. Apabila pelaksana program tidak menyimpan catatan atau rekaman yang sistematis, maka setiap permintaan informasi akan menghabiskan banyak waktu untuk pencarian secara manual. Jika tujuan evaluasi disadari dan setiap rekaman data disimpan serta dipelihara dengan cara-cara yang memudahkan pencarian, maka evaluator akan menjadi anggota staf program yang tentunya akan sangat berharga.

4. Pengambilan keputusan administrasi

Aneka macam keputusan administratif dapat diperkaya dengan data evaluasi. Suatu agensi dapat diminta untuk memperluas programnya. Meskipun demikian anggaran seringkali tidak mencukupi untuk meliputi semua layanan yang disarankan oleh anggota komunitas atau oleh seorang staf yang antusias. Jika terjadi hal yang demikian, pada akhirnya

administrator programlah yang bertanggung-jawab untuk mengalokasikan sumberdaya finansial yang dibutuhkan. Jika aktivitas evaluasi telah menjadi rutinitas, maka sebagian bahan atau data akan tersedia untuk membantu pengambilan keputusan. Lagipula apabila prinsip evaluasi objektif diterima, maka lebih besar kemungkinan hal tersebut akan disertai pendekatan empiris pada pengambilan keputusan. Pendekatan objektif pada pengambilan keputusan merupakan suatu peningkatan apabila dibandingkan dengan strategi tipikal penyelesaian program yang lebih berdasarkan pada bukti anekdot dan keterkesanan, atau bahkan berdasar pada tekanan politik yang ada.

5. Membantu staf dalam mengembangkan program

Rasional evaluasi kelima adalah mendapatkan informasi untuk meningkatkan atau memperbaiki praktik program. Tanpa umpan balik untuk efektivitas, maka seseorang tidak akan dapat meningkatkan keahliannya. Penyedia layanan membutuhkan informasi mengenai seberapa baik pelaksanaan kerja mereka. Evaluator juga dapat memberikan umpan balik mengenai seberapa baik penyedia layanan menurut persepsi penerima layanan. Sejauh menyangkut hubungan manusiawi dalam layanan program kemanusiaan, hubungan personal yang baik jauh lebih penting bagi penyedia layanan daripada bagi mereka yang pekerjaannya kurang melibatkan kontak langsung dengan manusia.

6. Mempelajari berbagai pengaruh program yang tak dikehendaki

Suatu program memiliki aneka macam pengaruh, baik terhadap fasilitas program, terhadap komunitas, lebih-lebih terhadap peserta program. Sebagian dari pengaruh itu memang diinginkan, namun ada beberapa pengaruh yang tidak diharapkan. Sebagaimana obat yang manjur dapat memberikan efek samping yang tidak diinginkan, demikian pula dengan program yang berguna dan berhasil. Persoalan

ini dikemukakan oleh Scriven,¹² yang menawarkan istilah *goal-free evaluation*. Evaluasi bebas tujuan berupaya meneliti semua pengaruh program. Misalnya, pengenalan metode pertanian dengan mekanisasi dari Barat (penggunaan traktor misalnya) di beberapa negara dunia ketiga menyebabkan peningkatan pengangguran karena traktor banyak menggantikan tenaga manusia.

Beberapa rasional lain mengapa evaluasi program penting dikembangkan dan dibutuhkan oleh setiap organisasi layanan program kemanusiaan adalah adanya beberapa aspek dan tren sebagaimana diuraikan berikut.

1. Perlunya kualitas layanan yang benar

Menurut Posavac & Carey (1985),¹³ dalam beberapa tahun terakhir penyangkalan terhadap asumsi tertentu menyebabkan upaya orang yang mengajar, melakukan konsultasi, menyediakan perawatan kesehatan, atau yang bekerja dalam kelompok-kelompok komunitas menjadi upaya yang lebih menantang atau bahkan lebih produktif. Tidak ada lagi anggapan bahwa layanan kesehatan, pendidikan, pelatihan, rehabilitasi atau jenis layanan lain yang dikembangkan oleh individu atau kelompok 'murah hati' akan benar-benar membantu masyarakat. Saat ini program-program inovatif dan perluasan layanan standar tidak banyak yang berhasil memperoleh dana tanpa melalui semacam sarana demonstrasi yang dapat meyakinkan bahwa biaya layanannya benar-benar dapat meningkatkan status klien.

