



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**STUDI EVALUASI PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT:  
KASUS PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN (PPK)  
DI KABUPATEN BOGOR**

**DISERTASI**

**H a r y o n o**  
**NPM:8904030063**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCA SARJANA**

**JAKARTA**  
**JULI 2010**

## HALAMAN PENGESAHAN

Disertasi ini diajukan oleh :  
Nama Peserta : H a r y o n o  
NPM : 8904030063  
Program Studi : Ilmu Administrasi  
Judul Disertasi : Studi Evaluasi Program Pemberdayaan Masyarakat:  
Kasus Program Pengembangan Kecamatan (PPK)  
di Kabupaten Bogor.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Promotor : Prof. Dr. Azhar Kasim, M.PA. ( )

Kopromotor : Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc. ( )

: Dr. Walujo Iman Isworo, M.Ec., PA. ( )

Tim Penguji : Prof. Dr. Eko Prasojjo, Mag.rer.publ. (Ketua) ( )

Dr. I Made Suwandi, M.Soc.Sc. (Anggota) ( )

Dr. Linda Darmajanti, MT. (Anggota) ( )

Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum (Anggota) ( )

Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc. (Anggota) ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 8 Juli 2010

## KATA PENGANTAR

Bersyukur dengan tindakan sungguh lebih pantas dan sudah saatnya untuk selalu penulis lakukan, karena Allah SWT, sang pencipta jagad raya, pemelihara alam semesta dan pemilik ilmu maha luas tiada terhingga, dengan kemahawelasahNya selain telah memberinya berbagai kenikmatan selama menjalani hidup ini, telah pula memberikan kepada penulis kesempatan untuk mencicipi setetes ilmuNya, sehingga penulis akhirnya mampu menyelesaikan disertasi ini.

Pengalaman menulis disertasi yang belum pernah penulis miliki sebelumnya, sungguh sangat mengesankan, sekaligus sangat mendebarkan. Betapa tidak, dunia ilmiah yang serasa dunia lain bagi penulis yang biasa bergelut di alam praktisi, telah memperkenalkan penulis kepada “wilayah” agung yang sulit digapai. Bagaikan orang kota yang tersesat dalam hutan belantara, tidak tahu harus melakukan apa dan bagaimana memanfaatkan pepohonan di sekitarnya. Namun alam sungguh hidup benar, karena penulis sebagai manusia yang hidup, diberi kemampuan untuk bisa saling menyapa antar sesama. Berbekal kemampuan sapa menyapa itulah akhirnya penulis menemukan majlis para ahli yang bisa membawa penulis perlahan-perlahan untuk mulai mengenali apa itu disertasi.

Sebagai ungkapan bahagia atas kesabarannya dalam mengajak penulis untuk mengenal dan menemukenali liku-liku penulisan disertasi, semoga penyampaian terima kasih dalam disertasi ini mampu menjadi pengganti atas peran mereka yang telah penulis terima selama ini.

- (1) Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA selaku promotor yang selalu memberikan dorongan sekaligus tantangan, sehingga penulis dapat memahami tatacara penelitian ilmiah.
- (2) Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, MSc selaku ko-promotor mendampingi penulis sebagai guru yang membimbing dengan sangat bijaksana.
- (3) Dr. Waluyo Iman Isworo, MEc (PA) selaku ko-promotor yang membimbing penulis dengan penuh kesabaran dan penuh perhatian, sehingga penulis mampu untuk selalu bersemangat dalam menyelesaikan disertasi.

- (4) