



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Media Massa, Demokratisasi dan Etika Sosial

**Audience, Viewing Practice and Female Spectatorship
in Contemporary Indonesia**

Rachmah Ida

**Potret Kekerasan Gender
dalam Sinetron Komedi di Televisi**

Liestianingsih Dwi Dayanti

Politik Media, Demokrasi dan Media Politik

S. Aminah

Masalah Organisasi Evaluasi Pembangunan

Gatot Pramuka

**Cerminan Etika dalam Hubungan Antar-Manusia:
Analisis pada Beberapa Ornamen Candi Suku**

Djoko Adi Prasetyo

Etika Sosial dalam Novel Kawin Kontrak:

Analisis Karya Saifur Rohman

Heru Supriyadi

Resensi Buku

**Formasi Dan Struktur Gerakan Sosial Petani:
Studi Kasus Reklaming/Penjarahan atas Tanah PTPN XII
(Persero) Kalibakar Malang Selatan**

Doddy Sumbodo Singgih

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas' oed (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi : FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5012442

e-mail : fisip@unair.ac.id

Pengantar Redaksi

Tidak dapat disangkal lagi bahwa peran dan pengaruh media massa baik media elektronik maupun cetak sangat besar hingga mampu menyihir penikmatnya. Mulai dari anak-anak, remaja, dewasa, ibu-ibu rumah tangga, serta pria dan wanita tidak luput dari sasaran pengaruh media massa. Tidak hanya itu, ternyata kehadiran berbagai tayangan yang diliput oleh media massa telah memiliki segmentasi peminat yang pada akhirnya bila dipetakan sebagai contoh penikmat sinetron, telenovela maupun tayangan sejenis adalah kaum wanita, terutama ibu-ibu.

Salah satu contoh media yang dikupas adalah televisi. Televisi merupakan salah satu kotak ajaib yang mampu membuat penonton tertawa, menangis, haru bahkan bisa saja sampai menjurus pada pembunuhan. Pendek kata media televisi merupakan salah satu media pembelajaran yang efektif dan efisien, hal ini cocok sekali karena budaya masyarakat Indonesia masih dalam tataran budaya bertutur belum dalam taraf budaya baca. Apalagi media televisi memiliki efek keserempakan, artinya dengan sekali tayang pesan akan dapat ditangkap oleh ratusan bahkan ribuan pemirsa dalam waktu sekejab, fenomena ini baik sekali bila digunakan oleh para penjual iklan. Diharapkan dengan tayangan iklan akan mampu meraup keuntungan yang dapat berlipat ganda.

Tentu saja efek tayangan media televisi maupun media yang lain ada sisi negatif maupun positifnya. Sisi positif cukup banyak, namun yang hendak diketengahkan dari berbagai artikel yang telah dihimpun redaksi adalah selain sisi positif adalah sisi negatif terutama tayangan yang bersifat kekerasan terutama kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh institusi media. Berbagai bentuk kekerasan gender dapat dijumpai dalam bentuk tayangan iklan, sinetron, berita, komik, film dan sebagainya. Kekerasan ini dalam bentuk penggambaran yang tidak adil pada kelompok perempuan.

Pada saat yang bersamaan peran media massa menjadi perpanjangan tangan kepentingan penguasa. Dengan menggunakan bahasa politik yang bermakna ganda, misalnya untuk tujuan penghalusan maupun untuk kepentingan memperdayakan warganegara, keduanya adalah bagian dari politik hegemoni sebagai syarat untuk mengukuhkan kuasa penguasa.

Dari gambaran di atas, redaksi pada tema edisi No. 3 bermaksud mengupas permasalahan seputar *Media Massa, Demokratisasi dan Etika Sosial* selain terdapat berbagai tulisan di luar topik utama. Beberapa topik utama antara lain: Audience, Viewing Practice and Female Spectatorship in Contemporary Indonesia diuraikan oleh Rachmah Ida; Liestianingsih Dwi Dayanti mencoba untuk menjelaskan tentang Potret Kekerasan Gender dalam Sinetron Komedi di Televisi; dari segi politik Siti Aminah memaparkan

Topik Utama Edisi No. 4 (Oktober) 2006:
Evolusi Manusia dan Kebudayaan

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Audience, Viewing Practice and Female Spectatorship in Contemporary Indonesia

Rachmah Ida

1

Potret Kekerasan Gender dalam Sinetron Komedi di Televisi

Liestianingsih Dwi Dayanti

15

Politik Media, Demokrasi dan Media Politik

S. Aminah

35

Masalah Organisasi Evaluasi Pembangunan

Gatot Pramuka

47

Cerminan Etika dalam Hubungan Antar-manusia: Analisis pada Beberapa Ornamen Candi Sukuh

Djoko Adi Prasetyo

59

Etika Sosial dalam Novel Kawin Kontrak: Analisis Karya Saifur Rohman

Heru Supriyadi

69

Resensi Buku

Formasi dan Struktur Gerakan Sosial Petani: Studi Kasus Reklaiming/ Penjarahan atas Tanah PTPN XII (Persero) Kalibakar Malang Selatan

Doddy Sumbodo Singgih

79

MASALAH ORGANISASI EVALUASI PEMBANGUNAN

Gatot Pramuka

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unair, Surabaya

Abstract

This article explains about the theoretical study of the importance of the role and position on evaluating the application of a development program. The recommendation on this evaluator becomes the principal reference for the official documents which are used to make improvement in a development process of a state. But, in fact when the evaluators do their duty and obligation in doing research of the development evaluation, they face a lot of problems in the field, related to the methodology of determining the indicator of a complicated development process.

