

## EVALUASI KEBIJAKAN DAN PROGRAM PEMBANGUNAN

Oleh : Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc

*Dilihat dari kaidah-kaidah perencanaan, fenomena-fenomena sosial ekonomi dan politik di tanah air yang terjadi semenjak pertengahan tahun 1997 menggambarkan bahwa perencanaan pembangunan nasional kita tidak begitu memiliki daya antisipatif yang baik. Instabilitas sosial-politik di dalam negeri tadi, ditambah dinamika perekonomian global, ternyata mampu meruntuhkan seluruh hasil jerih payah bangsa Indonesia membangun negeri selama tiga dasawarsa terakhir ini. Hal ini membuktikan bahwa paradigma dan pendekatan yang digunakan dalam proses perencanaan pembangunan nasional selama ini, ternyata memiliki berbagai kelemahan yang bersifat mendasar. Untuk itu, penyelenggaraan pembangunan nasional perlu terus-menerus dievaluasi dengan menggunakan pendekatan dan bentuk reformasi yang tepat guna mengatasi kelemahan sistem / proses pembangunan yang dihadapi dewasa ini*

### Pendahuluan

Memasuki tahun 2000, proses implementasi pembangunan nasional Indonesia menggenapkan dua setengah tahun periode keterpurukan ekonomi, yang dipicu dan dipacu oleh jatuhnya nilai tukar Rupiah terhadap matauang asing atau yang lazim disebut krisis moneter sejak pertengahan tahun 1997 lalu.

Kini, pembangunan nasional yang selama enam periode Repelita telah berhasil memacu pertumbuhan ekonomi rata-rata di atas 5% per tahun, selama tahun 1998 justru mengalami kemunduran yang sangat hingga mencapai tingkat pertumbuhan minus 15%. Kontraksi ini diikuti pula oleh melambungnya tingkat suku bunga perbankan serta meroketnya

tingkat inflasi yang mencapai angka 85% selama tahun 1998.

Berbagai upaya pemulihan perekonomian nasional selama krisis berlangsung telah dilakukan, baik melalui instrumen moneter maupun fiskal, sejalan dengan rekomendasi IMF dalam rangka pemenuhan prasyarat pencairan dana pinjaman bagi program stabilisasi dan pemulihan perekonomian nasional. Namun demikian, perbaikan ekonomi Indonesia tampaknya belum akan terjadi paling tidak hingga tahun 2000, meski tanda-tanda positif perubahan ke arah itu sudah mulai terlihat dalam tahun 1999 lalu.

Perubahan yang begitu cepat dan tidak terkirakan sebelumnya akan terjadi pada perekonomian Indonesia tersebut, di satu sisi dipandang sebagai akibat gagalnya kebijakan

pembangunan nasional selama tiga dasawarsa terakhir dalam membangun fundamental ekonomi Indonesia, sehingga rentan terhadap pengaruh eksternal yang merupakan konsekuensi dampak globalisasi ekonomi. Di sisi lain, keterpurukan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dewasa ini, juga ditenggarai sebagai dampak instabilitas politik dalam negeri yang dipicu oleh Gerakan Reformasi Total kelompok mahasiswa, pelajar dan pemuda, serta tokoh-tokoh politik reformis lainnya.

Gerakan ini pula yang akhirnya membuat sejarah baru kepolitikan nasional dengan "lengsemnya" Soeharto dari kursi Kepresidenan dan menyerahkannya kepada BJ Habibie, yang kemudian dikukuhkan menjadi Presiden RI Ke-3.

Selain itu, berbagai kerusuhan massa yang terjadi di berbagai daerah dengan berbagai motif pemicu dan penggerakannya, sebagaimana yang terjadi di Jakarta tanggal 13 dan 14 Mei 1998 dan kerusuhan di Ambon awal tahun ini, juga dinilai menjadi salah satu penyebab utama mandeg dan mundurnya perekonomian nasional, sekaligus memacu peningkatan statistik penduduk miskin di Indonesia.