Seringnya metode sains sosial digunakan untuk peningkatan efektivitas program dan lembaga layanan manusia, menyebabkan evaluasi menjadi "*growth industry*" selama tahun 1970-an terutama dalam masyarakat

¹² Scriven, M. (1967). The Methodology of evaluation. Dalam *Perspectives of curriculum evaluation*, American Educational Research Association Monograph series on Curriculum Evaluation. Chicago: Rand McNally.

¹³ *Op Cit.*

pascaindustrial.¹⁴ Di Amerika Serikat, ada beberapa alasan yang melatarbelakangi pertumbuhan ini. Maksud baik, kemahalan harga, dan upaya penuh ambisi untuk mengatasi pengaruh latar belakang yang tidak menguntungkan selama pertengahan dan penghujung tahun 1960-an pada umumnya tidaklah efektif, setidaknya dampak dari berbagai upaya tersebut tidak sebanding dengan ekspektasi sebagian besar pengembang program, pejabat pemerintah, dan juga masyarakat pada umumnya yang sangat optimistik. Selama tahun 1970-an terungkap sejumlah besar keraguan berkenaan dengan dimulainya program-program nasional yang efektivitasnya belum dapat dipertunjukkan. Namun menurut Boruch, Cordray, Pion, Leviton (1983), peringatan semacam itu seringkali tidak diindahkan.¹⁵

Selain kebutuhan untuk menunjukkan bahwa proposal program akan menjadi efektif, ada juga kebutuhan untuk mendemonstrasikan bahwa program yang sedang berjalan sudah cukup baik dan terkelola secara efisien. Program pemerintah seringkali dihentikan tidak secara eksplisit. Alih-alih pendekatan baru itu diterapkan seiring dengan program lama. Beberapa ada yang menyatakan bahwa program diotorisasi untuk jangka waktu tertentu – misalnya 5 tahun. Setelah jangka waktu tersebut habis maka program itupun berakhir, kecuali keberhasilannya terdokumentasi dan telah dilakukan otorisasi ulang.¹⁶

2. Kesulitan pendefinisian dan pengukuran hasil

Alasan lain terjadinya peningkatan permintaan akan evaluasi layanan berorientasi manusia adalah sukarnya memaparkan hasil yang diidamkan dari berbagai layanan

¹⁴ Lihat misalnya Guttentag M. (1977). *Evaluation and society*. Dalam Guttentag M. (ed.) *Evaluation studies: Review annual*. 2: 52-62.

¹⁵ Periksa risalah Boruch, R.F., Cordray, D.S., Pion, G.M. & Leviton, L.C. (1983). *Recommendations to Congress and their rationale*. *Evaluation Review*. 7: 5-35.

¹⁶ Chelimsky, E. (1978). *Differing perspectives of evaluation*. Dalam Rentz, R.C. & Rentz, B.R. (eds.). *New directions for Program Evaluation*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass.

organisasi manusia apabila dibandingkan dengan upaya serupa pada organisasi berorientasi produk. Manakala hasil yang diidamkan tidak mudah didefinisikan, maka evaluasi keberhasilan menjadi sangat rumit. Perusahaan-perusahaan industri membuat segala sesuatu yang dapat dilihat, ditimbang, dan dihitung. Di setiap mall, supermarket, hipermarket dan toko-toko, barang-barang tersebut diperjual-belikan. Menilai keberhasilan organisasi semacam ini relatif mudah – setidaknya dari sudut teori. Untuk menilai keberhasilan, yang perlu dilakukan adalah menentukan apakah ada fakta barang produk itu dibuat dan dijual, dan apakah hasil yang diperoleh melampaui biaya pembuatan dan penjualannya. Dalam praktik, pertanyaan ini memang menjadi rumit karena ciri sifat “bisnis besar” yang melingkupinya. Namun demikian, pendekatan untuk mengevaluasi keberhasilan akhir dari organisasi semacam ini relatif mudah untuk ditentukan dan dapat diterima secara luas.

Penggunaan sumberdaya manusia sama pentingnya dengan penggunaan sumberdaya finansial; meskipun demikian masyarakat telah melampaui masa sulit untuk mengembangkan kriteria keberhasilan yang layak. Pada beberapa layanan manusia, ciri-sifat produknya memiliki tingkat kesulitan pemaparan yang setara dengan tingkat kesulitan pemaparan metode evaluasi kualitasnya. Apa tujuan program pendidikan remedial? Bagaimana kita dapat mengetahui bahwa seorang anak telah memperoleh apa yang ditawarkan program? Kapan seseorang yang terluka direhabilitasi? Rehabilitasi tingkat apa yang seharusnya diharapkan? Apabila negara memberikan fasilitas makan siang untuk anak sekolah, namun anak-anak menyisihkan sayur-mayurnya, apakah dengan demikian program itu dapat dikatakan gagal? Apakah kita harus mengubah menu atau mengajarkan ilmu gizi pada orang-tua? Apabila terjadi perceraian setelah menjalani konseling perkawinan, apakah dapat dikatakan bahwa konseling itu kurang memadai?

3. Aturan imperatif program layanan manusia

Apabila program layanan manusia hanya berbasiskan harga untuk setiap layanan (*fee-for-service*), maka pengevaluasiannya dapat dialihkan ke kekuatan pasar bebas. Menurut definisi, layanan yang terbeli akan berhasil; layanan yang ditolak akan gagal karena jumlah pembelinya kecil atau bahkan tanpa pembeli. Pendekatan pasar bebas belum diperbolehkan mengatur bidang program layanan manusia. Ada dua alasan utama yang mendorong larangan tersebut. *Pertama*, diasumsikan bahwa publik tidak dapat langsung membedakan antara penyedia layanan yang baik dengan yang buruk. Misalnya, berapa banyak jumlah pasien yang benar-benar dapat menyatakan keahlian seorang dokter? Oleh karena alasan ini, dokter dan banyak penyedia layanan lain diharuskan memperoleh lisensi dari negara, sebelum memberikan layanan ke masyarakat. Menurut tradisi, kualifikasi untuk layanan dilakukan berdasarkan pelatihan; namun, telah berkembang kecenderungan yang menuntut demonstrasi kemampuan sebelum pemberian ijin layanan.

Alasan kedua adalah bahwa penerima layanan, biasanya membayar biaya layanan dengan cara tidak langsung. Perusahaan asuransi swasta, organisasi besar yang murah hati, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat; semua lembaga ini menutup biaya dari berbagai layanan manusia. Sekali program layanan memperoleh dana subsidi, maka penerima layanan sudah merasa cukup puas dan tidak lagi mempedulikan persoalan lainnya, seperti cara administrasi atau apa saja yang disediakan. Meskipun demikian, menggunakan dana asuransi dan umum secara bijak dan produktif juga tidak dapat diabaikan, yang penting adalah kebutuhan untuk mendemonstrasikan aktivitas layanan manusia dapat disediakan.

D. PENDORONG KEBUTUHAN EVALUASI

Ada beberapa faktor pendorong atau kecenderungan yang menyebabkan evaluasi dibutuhkan. Meningkatnya ketertarikan pada evaluasi program merupakan hasil beberapa tren yang muncul dalam masyarakat modern. Akuntabilitas menjadi kata yang tidak lagi asing di lingkungan pemerintahan dan layanan manusia. Akuntabilitas merujuk pada justifikasi cara penggunaan sumberdaya, dan pada tanggungjawab untuk pencapaian hasil yang realistis sebagai suatu keluaran (*output*) dari upaya seseorang (Scriven, 1981).¹⁷ Tuntutan dipenuhinya akuntabilitas nampaknya merupakan akibat gerakan konsumen, keinginan para profesional sendiri untuk meningkatkan layanan, kesadaran akan praktek manajemen yang baik, dan pengakuan akan batas-batas kemampuan masyarakat pendukung layanan manusia.

1. Gerakan Konsumen

Dalam beberapa tahun terakhir, terbentuk sejumlah kelompok organisasi dengan tujuan untuk menyuarakan kebutuhan konsumen pada korporasi-korporasi besar. Gerakan ini mendapat reaksi dari bidang layanan manusia. Filosofi di balik pendekatan ini terungkap dalam komentar singkat berikut ini: "Asumsi bahwa 'pengoperasian' suatu layanan setara atau ekuivalen dengan 'penyampaian' layanan, dan bahwa keduanya setara dengan penyampaian layanan 'berkualitas' tidak lagi diakui sebagai sesuatu yang valid pada dirinya sendiri." (Speer dan Trapp, 1976).¹⁸ Hak kaum profesional untuk melakukan pengambilan keputusan tak tertandingi telah dipangkas.