Keywords: organization, development program, indicator of development evaluation, role of development evaluation.

Ketika pelaksanaan sebuah program pembangunan ternyata tidak tepat sasaran dan pada akhirnya mengalami kegagalan, pada saat yang sama pula tidak ada satupun lembaga yang kapabel dan legitimet, dipercaya serta diakui masyarakat untuk dapat membuat dokumen resmi yang mampu dipublikasikan dalam bentuk laporan resmi dan bertanggungjawab atau minimal dapat menjelaskan, mengapa sampai terjadi kegagalan itu dan mengapa kesalahan tersebut dapat terjadi. Kegagalan suatu program pembangunan seringkali tidak diikuti dengan penjelasan resmi ataupun pertanggungjawaban dari pengelola program, yang akhirnya menguap begitu saja. Kondisi demikian menyebabkan masyarakat — sebagai kelompok sasaran — acapkali mencari sendiri sumber-sumber informasi dan kemudian lebih percaya pada rumors atau isu yang beredar dengan sumber data yang mungkin

tidak dapat dipertanggungjawabkan. Kondisi seperti ini menyebabkan masyarakat tidak lagi percaya akan sebuah program yang didesain dengan istilah pembangunan. Kalau dilihat dari sudut pandang etimologi, sebenarnya pembangunan adalah kata yang sederhana saja, akan tetapi mempunyai kandungan hakekat yang dalam sekali bagi umat manusia, karena disadari ataupun tidak, kehadirannya telah melibatkan setiap orang di segala lapisan dan sektor penghidupannya.

Pembangunan pada hakekatnya adalah perubahan yang terencana dari situasi yang satu ke situasi yang lain, sehingga pembangunan dapat diartikan sebagai proses perbaikan menuju bentuk yang lebih baik (Roupp, 1983:15). Namun, dengan batasan yang demikian itu seringkali menimbulkan perbedaan pandangan di antara para pakar pembangunan, oleh karena luasnya batasan pengertian pembangunan

tersebut. Persoalannya adalah, sulitnya menentukan penilaian keberhasilan pembangunan itu, sehingga apa dan bagaimana perubahannya, serta siapa yang memutuskan arah perubahan tersebut mau ke mana? Hal inilah yang menyebabkan berbagai konsep tentang pembangunan bermunculan sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada untuk waktu tertentu. Sehingga mengakibatkan perbedaan pengertian pembangunan pun dapat berbeda dari kultur atau negara yang satu dengan kultur atau negara yang lain, dari periode yang satu ke periode yang lain (Moeljarto, 1987:31). Pada akhirnya, pergeseran-pergeseran nilai dan konsep pembangunan itu dapat terjadi sesuai dengan perubahan-perubahan situasi dan kondisi — hal ini menunjukkan pula bahwa sebenarnya pembangunan itu dinamis dan tidak statis — dan dewasa ini, pembangunan banyak diartikan sebagai peningkatan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya.

Pembangunan Manusia

Mengapa pembangunan manusia? Banyak alasan yang dikemukakan oleh para peneliti terdahulu mengapa pembangunan manusia harus memperoleh tempat yang strategis dalam sebuah program pembangunan suatu negara, sebab sangat jarang dalam sejarah dunia, ditemukan suatu negara yang mampu berkembang dan tumbuh berkelanjutan hanya dengan mengandalkan sumber daya alam (SDA) yang dimilikinya. Itu semua merupakan pelajaran yang amat berharga bagi bangsa Indonesia dalam menetapkan nilai dan konsep pembangunan yang ada dengan menempatkan kesejahteraan manusia dalam setiap program pembangunannya

seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945. Namun seringkali dalam konteks ini muncul perdebatan, oleh karena kata kesejahteraan itu mempunyai dimensi dan pengertian yang berbeda bagi semua umat manusia. Masalahnya, adilkah *to give each man his due* dan bagaimana cara mengukur *due* (apa yang seharusnya didapat) seseorang dan bagaimana menetapkan kriteria sejahtera antara yang satu dan lainnya, *if the persons are not equal, their (just) shares will not be equal*, yang apabila diteruskan perdebatan tentang ini dapat menjadi panjang, hanya karena antara keduanya tidak *equal* dalam banyak aspek ketika membandingkan apa yang telah mereka dapatkan untuk kesejahteraannya. Oleh karena itu dibutuhkan suatu indikator yang dapat memberikan tolok ukur, apakah nilai dan konsep pembangunan yang telah dipilih tersebut telah mencapai tujuannya. Namun pada saat yang sama pemerintah tidak pernah memberikan perhatian yang cukup pada upaya untuk mengembangkan sistem penilaian pembangunan berikut indikatornya—dikarenakan mendesaknya jadual agenda tugas-tugas perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan yang harus segera dilakukannya berdasar prosedur birokrasi yang kaku dan mekanistik itu — maka sistem penilaian pembangunan berikut indikatornya acapkali diabaikan pemerintah dan dianggap sebagai ritual metoda akademis belaka yang sarat nilai, yang hanya memunculkan perdebatan di berbagai kalangan, meskipun sebenarnya sangat diperlukan bagi penyempurnaan perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan itu sendiri. Pada saat yang sama pula, masih meluasnya kekaburan pengertian tentang konsep metoda

penilaian pembangunan itu sendiri di kalangan para ahli dan kaum praktisi, tak pelak lagi telah menambah pula rendahnya perhatian pemerintah terhadap perlu dikembangkannya sistem dan metoda penilaian pembangunan tersebut sebagai bagian integral dari proses pembangunan. Semua itu telah menjadi sebab mengapa sampai saat ini kita belum memiliki suatu kerangka konseptual dan metodologis untuk penilaian program pembangunan yang kurang-lebih bersifat baku.