Namun yang jelas dari fenomena tersebut di atas adalah fakta bahwa kondisi sosial-ekonomi-politik "*turbulent*" yang berlangsung cepat dan "*unpredictable*" dewasa ini, memang luput dari antisipasi perencanaan pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang juga memuat materi arah kebijakan dan program Repelita VII.

Praktis selama tahun 1997 hingga saat ini, pemerintah tidak lagi dapat menggunakan dokumen rencana pembangunan nasional GBHN 1998 dan Repelita VII. Bahkan Sidang Istimewa MPR tanggal 10 - 13 November 1998, akhirnya menetapkan Tap MPR RI Nomor IX/MPR/1998 yang mencabut Tap Nomor II/MPR/1998 tentang GBHN. Ini berarti bahwa dalam masa pemerintahan transisional Presiden Habibie hingga terpilihnya anggota MPR/DPR dan pemerintahan baru hasil Pemilu 1999, pembangunan nasional Indonesia hanya akan didasarkan kepada kebijakan kontingensial, yang bersumber dari kewenangan diskresionari yang dimiliki eksekutif; mantan Presiden Habibie beserta para Menteri anggota Kabinet Reformasi Pembangunan. Berdasarkan Ketetapan Sidang Istimewa MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, Presiden BJ Habibie beserta para anggota kabinetnya justru dihadapkan kepada tugas-tugas reformasi kesisteman dan stabilisasi yang sangat pelik dan mendasar di segala bidang pembangunan, terutama bidang-bidang ekonomi, politik, hukum, serta agama dan sosial budaya.

Tujuannya adalah untuk menanggulangi krisis yang sedang dihadapi seluruh rakyat Indonesia serta dalam rangka terbangunnya sistem kenegaraan yang demokratis serta dihormati dan ditegakkannya hukum untuk mewujudkan tertib sosial masyarakat.

Fenomena yang kita hadapi dewasa ini, menjadi pelajaran berharga bagi kita bahwa dinamika perekonomian global dan instabilitas sosial-politik di dalam negeri, ternyata mampu meruntuhkan seluruh hasil jerih payah bangsa

Indonesia membangun negeri selama tiga dasawarsa terakhir ini. Hal ini membuktikan bahwa paradigma dan pendekatan yang digunakan dalam proses perencanaan pembangunan nasional selama ini, ternyata memiliki berbagai kelemahan yang bersifat mendasar, terutama dihadapkan kepada kondisi perekonomian global yang bersifat "turbulent", dengan dinamika perubahan yang tak menentu dan sulit diprakirakan sebelumnya (*Unpredictable and Uncertain Changes*).

Berdasarkan hal-hal tersebut, makalah ini mencoba menguraikan secara konseptual maupun empirik bagaimana sistem dan proses evaluasi pembangunan yang berkembang dewasa ini, khususnya dalam proses pembangunan nasional Indonesia.

Permasalahan dan kendala apa saja yang dihadapi oleh Indonesia dan umumnya negara-negara yang sedang berkembang, dalam upaya evaluasi penyelenggaraan pembangunan nasional. Serta pendekatan dan bentuk reformasi bagaimana yang dapat ditempuh untuk mengatasi kelemahan sistem / proses evaluasi pembangunan yang dihadapi dewasa ini ?

## Konsep Evaluasi

Sebagian dari tugas pemerintahan dalam pembangunan adalah menjamin bahwa tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam setiap dokumen rencana pembangunan, dapat tercapai sesuai dengan kriteria-kriteria keberhasilan yang telah disepakati.

Pertanyaan-pertanyaan seperti berikut ini lazim dikemukakan dalam rangka menilai atau mengevaluasi kebijakan dan program

pembangunan : Bagaimana tingkat keberhasilan (atau kegagalan) sesuatu rencana atau program pembangunan di sektor X ? Seberapa jauh keefektifan (atau ketidakefektifan) pelaksanaan kebijakan instansi B dihadapkan kepada kondisi dan aspirasi masyarakat yang berkembang dewasa ini ?

Bagaimana kemanfaatan program atau proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh Departemen Z dalam rangka mengentaskan kemiskinan ?

Para administrator dan perencana pembangunan biasanya tidak pernah mengasumsikan bahwa dengan tingkat akurasi perencanaan dan pelaksanaan tertentu, keberhasilan pencapaian tujuan akan terjadi dengan sendirinya (*taken for granted*).

Kondisi-kondisi kinerja di masa lalu dan kondisi-kondisi lingkungan strategis di masa depan yang berubah-ubah tidak menentu, akan selalu memerlukan upaya-upaya penyesuaian terhadap berbagai rencana, tindak kebijakan dan program pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Penyesuaian tersebut dapat saja dilakukan pada saat proses perencanaannya, dalam implementasinya bahkan sejak dini, serta pada saat program pembangunan telah selesai dilaksanakan, sebagai bahan bagi pelaksanaan kegiatan periode berikutnya. Bentuk tindak lanjut kebijakan sebagai koreksi atas kinerja yang lalu dapat saja berupa penyesuaian metode kerja, penggantian personalia, perubahan struktur organisasi dan manajemen proyek dan sebagainya. Singkatnya, dengan melakukan proses evaluasi kebijakan, program dan proyek pembangunan dalam rangka

pengendalian dan pengawasannya; para administrator pembangunan dengan demikian melengkapkan seluruh siklus manajemen perencanaan dan implementasi penyelenggaraan pembangunan.

Secara konseptual evaluasi dalam siklus manajemen pembangunan merupakan bagian yang integral dari fungsi pengawasan pembangunan. Evaluasi sebagai proses adalah kegiatan menilai kinerja dan kemanfaatan rencana, kebijakan, program, dan proyek pembangunan yang diselenggarakan baik oleh pemerintah sendiri maupun oleh pihak-pihak ketiga seperti swasta, lembaga swadaya masyarakat, maupun individual masyarakat (lihat Jones, 1991 : 355-6).

Sedangkan evaluasi sebagai suatu sistem kerja mempunyai peranan penting dalam menyediakan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan proyek, baik dalam pengendalian pelaksanaan proyek (on going project) maupun dalam perencanaan berikutnya (Kartasasmita, 1997 : 138-9).

Charles O Jones (1991 : 356-7) menjelaskan bahwa program evaluasi sebagai suatu proses kegiatan dalam pelaksanaannya mencakup kegiatan-kegiatan penetapan spesifikasi, pengukuran, analisis, dan rekomendasi.

Penetapan *Spesifikasi (Specification)*, merupakan kegiatan yang sangat penting dan menentukan bagi tahapan pelaksanaan kegiatan berikutnya. Termasuk dalam kegiatan ini adalah upaya pengidentifikasian tujuan-tujuan, sasaran-sasaran, serta kriteria-kriteria yang harus dievaluasi dalam suatu proses atau program pembangunan. Kegiatan penetapan spesifikasi berarti juga kegiatan evaluasi awal untuk menentukan cara bagaimana kinerja dan

manfaat suatu program pembangunan dapat dinilai.

Kegiatan *pengukuran (measurement)* secara ringkas dapat dirumuskan sebagai kegiatan pengumpulan data dan informasi yang relevan dengan sasaran-sasaran atau tujuan program evaluasi.

Data yang dikumpulkan dari kegiatan pengukuran ini bisa bersifat absolut atau kuantitatif (misalnya pengukuran atau penghitungan jumlah penduduk miskin yang menerima bantuan dana dari pemerintah), bisa juga dalam bentuk proksimasi yang bersifat kualitatif (misalnya kunjungan dan komunikasi pejabat pemerintah kepada masyarakat pedesaan sebagai proksi bagi penilaian daya tanggap pemerintah terhadap aspirasi masyarakat).

Kegiatan *analisis (analysis)* adalah kegiatan menginterpretasikan atau pemahaman serta penggunaan data dan informasi yang berhasil dikumpulkan guna membuat kesimpulan dan temuan evaluasi.

Untuk melakukannya digunakan alat-alat analisis ataupun instrumen-instrumen yang bervariasi, baik metode maupun prosedurnya; antara lain penggunaan tehnik-tehnik analisis kuantitatif untuk membandingkan antara biaya-biaya yang dikeluarkan dengan manfaat yang dihasilkan, hingga penggunaan metode kualitatif yang bersifat subyektif maupun metoda-metoda eksperimental.

Kegiatan evaluasi yang terakhir adalah perumusan rekomendasi (*recommendation*), yaitu kegiatan menentukan langkah-langkah tindak lanjut apa yang dapat dilakukan selanjutnya, baik sebagai tindakan korektif maupun dalam rangka keberlanjutan sesuatu program.

Rekomendasi yang diberikan, bisa berupa saran untuk membiarkan segala sesuatunya berjalan sebagaimana biasanya; bisa juga berupa saran untuk meningkatkan intensitas atau memperluas jangkauan kegiatan yang telah dilaksanakan ; bahkan bisa berupa pertimbangan untung-rugi yang akhirnya memutuskan untuk menghentikan sesuatu program yang dinilai tidak relevan lagi kemanfaatannya. Rekomendasi tersebut bisa disampaikan dalam bentuk lisan maupun laporan tertulis yang bersifat formal.

## ***Tujuan dan Manfaat Evaluasi***

Sebagaimana rumusan pengertiannya, tujuan evaluasi adalah untuk memberikan penilaian tentang kinerja ataupun kemanfaatan sesuatu kebijakan, program, atau proyek pembangunan tertentu.

Manfaatnya adalah tersedianya informasi bagi para adminiatrator pembangunan dalam mengambil keputusan melanjutkan, melakukan perbaikan-perbaikan, ataupun menghentikan program pembangunan tertentu. Kunci utama yang menentukan tujuan dan kemanfaatan dari kegiatan evaluasi adalah terletak pada kegiatan spesifikasi, dimana kriteria-kriteria yang dibutuhkan bagi pengambilan keputusan akhir tersebut dirumuskan.

Beberapa tujuan lain dari kegiatan evaluasi berdasarkan ruang lingkupnya adalah sebagai berikut (Jones, 1991: 359-360):

### **1. Evaluasi Bersifat Politis (Political Evaluation):**

Kegiatan evaluasi ini bermanfaat untuk para politisi dalam menentukan, misalnya: apakah program pembangunan tertentu benar-benar bermanfaat bagi seluruh konstituen di daerah ? Apakah hal tersebut dapat diartikan sebagai peluang untuk tetap memperoleh dukungan suara pada pemilu yang akan datang ? dan berbagai pertanyaan lainnya yang mencerminkan kepentingan-kepentingan politis.

### **2. Evaluasi Kelembagaan (Organisational Evaluation):**

Pertanyaan-pertanyaan evaluatif dalam konteks ini, antara lain: Apakah kebijakan, program, atau proyek pembangunan tertentu dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah atau departemen tertentu ? Apakah manfaat program/proyek yang dilaksanakan oleh Departemen/Dinas tertentu melebihi biaya-biaya yang dihabiskan ? Apakah program tersebut dimungkinkan untuk dilanjutkan dan diperluas lagi jangkauan kemanfaatannya bagi masyarakat di daerah lain dan berarti juga perluasan keberadaan dan kinerja instansi yang bersangkutan ?

### **3. Evaluasi Substantif (Substantive Evaluation):**

Pertanyaan-pertanyaan spesifik yang biasanya diajukan dalam evaluasi ini antara lain: Apakah kebijakan, program atau

proyek yang dilaksanakan itu telah memenuhi tujuannya (baik secara hukum maupun berdasarkan spesifikasi sasaran-sasarannya)? Dampak apa yang dimiliki program pembangunan tertentu terhadap permasalahan yang menjadi sarannya?