Suatu bentuk evaluasi perawatan medis (tuntutan malpraktik dan ancaman tuntutan malpraktik) sudah mulai mengubah praktik kedokteran. Tidak ada tenaga profesional

¹⁷ Scriven, M. (1981). *Evaluation thesaurus*. 3rd ed. Inverness, California: Edgepress.

¹⁸ Lihat Speer, D.C. & Trapp, J.C. (1976). Evaluation of mental health service effectiveness. *American Journal of Orthopsychiatry*. 46: 217-28.

yang terbebas dari akuntabilitas. Administrator pemerintahan, guru dan dosen, hakim, jaksa, perawat, pejabat militer dan bahkan pendeta merupakan sebagian tenaga profesional yang kinerjanya mulai dikritisi habis-habisan. Kita semakin mengarah kepada prinsip yang menyatakan bahwa rasa hormat dan pengakuan harus diperoleh berdasarkan kinerja dan bukan berdasarkan pada sertifikat atau status semata.

2. *Kepedulian Tenaga Profesional*

Para penyedia layanan sendiri seringkali bekerjasama dan mempelopori kepemimpinan dalam pergerakan ke arah evaluasi pelayanan manusia. Pada masa-masa sekarang, perawatan kesehatan menerima evaluasi awal dari masyarakat medis itu sendiri. Kinerja guru dan dosen dievaluasi secara berkala secara nasional melalui ujian nasional peserta didik. Melalui berbagai label aktivitas seperti pengawasan melekat, penggunaan anggaran berbasis kinerja dan sebagainya di lingkungan pemerintahan, evaluasi terus menerus dilakukan sebagai bentuk kepedulian para profesional agar mempertanggungjawabkan layanan publiknya.

3. *Efektivitas Manajerial*

Prosedur manajemen yang baik semakin luas diterapkan di berbagai bidang layanan manusia. Para administator layanan manusia sekarang ini memiliki kesadaran yang jauh lebih dalam, sehubungan dengan perlunya manajemen efektif dibandingkan dengan apa yang mereka sadari di masa lampau.

Alasan kelambatan perkembangan prosedur manajemen yang cermat dalam layanan manusia, mungkin terletak pada dua bidang utama: (1) kesukaran menspesifikasikan apa yang seharusnya merupakan hasil layanan manusia yang efektif; dan (2) asal mula sebagian besar layanan manusia adalah dari lingkungan kecil yang murah. Sehubungan dengan tujuan yang hendak dicapai, perusahaan-perusahaan komersial dapat lebih gamblang daripada departemen-departemen yang mengurus layanan manusia seperti pendidikan nasional, social dan kesejahteraan rakyat, dan sebagainya. Hal ini bukan

berarti bahwa lingkungan layanan manusia melaksanakan atau harus bertindak atas dasar nilai yang sama dengan perusahaan bisnis. Meskipun demikian, ada banyak yang harus dipelajari dari metode manajemen modern.

Evaluasi program pada berbagai layanan manusia memperoleh dorongan kuat dari pengembangan piranti berorientasi pada data bagi para manajer. Piranti untuk mengkaji dan meningkatkan cara berfungsi organisasi untuk mencapai tujuannya seperti riset operasi dan analisis sistem membantu pekerjaan evaluator dalam organisasi pelayanan manusia. Evaluasi program dapat membantu manajer untuk mengetahui program mana yang berhasil dan mana yang melayani populasi sasaran. Informasi demikian dapat menyebabkan keputusan administrator lebih objektif.

4. *Keterbatasan-keterbatasan Sumberdaya*

Pengakuan bahwa masyarakat tidak dapat memenuhi semua kebutuhan yang mungkin dimiliki oleh seseorang mendorong munculnya persyaratan bahwa prioritas harus ditentukan. Mana yang lebih bernilai - tritmen terhadap pecandu narkoba di dalam penjara atautkah detoksifikasi mereka di luar penjara? Jarang sekali pertanyaan diungkapkan secara begitu sederhana; meskipun demikian, pokok yang akan diajukan sangatlah penting - mencurahkan satu sumberdaya ke satu program mengimplikasikan bahwa sumberdaya ini tak dapat dicurahkan ke program lain. Masing-masing program memiliki pendukungnya dan penerima keuntungannya sendiri-sendiri. Berbagai keinginan yang saling bertentangan dari kelompok-kelompok ini membuat pengambil keputusan merasa ditarik ke dua, tiga, atau lebih arah. Tentu saja, program dapat diperingkatkan atas dasar kekuatan atau kekuasaan para pendukungnya. Meskipun demikian, masih lebih baik jika menggunakan informasi objektif untuk memperingkatkan program berdasarkan potensi efektivitasnya. Dengan cara ini sumberdaya masyarakat dapat dipergunakan secara lebih adil dan lebih bermanfaat dibandingkan dengan cara-cara tradisional.

E. PENGGUNA EVALUASI

Ada cukup banyak jenis organisasi layanan manusia yang dapat dan harus dievaluasi.

1. *Perawatan kesehatan*

Rumah sakit, klinik, perluasan fasilitas perawatan, rumah-rumah rehabilitasi, pusat kesehatan mental, dan berbagai organisasi serupa mensponsori berbagai layanan untuk pasien dan klien mereka. Fasilitas-fasilitas seperti itu menghabiskan banyak dana layanan yang efektivitasnya masih dapat dipertanyakan. Layanan pendidikan bagi pasien, bentuk psikoterapi tertentu, perlakuan medis tertentu, program rekreasi, dan berbagai cara perlakuan inovatif untuk mengatasi persoalan medis atau berperilaku merupakan sebagian jenis program yang masih harus dievaluasi dengan cara tertentu. Akal sehat dan praktik manajemen yang baik sepakat efektivitas program seperti itu harus didokumentasikan agar dapat mensahkan kelangsungan pengeluaran dana. Tinjauan rekanan dan uji rekaman merupakan sebagian di antara beberapa metode evaluasi program yang secara khusus dikembangkan di bidang perawatan kesehatan.

2. *Peradilan kriminal*

Lembaga kepolisian negara, sistem peradilan, dan lembaga pemasyarakatan ikut mensponsori program untuk menciptakan rasa hormat pada 'law enforcement', untuk mengembangkan pendekatan di antara para petugas pelaksana hukum dan warga-negara, dan untuk campur tangan dalam kehidupan narapidana. Mereka juga menjalankan banyak program lain untuk mencapai berbagai macam tujuan. Sejumlah departemen ikut mensponsori program berbiaya milyaran rupiah untuk mengurangi kenakalann remaja, pencegahan narkoba, dan sebagainya. Efektivitas program tersebut dan program peradilan lain masih meragukan. Evaluasi yang dilaksanakan secara cermat dapat membantu baik dalam penyeleksian program baru maupun peningkatan program berjalan.

3. *Pendidikan*

Sekolah dan perguruan tinggi seharusnya mengevaluasi efektivitas staf pengajar dan program pembelajarannya, serta program lain yang bersifat ekstrakurikuler. Sebelum diperkenalkan, efektivitas kurikulum baru harus sudah dinilai. Evaluasi untuk berbagai macam program pendidikan seperti ini menuntut banyak pendekatan berbeda.

4. *Industri dan bisnis*

Program pelatihan dipakai secara luas pada semua jenis bisnis. Efektivitas program pelatihan seperti ini harus selalu dievaluasi secara berkala. Khususnya, program pelatihan rancangan baru sangat membutuhkan evaluasi. Misalnya, program pelatihan keselamatan kerja baru yang disponsori perusahaan merupakan program ideal untuk dievaluasi dengan memakai teknik biaya manfaat karena teknik tersebut dapat menghitung baik biaya program maupun biaya kecelakaannya.

5. *Administrasi publik*

Komunitas di daerah mendukung aneka macam program layanan. Upaya pengobatan untuk pencegahan (misal: pemeriksaan tekanan darah), program pertamanan tingkat kabupaten, dan inspeksi keamanan kebakaran merupakan sebagian contoh program layanan yang disponsori oleh komunitas setempat. Program-program tersebut membutuhkan evaluasi. Apakah program tersebut menjangkau semua penduduk sebagaimana yang telah direncanakan? Apakah rekomendasi dari inspektur keamanan dipatuhi? Apakah orang yang benar-benar membutuhkan pelayanan terdeteksi?