Sedikitnya ada 3 (tiga) alasan yang sangat mendasar (Nasikun, 1987:2) untuk mengatakan bahwa kondisi tersebut di atas tidak mendukung dalam proses pelaksanaan program pembangunan, dan oleh karena itu perlu untuk dibenahi. *Pertama*, evaluasi memberikan kemungkinan kepada pengelola program-program pembangunan untuk menilai apakah perangkat-perangkat dan metode-metode yang diterapkan untuk mencapai tujuan-tujuan program telah dipilih dengan benar. Lebih dari itu evaluasi dapat membantu pengelola program untuk menentukan apakah tujuan program telah atau akan dapat dicapai dengan biaya semurah mungkin. Dengan menunjukkan kekurangan-kekurangan atau kekeliruan-kekeliruan yang terjadi di dalam pelaksanaan program, menemukutunjukkan masalah-masalah yang tidak pernah diantisipasi pada tahap perencanaan, serta menunjukkan cara-cara untuk memecahkan masalah-masalah tersebut, evaluasi dapat membantu pengelola program memilih di antara sarana-sarana yang paling efektif dan efisien untuk mencapai tujuan-tujuan program.

Kedua, evaluasi juga sangat diperlukan untuk menentukan kelayakan dari tujuan-tujuan program, baik pada

tahap perencanaan maupun pada tahap pelaksanaan. Pada tahap perencanaan, evaluasi atas situasi di mana tujuan-tujuan program yang ingin dicapai memungkinkan pengelola program menentukan sampai seberapa jauh tujuan-tujuan tersebut cukup layak dan tidak akan menimbulkan kesulitan-kesulitan yang kelak di kemudian hari terbukti tidak dapat dipecahkan. Pada tahap pelaksanaan, evaluasi sangat diperlukan untuk menentukan penyesuaian-penyesuaian yang harus dilakukan berdasarkan pengalaman-pengalaman lapangan yang diperoleh sepanjang proses pelaksanaan program.

Sumbangan *ketiga* yang dapat diberikan oleh evaluasi berkaitan sangat erat dengan pertanyaan sejauh mana *the intended beneficiaries* benar-benar telah atau akan memperoleh keuntungan dari program. Keterangan-keterangan yang diperoleh melalui kegiatan evaluasi dapat membantu pengelola program untuk mengambil langkah-langkah penyesuaian yang diperlukan sedemikian rupa sehingga keuntungan-keuntungan yang akan diterima oleh sasaran program (*target groups*) menjadi sebesar-besarnya. Fungsi evaluasi yang ketiga ini menjadi sangat penting terutama bagi program-program pembangunan yang menempatkan aspek distributif tujuan program pada skala prioritas pertama.

Evaluasi (penilaian) suatu pembangunan biasanya dilakukan pada suatu waktu tertentu (*one short*) atau pada suatu tahap tertentu (sebelum program, pada proses pelaksanaan atau setelah program dilaksanakan), dengan membandingkan keadaan yang nyata dengan keadaan yang diharapkan dalam tujuan program pembangunan tersebut.

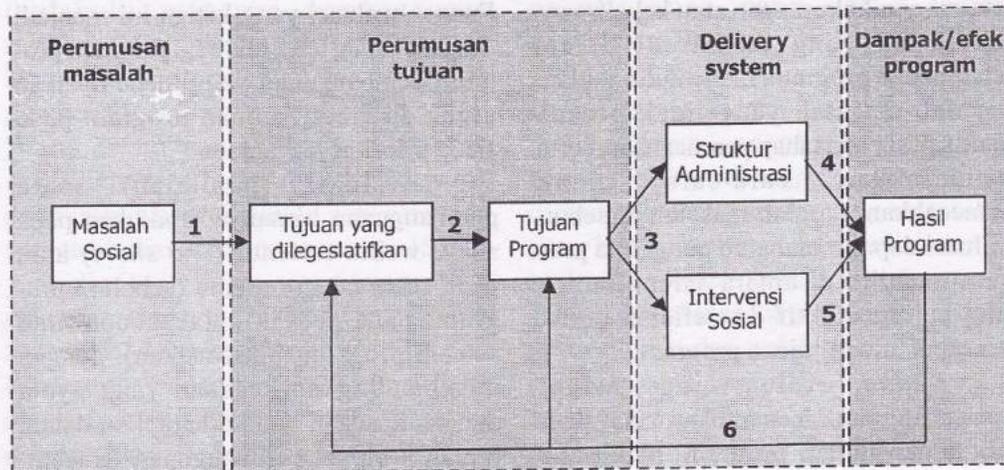
Maka dalam hal ini, bagian yang penting dalam suatu evaluasi adalah adanya suatu tujuan atau keadaan yang diharapkan, dan kemudian tujuan tersebut dinilai dengan melakukan evaluasi. Penilaian dalam evaluasi ini tidak saja perubahan yang direncanakan akan tetapi juga perubahan-perubahan yang tidak direncanakan (*unforsee side effects*). Oleh karena itu evaluasi akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila dalam program pembangunan dicantumkan tujuan yang jelas, sehingga mampu mendefinisikan hasil yang diharapkan untuk dicapai melalui kerangka konseptual metodologi pada penelitian evaluasi.