## Sistem Evaluasi Kinerja Pembangunan di Indonesia

Di Indonesia, kegiatan evaluasi kinerja pembangunan masih belum banyak dilakukan secara komprehensif, sistematis, mandiri dan melembaga. Evaluasi kinerja pada umumnya masih terbatas dilakukan sebagai pemantauan perkembangan pelaksanaan proyek yang sedang berjalan, sejalan dengan Keputusan Meneg PPN/Ketua Bappenas Nomor: KEP.120/Ket/7/1994 Tentang Sistem Pemantauan dan Pelaporan Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan.

Spesifikasi ataupun kriteria-kriteria indikator kinerja yang digunakan untuk kegiatan tersebut masih terbatas kepada faktor-faktor masukan (inputs) dan keluaran (outputs) langsung pelaksanaan proyek pembangunan (Kartasasmita, 1997: 143). Padahal dalam penyelenggaraan pembanguana nasional maupun pembangunan di daerah jumlah proyek pembangunan yang dilaksanakan mencapai angka ribuan dengan alokasi anggaran pembangunan trilyunan Rupiah.

Ini berarti bahwa selama lebih kurang tiga dasa warsa atau 6 Pelita, pemerintah tidak dapat meyakinkan seberapa jauh kemanfaatan berbagai proyek pembangunan telah dirasakan oleh masyarakat. Mungkin karena itulah pula, hanya dalam waktu sekejap perekonomian Indonesia dengan seluruh tantan kehidupan

sosial masyarakatnya mengalami kemunduran lebih dari kondisi awal masa Repelita I, hanya karena krisis moneter yang dimulai pada pertengahan tahun 1997 lalu.

Kegiatan evaluasi program / proyek pembangunan secara serius di Indonesia umumnya lebih banyak dilakukan pada program-program atau proyek-proyek pembangunan yang dibiayai oleh dana bantuan internasional.

Hal ini dilakukan bersama-sama dengan pihak pemberi bantuan, seperti Bank Dunia (World Bank), Bank Pembangunan Asia (ADB) atau pihak pemberi bantuan bilateral seperti Jepang, Amerika Serikat, Inggris, dan lain-lain.

Masih terbatasnya pelaksanaan kegiatan evaluasi kinerja pembangunan di Indonesia, antara lain disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut :

1. Terbatasnya informasi mengenai indikator kinerja dan kriteria-kriterianya yang tercantum dalam format proposal atau DUP. Sehingga data yang diperlukan untuk diukur dan dianalisis dalam proses evaluasi kinerja tidak cukup tersedia. Sehingga evaluasi kinerja terhadap proyek-proyek yang telah selesai dilaksanakan, maupun yang telah berfungsi kemanfaatannya.
2. Terdapatnya keterbatasan kemampuan sumber daya manusia yang secara memadai dapat melaksanakan kegiatan evaluasi.
3. Terdapatnya kendala keterbatasan penguasaan dan pemilikan perangkat-perangkat analisis, baik *software* maupun *hardware*.

Mengingat pentingnya kegiatan evaluasi kinerja dilakukan sebagai upaya untuk

meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kualitas kebijakan, program dan proyek pembangunan; dewasa ini telah ditetapkan Keputusan Meneg PPN/Ketua Bappenas Nomor : KEP. 195/Ket/1996 tentang Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan. Tujuannya adalah untuk mendapatkan gambaran dan menarik pelajaran dari pengalaman mengenai hasil, manfaat, dan dampak dari proyek pembangunan yang telah selesai dilaksanakan, dan/atau telah berfungsi, sehingga diketahui tingkat keberhasilan atau kegagalan proyek pembangunan yang dievaluasi.

Perangkat pengukuran dan analisis yang dapat digunakan untuk melakukan evaluasi kinerja, yang saat ini sudah cukup dikuasai oleh para perencana di Bappenas maupun Bappeda Tk. I dan TK. II, antara lain adalah instrumen Kerangka Kerja Logis (Logical Framework atau Results Spectrum) (Lihat Tabel 3). Instrumen ini memberikan informasi mengenai indikator kinerja dan indikator sasaran kinerja. Indikator kinerja dalam instrumen ini adalah faktor-faktor yang dapat diukur untuk menilai kinerja.

Sedangkan Sasaran Kinerja adalah sasaran-sasaran yang ingin dicapai oleh sebuah proyek pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam rencana, yang terdiri dari faktor masukan (inputs), keluaran (outputs), hasil, dan manfaat (benefit) serta dampak (impacts) dari proyek baik positif maupun negatif.

Instrumen analisis lain yang diterapkan dalam evaluasi kinerja pada dasarnya sama dengan teknik analisis pada tahap perencanaan (*ex-ante*), seperti studi kelayakan (*Feasibility Study*), Penilaian Usulan/Rencana Proyek (*Project Appraisal*), yang menggunakan formula-formula perhitungan *Cost Benefit*

*Analysis (CBA), Social Cost Benefit Analysis (SCBA), Internal Rate of Return (IRR), Economic Internal Rate of Return (EIRR), Financial Rate of Return (FRR)* dan sebagainya.

## Penutup

Dewasa ini seluruh lapisan masyarakat Indonesia sedang merasakan keprihatinan, karena tingkat kesejahteraan mereka dirasakan semakin menurun dengan semakin meningkatnya harga-harga di pasaran konsumen. Selain itu banyak diantara mereka yang telah kehilangan mata pencaharian sebagai korban PHK, karena dunia usaha yang sedang "sakit parah". Semua ini merupakan dampak dari krisis moneter yang mengimbas kepada hampir seluruh sektor perekonomian nasional, yang berlangsung secara berkepanjangan.

Padahal kita baru saja membanggakan keberhasilan pelaksanaan pembangunan selama PJP I, dan sudah menyelesaikan tahap lima tahun pertama (Pelita VI) PJP II. Kenyataan ini memberikan gambaran bahwa ternyata perencanaan yang dibuat di dalam suasana patronase politik yang relatif "kental", telah mengakibatkan distorsi terhadap sistem perekonomian, sistem sosial bahkan sistem politik yang berlaku di negeri yang tercinta ini. Semua itu berlangsung karena pada kenyataannya kita belum mampu melaksanakan evaluasi terhadap rancana, hasil, maupun kemanfaatan berbagai kebijakan, program dan proyek-proyek pembangunan yang selama ini dilaksanakan. Pengeluaran pembangunan yang memanfaatkan dana-dana dari masyarakat berupa pajak dan retribusi yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah, seakan sirna oleh kenyataan bahwa rakyat

jualah yang harus menanggung derita dan beban ekonomi yang jatuh, hanya karena kita tidak pernah bisa menghargai arti sebuah evaluasi.

Perencanaan dan evaluasi pada hakekatnya adalah instrumen yang memberi kesempatan kepada para administrator pembangunan untuk menunjukkan akuntabilitasnya kepada masyarakat yang dilayani.

Sebaliknya bagi rakyat Indonesia, sebagai masyarakat madani maka proses perencanaan dan evaluasi kebijakan, program dan proyek pembangunan haruslah bisa dimanfaatkan sebagai media partisipasi, dalam rangka mendorong terciptanya suatu sistem pemerintahan yang lebih demokratis, transparan dan akuntabel.

Saling ketergantungan dalam suatu kerja sama kemitraan antara pemerintah dan masyarakat seperti itulah yang diharapkan mampu menghasilkan kinerja pembangunan yang bersifat fundamental, memberdayakan masyarakat dan aparaturnya dalam rangka terciptanya *Good Governance* untuk mewujudkan masyarakat madani di bumi Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Jones, Charles O., 1991, *Pengantar Kebijakan Publik*, terjemahan Ricky Istamto, Cet. Ketiga, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1997, *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran Dan Praktikanya Di Indonesia*, Jakarta : LP3ES.