Penelitian Evaluasi

Mengapa penelitian evaluasi? Sebab evaluasi adalah *ex-post assessment*, yaitu suatu penelitian apakah suatu program pembangunan itu telah berhasil baik atau merupakan kegagalan, evaluasi atau kegiatan *ex-post assessment* suatu program pembangunan di negara yang sedang berkembang sebenarnya bukanlah suatu

hal yang baru. Pada masa kolonial dahulu misalnya, semua pejabat pada waktu itu diwajibkan untuk membuat laporan bulanan atau laporan tahunan yang isinya menyangkut kegiatan mereka yang berkaitan dengan usaha pembangunan di daerah mereka masing-masing. Sehingga mereka sudah mengenal apa itu *ex-post assessment* meskipun masih sangat sederhana. Permasalahannya adalah, bagaimana mengimplementasikan tradisi penelitian evaluasi tersebut dalam artian suatu tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara sistematis melalui prosedur atau pelaksanaan yang baku di dalam mekanisme suatu proses pembangunan yang begitu kompleks, yang mana kondisi ini seringkali memunculkan perdebatan dari berbagai kalangan mengenai sifat dan tujuan dari penelitian evaluasi pembangunan tersebut. Berangkat dari permasalahan di atas, Perkins mencoba membuat skema teoritik tentang perkembangan suatu program pembangunan dengan dimensi-dimensi yang dapat menjadi fokus perhatian dalam penelitian evaluasi pembangunan (Perkins, 1977:642-645).

SCHEMA: THEORETICAL MODEL OF PROGRAM DEVELOPMENT



Dari bagan tersebut, tampak bahwa proses perkembangan suatu program pembangunan bermula dari identifikasi suatu masalah sosial yang kemudian suatu program pembangunan dirancang untuk mengatasinya yang seterusnya dilegalisasikan. Pada tingkat ini masih dirumuskan dalam bentuk perumusan yang sangat umum, sehingga oleh departemen atau instansi yang bersangkutan perlu menterjemahkannya dalam bentuk perumusan tujuan-tujuan programatik dan petunjuk pelaksanaan yang lebih bersifat operasional. Dari tujuan dan petunjuk pelaksanaan operasional seperti itu, maka organisasi pelaksana program yang terdiri atas struktur administrasi dan serangkaian intervensi programatik tertentu pada akhirnya diciptakan, yang kinerjanya diharapkan akan menghasilkan pencapaian tujuan program tersebut. Berdasar kaitan dan pentahapan dalam program pembangunan tersebut, maka ada enam jenis penelitian evaluasi yang dapat kita bedakan yaitu:

Pertama, adalah penelitian evaluasi yang fokus perhatiannya pada kaitan antara tahap identifikasi masalah dan tujuan legislative yang dirumuskan untuk memecahkan masalah tersebut. *Kedua*, adalah jenis penelitian evaluasi yang fokus perhatiannya adalah menguji apakah tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh administrasi dan birokrasi pembangunan sudah tepat sesuai dengan tujuan yang telah digariskan oleh lembaga atau keputusan legislatif yang mendasarinya. *Ketiga*, adalah jenis penelitian evaluasi yang fokus perhatiannya pada logika yang mendasari dalam perencanaan dan pelaksanaan program yang telah diidentifikasi oleh pengelola program. *Keempat*, adalah jenis penelitian evaluasi

yang fokus perhatiannya pada efisiensi dan efektivitas mobilisasi sumber daya yang dilakukan oleh pengelola program dalam upaya mencapai tujuan program tersebut. *Kelima*, adalah jenis penelitian evaluasi yang fokus perhatiannya pada intervensi programatik yang dilakukan oleh penyelenggara program dengan menghubungkan akibat (*effect*) dari program yang dihasilkan. *Keenam*, adalah jenis penelitian evaluasi yang fokus perhatiannya pada dampak dari sistem organisasi penyelenggara program di dalam konteks tujuan program secara umum.

Maka untuk memudahkan menyusun indikator evaluasi pembangunan dari berbagai jenis penelitian di atas, ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam menyusun indikator evaluasi sebagai berikut:

1. Indikator harus relevan/komprehensif (sederhana dan mudah diukur).
2. Indikator evaluasi harus terpercaya dan tercermin dengan tepat aspek-aspek khusus dari program serta akibat dan dampak daripadanya.
3. Indikator sedapat mungkin dapat dengan mudah diukur dalam kaitannya dengan aspek kuantitatif sehingga dapat diukur akibat dan dampaknya.
4. Indikator mudah dirumuskan dan sedikit mungkin tergantung pada *high-tech*.
5. Indikator dengan mudah diintegrasikan pada program.

Yang perlu diperhatikan pula berkenaan dengan peranan para pemakai data dan kelompok sasaran program di dalam mendesain dan melaksanakan prosedur penelitian evaluasi adalah pada bagaimana cara organisasi evaluasi pembangunan menjadi efektif dengan

mempertimbangkan pemakai data dan kelompok sasaran potensial. Hal ini sangat penting oleh karena evaluasi pembangunan dilakukan bukan hanya bagi keperluan akademik untuk pengujian hipotesis atau teori, melainkan juga untuk meningkatkan efektifitas birokrasi pembangunan itu sendiri dengan cara memperkuat kapasitas organisasi di dalam pengambilan keputusan-keputusan rasional atas dasar penggunaan data yang cukup dan dengan cara meningkatkan akibat dan dampak program yang maksimal terhadap kelompok sasaran yang dikehendaki.

Mendesain Organisasi Pelaksana

Dalam kajian administrasi, telah banyak teori yang diajukan tentang organisasi, perbedaan di antara teori-teori tersebut umumnya bersumber pada titik tolak pengamatannya. Di sini mencoba menekankan pentingnya tujuan organisasi dan peran-peran yang dijalankan dalam struktur organisasi serta teknologi yang dipakai untuk mendukung kegiatan organisasi serta mencari jalan bagaimana membentuk struktur organisasi yang cocok dengan tujuan organisasi dan tuntutan lingkungannya. Dalam hal ini Nicholas Henry menawarkan dua model organisasi, pertama, model terbuka, adalah organisasi yang mengadakan interaksi dengan lingkungannya sehingga organisasi dapat terbuka dan berubah. Model ini disebut juga organisasi yang organik atau non mekanistik. Kedua, model tertutup. Organisasi dan orang-orang di dalamnya lebih suka berinteraksi sendiri untuk mempertahankan hidupnya atau interestnya. Organisasi semacam ini sering disebut mekanistik dan tidak ada dinamika

pengaruh dari luar (Henry, 1975:79).

Dilihat dari para pelaku pada setiap organisasi yang lahir tumbuh dan berkembang, dan dapat diterima oleh lingkungannya, banyak sekali ditentukan oleh kesanggupan para anggota organisasi untuk bergerak baik secara individual maupun kolektif di dalam maupun di luar organisasinya. Sehingga organisasi seperti ini dapat dilihat sebagai satu set unsur-unsur dinamis yang saling berkaitan (*interconnected*) dan berhubungan (*interrelated*) dan secara berkelanjutan (*sustainable*) akan membentuk ciri karakteristik tersendiri. Walaupun masing-masing organisasi tersebut memiliki ciri-ciri yang berlainan, tetapi kesemuanya sering menampilkan banyak kesamaan karena semua organisasi pada dasarnya adalah penataan kerjasama antar manusia. Oleh karena itu Talcott Parson menyebut organisasi adalah suatu unit sosial atau pengelompokan manusia yang sengaja dibentuk dan membentuk kembali dengan penuh pertimbangan dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Etzioni, 1982:3). Sedangkan di sisi lain, aktivitas organisasi dan mekanisme pengendalian bagi organisasi tersebut terletak pada struktur organisasi, baik yang sederhana maupun yang rumit yang bertujuan untuk mengendalikan perilaku dan menyalurkan serta mengarahkan perilaku individu dan kelompok untuk mencapai apa yang dianggap sebagai tujuan dari organisasi tersebut (Robert Milles, 1980:18 dan Jeffrey Pfeffer, 1981:117).

Namun di dalam mendisain struktur keorganisasian bukanlah tugas yang gampang karena perbedaan struktur yang efektif dan yang tidak efektif adalah signifikan sehingga memberikan kesempatan yang sangat besar untuk

membuat kesalahan (R. Dalton, 1980:49-64). Kondisi ini menyebabkan sejumlah peneliti menyelidiki tentang hubungan antara lingkungan dengan struktur organisasi dalam mencari format struktur yang tepat dan mereka telah pada suatu kesimpulan bahwa bentuk struktur yang khusus dari suatu organisasi tergantung pada kekuatan lingkungan di mana organisasi itu berada (baca: Burns and Straker, 1981:119-122). Dalam kehidupan dan pertumbuhan organisasi untuk memenuhi kebutuhan para anggotanya maupun *client*, biasanya organisasi itu membuat tujuan-tujuan baru yang disesuaikan dengan tuntutan jaman (Tadjuddin, 1977:3-4) karena organisasi yang mampu menyesuaikan diri itulah yang dimungkinkan dapat melangsungkan keberadaannya. Proses tersebut terus terjadi karena pengaruh perubahan yang setiap saat muncul, dan organisasi dituntut harus dapat beradaptasi agar diterima oleh lingkungannya. Esman mengindikasikan diterima tidaknya suatu organisasi sangat tergantung pada *environment image* (Esman, 1972:36) yang artinya sejauh mana organisasi yang bersangkutan dinilai dan dianggap mampu memberikan manfaat bagi masyarakat lingkungannya. Sehingga Hicks mengatakan bahwa suatu organisasi tidaklah hidup tersendiri akan tetapi organisasi itu hidup bergabung dengan lingkungannya di mana lingkungan itu memberikan berbagai sumber atau pembatas-pembatas yang menyebabkan organisasi dan lingkungan mempunyai hubungan yang saling bergantung dan menjadikan organisasi itu tergantung pada lingkungannya terutama pada sumber-sumber dan kesempatan-kesempatan yang diperlukan bagi kehidupan organisasi itu dan juga lingkunganlah yang

menetapkan batas-batas aktivitas organisasi (Hicks, 1977:81).

Walaupun demikian, dalam menentukan dan menganalisa kondisi lingkungan organisasi yang ada tidaklah semudah dengan apa yang dibayangkan. Seringkali terjadi kesalahan dalam hal ini, dikarenakan pertama, kurangnya informasi mengenai faktor lingkungan yang bertalian dengan situasi khusus pengambilan keputusan organisasi. Kedua, ketidakmampuan untuk secara tepat menetapkan kemungkinan mengenai cara faktor-faktor lingkungan itu mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan sebuah unit penentu dalam melaksanakan fungsinya. Ketiga, kurangnya informasi mengenai kerugian yang harus dipikul akibat keputusan yang keliru (Richard Steers, 1985:104-108). Kondisi ini menunjukkan keterbatasan kemampuan yang ada pada organisasi untuk menanggapi secara efektif suatu lingkungan yang amat kompleks, keterbatasan kemampuan organisasi dalam menyerap informasi atau mengolahnya menjadi suatu penyelesaian tuntas untuk suatu masalah, menyebabkan untuk mengambil keputusan yang tepat sangat sulit. Dan berawal dari kesulitan inilah acapkali terjadi pemecahan yang benar di atas masalah yang salah (*problem unsolving*). Hal ini dikarenakan keterbatasan dalam menyerap informasi, kondisi ini menunjukkan bahwa organisasi sebagai suatu sistem untuk membuat keputusan dalam mencapai tujuannya menuntut sejumlah besar informasi dan cara suatu organisasi menangani informasi tersebut.

Berangkat dari sini maka Simon menunjukkan pentingnya belajar dan menangani informasi secara arif dan kreatif mengingat keterbatasan yang ada

pada organisasi (Bryant and White, 1987:75). Dengan demikian maka pengamatan informasi terhadap lingkungan ini dapat berbeda antara suatu organisasi dengan organisasi lain sesuai dengan kelompok sasaran yang dituju organisasi tersebut sehingga masing-masing organisasi membentuk ciri karakteristiknya sendiri-sendiri sesuai dengan kelompok sasarannya. Kendatipun usaha ini tampak bahwa pengamatan organisasi terhadap lingkungan lebih dipermudah dan dipersempit, karena hanya difokuskan pada kelompok sasaran yang relevan dengan tujuan organisasi itu saja, namun permasalahan lain yang muncul adalah dari sulitnya memperoleh informasi yang ada pada lingkungan masyarakat bergeser menjadi sulitnya memutuskan siapa yang akan mendapatkan pelayanan dan siapa yang tidak. Karena keterbatasan organisasi untuk memberikan tanggapan terhadap semua informasi dan permintaan yang ada di lingkungan sosialnya itu, sehingga Simon menyebutnya dengan rasionalitas terbatas, yaitu usaha mengoptimalkan dan bukan memaksimalkan kualitas pelayanan dari kegiatan organisasi yang berkaitan dengan lingkungannya. Kondisi ini menunjukkan bahwa lingkungan di satu sisi menyediakan sumber daya yang sangat diperlukan oleh organisasi dan di sisi lain lingkungan menawarkan batas dan hambatan bagi aktivitas organisasi tersebut (Bryant and White, 1987:80), akhirnya terpulang kembali pada tujuan apa yang ingin dicapai oleh organisasi tersebut. Dalam realita empiriknya, kondisi di atas menyebabkan organisasi dituntut untuk berubah bentuk dengan membuat struktur organisasi baru.

Problem Mendesain Struktur organisasi

Dalam organisasi harus terdapat struktur di mana struktur merupakan suatu cara unik suatu organisasi dalam menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi, dan salah satu bentuk organisasi yang sering digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik adalah bentuk organisasi birokratik. Disebut demikian karena birokrasi pemerintah merupakan satu-satunya organisasi yang memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber nasional (Katz, 1985:5-7) sehingga di kebanyakan di negara berkembang, birokrasi pemerintah adalah alat pembangunan yang sangat utama dan paling dominan peranannya. Oleh karena birokrasi dianggap mampu untuk menangani segala macam tugas-tugas pemerintah dan berbagai bentuk pelayanan publik yang menyebabkan pengaruh birokrasi dalam setiap aspek kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari (Eisenstadt, 1961:269). Atas dasar kondisi yang demikian itu, telah banyak konsep yang diajukan tentang organisasi birokratik. Namun perbedaan-perbedaan tentang organisasi birokrasi tersebut terletak pada pengamatannya, pertama, birokrasi dipandang dari struktur suatu organisasi dalam aliran ini, suatu organisasi dikatakan birokratik apabila memiliki hierarki kewenangan yang terperinci disertai dengan pembagian tugas yang terperinci pula (Victor Thompson, 1961:3-4). Kedua, birokrasi dipandang dari segi perilaku yang dapat digolongkan sebagai sifat perilaku birokrasi (*behavioral characteristic*) dalam aliran ini muncul dua

pendapat: 1) perilaku birokrasi yang bersifat mendukung bagi pencapaian tujuan-tujuan organisasi; 2) perilaku birokrasi yang bersifat patologikal atau *disfunction tendencies*, yaitu perilaku yang menghambat pencapaian tujuan-tujuan organisasi birokrasi (Merton, 1966:16-21). Ketiga, birokrasi dipandang dari segi pencapaian tujuan. Dalam aliran ini, struktur dan perilaku birokrasi diatur sedemikian rupa sehingga memudahkan pencapaian tujuan-tujuannya, artinya bahwa struktur dan perilaku birokrasi itu dapat berubah-ubah sesuai dengan upaya memudahkan pencapaian tujuan. Birokrasi dalam pendekatan ini merupakan suatu bentuk organisasi yang berdasarkan efisiensi dalam administrasi atau suatu metode pelembagaan perilaku sosial yang terorganisir dalam kerangka usaha mencapai efisiensi.

Membentuk Organisasi Evaluasi Pembangunan

Salah satu di antara banyak pertanyaan yang perlu dipertimbangkan di dalam menyusun suatu organisasi bagi evaluasi pembangunan adalah, apakah tugas yang sangat penting itu harus diserahkan kepada organisasi pelaksana program atau apakah tugas itu harus diserahkan kepada tanggung jawab suatu organisasi terpisah di luar birokrasi pembangunan (Nasikun, 1987:18-20). Apabila harus diciptakan organisasi terpisah, pertanyaan lain yang muncul adalah apakah organisasi tersebut harus berada di bawah pengawasan birokrasi pembangunan atau apakah ia harus merupakan suatu organisasi yang mandiri. Sedangkan di sisi lain muncul argumen bahwa personel birokrasi pembangunan lebih menguasai persoalan

yang berhubungan dengan realitas lapangan dan lebih dekat mengenal kelompok sasaran, dan dapat membuat penilaian yang lebih baik tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan penyelenggaraan program, meskipun demikian evaluasi ternyata merupakan suatu proses yang sangat pelik dan menuntut keahlian professional yang jarang dimiliki oleh para personel birokrasi pembangunan.

Isu organisasional lain yang muncul dalam upaya membentuk organisasi evaluasi adalah isu tentang sampai pada tingkat apa evaluasi harus dilakukan: pada tingkat proyek (*project specific evaluation*), atau pada tingkat program (*programme specific evaluation*). Meski tujuan keduanya pada akhirnya satu juga, yakni evaluasi terhadap keseluruhan program, akan tetapi oleh karena konsekuensi-konsekuensinya yang berbeda, keduanya perlu dipahami sebagai dua tingkat evaluasi yang berbeda. *project specific evaluation* memiliki keuntungan dalam hal bahwa ia dapat mengurai kesulitan-kesulitan dan masalah-masalah khusus yang dihadapi oleh proyek tersebut, dan dengan demikian memberikan kemungkinan kepada pengelola proyek untuk mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut dengan melakukan koreksi-koreksi atau penyesuaian-penyesuaian tepat pada waktunya. Evaluasi yang dilakukan pada tingkat proyek juga secara relatif lebih mudah, terutama apabila ia didukung oleh perumusan indikator-indikator yang sensitif untuk menentukan kegagalan atau keberhasilan proyek. Meskipun demikian, kesimpulan-kesimpulan yang diperoleh dari *project specific evaluation* betapapun lengkapnya, tidak dapat dengan sendirinya

digeneralisasikan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan program sebagai keseluruhan. Kesimpulan-kesimpulan tentang keberhasilan atau kegagalan suatu program tidak dapat demikian saja diperoleh melalui penjumlahan kesimpulan-kesimpulan tentang keberhasilan atau kegagalan proyek-proyek yang menjadi komponennya. Kesimpulan-kesimpulan yang cermat mengenai keberhasilan atau kegagalan suatu program pembangunan menuntut analisis yang cermat tentang interaksi antara akibat dan dampak berbagai proyek yang menjadi komponennya.

Programme specific evaluation, sebaliknya memiliki kelebihan dari suatu evaluasi yang diselenggarakan pada tingkat proyek dalam hal bahwa ia mampu mengungkapkan kesimpulan-kesimpulan spesifik mengenai keberhasilan atau kegagalan-kegagalan program sebagai keseluruhan, yang dapat segera dipergunakan untuk mengoreksi kebijaksanaan dan implementasi program. Namun demikian, oleh karena tuntutan akan penguasaan keahlian evaluator yang lebih baik untuk merumuskan tolok ukur akibat dan dampak program yang lebih sulit serta untuk menganalisis akibat dan dampak interaktif antara berbagai komponen program, kelebihan evaluasi pada tingkat program acapkali tidak cukup mengimbangi kelemahan-kelemahan atau kesulitan-kesulitan yang harus dihadapi. Kecuali kesulitan untuk mendeteksi interaksi antara akibat dan dampak dari berbagai komponen program, *programme specific evaluation* juga memiliki kelemahan lain berupa ketidakmampuannya untuk menemukungkan sumbangan individual berbagai proyek yang menjadi

komponennya. Sedangkan keterlibatan kelompok sasaran program di dalam evaluasi sangat penting mengingat konsultasi dengan kelompok sasaran di dalam evaluasi akan dapat membantu pengembangan indikator akibat dan dampak program yang lebih tepat. Lebih dari itu, partisipasi aktif kelompok sasaran di dalam evaluasi juga akan lebih menjamin kelestarian arus informasi pembangunan dari bawah, yang pada umumnya justru merupakan salah satu kelemahan sistem evaluasi pembangunan selama ini.

Problem Metodologi

Ada beberapa problematik metodologis dalam evaluasi. Pertama, menyangkut metoda eksperimental yang menjadi dasar metodologis evaluasi. Dalam pembangunan, khususnya di mana berbagai program berjalan bersamaan, maka akan sulit dilaksanakan, bahkan hampir dapat dikatakan tidak mungkin dilaksanakan. Untuk melaksanakan eksperimen berdasarkan riset desain yang dikenal dengan *random sample*, kontrol, memonitor setiap *treatment* yang diberikan, mengukur dampaknya dan menghubungkan dampak dengan sebab-sebab yang menimbulkan dampak itu. Perbedaan-perbedaan geografis, sosial, ekonomi dan politik antar daerah dalam suatu negara itu sering demikian besarnya sehingga akan mengalami kesulitan dalam melaksanakan *geographical control* dalam suatu eksperimen. Di samping itu akan membutuhkan waktu yang lama untuk dapat mengidentifikasi dan melihat secara meyakinkan dampak/situasi *before* dan *after*. Hal ini disebabkan karena adanya suatu kenyataan akan lambannya

proses difusi dari suatu perubahan di daerah, sehingga metoda eksperimental ini mengalami kesulitan dalam menentukan sebab mana yang dominan yang mendorong timbulnya dampak positif suatu program pembangunan. Dampak positif suatu program pembangunan pada kenyataannya sering bukan disebabkan karena *single treatment* tetapi disebabkan karena adanya *alternative causes or inputs* atau muncul karena kombinasi dari berbagai *treatment* atau *inputs*.

Problema metodologi evaluasi yang lain adalah bagaimana si evaluator dapat menghindari kegiatan-kegiatan yang hanya mengarah pada pengumpulan data atau hasil suatu proyek yang dapat dikuantifikasikan dan melupakan hal-hal lain yang lebih penting tetapi tidak dapat dikuantifikasi. Sedangkan di sisi lain adalah cara bagaimana dalam proses evaluasi itu dapat menjangkir dua jenis dampak suatu program pembangunan yakni *the unanticipated* dan *the anticipated effects* sekaligus. Program pembangunan biasanya memiliki dampak ganda, dan hanya beberapa saja yang biasanya tercantum dalam rencana evaluasi. Dari sekian banyak dampak program pembangunan itu ada yang *anticipated* dan ada yang *unanticipated*. Dari dampak yang *unanticipated* itu ada yang merugikan dan ada yang menguntungkan masyarakat setempat. Program pembangunan air bersih di suatu daerah yang mula-mula menguntungkan kemudian menimbulkan suatu *unanticipated effect* yang merugikan yakni menyempitnya kesempatan bekerja bagi penduduk daerah setempat yang dahulunya bekerja sebagai pengangkut air bersih. Sedang contoh *unanticipated effects* yang

menguntungkan adalah pengalaman-pengalaman yang diperoleh oleh rakyat sebagai partisipan dalam proses pembangunan. Metodologi evaluasi yang ada belum dapat menjangkir *the unanticipated effects* dari satu program terhadap masyarakat setempat.

Problema yang dihadapi dalam mengevaluasi suatu program pembangunan bukan hanya terbatas pada persoalan teknis metodologi saja. Salah satu problematik yang sulit dihindari oleh para evaluator adalah bahwa evaluasi itu sering harus berhadapan dengan tekanan-tekanan politik (Lukman Soetrisno, 1987:4-6). Situasi tersebut sering membuat para ilmuwan menghadapi suatu keraguan apabila mereka diminta untuk mengevaluasi suatu program pembangunan. Di satu pihak apabila mereka menolak untuk ikut dalam kegiatan evaluasi, mereka takut kalau dianggap sebagai acuh tak acuh terhadap proses pembangunan di negara mereka. Di samping sebagai ilmuwan mereka merasa sering tidak tega melihat suatu proyek pembangunan, lebih-lebih apabila proyek itu telah memakan biaya yang besar mengalami kemacetan, di lain pihak, apabila mereka melibatkan diri dalam proses evaluasi dan melaporkan apa adanya, maka ada kemungkinan hubungan mereka dengan pihak badan pembangunan itu menjadi tidak baik.

Kondisi ini menunjukkan betapa besar pengaruh dan kekuatan politik yang dimiliki negara ini, di dalam melakukan aktivitasnya. Tidak hanya pada tatanan teknis administrasi dalam pelaksanaan program pembangunan itu saja, tetapi juga mempengaruhi para pelaku (evaluator) yang terlibat di dalam organisasi pelaksana evaluasi pembangunan itu.

Daftar Pustaka

- Roupp, Philips, *Approach to Community Development* (The Hague, 1983).
- Tjokrowinoto, Moeljarto, *Politik Pembangunan: Sebuah Konsep Arah dan Strategi* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987).
- Nasikun, *Kerangka Konseptual Pengembangan Sistem Monitoring dan Evaluasi Pembangunan Pedesaan* (Yogyakarta: PAU Studi Sosial UGM, 1987).
- Perkins, Dennis, *Systematic Monitoring and Evaluation of Integrated Development Programmes: A Source Book* (New York: United Nations, 1977).
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs* (New York: Prentice Hall, 1975).
- Etzioni, Amitai, *Organisasi-Organisasi Modern* (Jakarta: UI Press, 1982).
- Miles, Robert, *Macro Organizational Behavior* (Santa Monica: Good Year Publishing, 1980).
- Pfeffer, Jeffrey, *Power in Organization, Marsfield* (Pitman Publishing, 1981).
- Dalton R. and Lyman W. Porter, *Organization Structure and Performance: A Critical Review* (Academy of Management Review, 1980).
- Burn T. And Stalker G.M., *The Management of Inovations* (London: Tavistock, 1981).
- Tajudin, Ramzy, *Strategi Aseptabilitas Sosial Organisasi* (Analisa VI, 1977).
- Esman M.J., *Institution Building and Development, From Concept to Application* (Beverly Hill: Sage Publication, 1972).
- Hicks, Herbert, G., *The Management of Organization : A System Human and Resources Approach* (Tokyo: McGraw Hill, 1977).
- Steers, Richard, *Efektivitas Organisasi* (Jakarta: Rajawali, 1985).
- Bryant, Coralie and Louise G. White, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang* (Jakarta: LP3ES, 1987).
- Katz, Saul M., *Pembangunan Administrasi dan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Bina Aksara, 1985).
- Eisenstadt, SN, *Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization* (New York: Rinehart and Winston, 1961).
- Thompson, Victor, *Modern Organization* (New York: Alferd A Knopt, Inc, 1961).
- Merton, Robert K., *Bureacratic Structure and Personality* (New York : Prentice Hall Inc, 1966).
- Lukman Sutrisno, *Metodologi Untuk Monitoring dan Evaluasi Pembangunan Pedesaan* (Yogyakarta: PAU Studi Sosial UGM, 1987).

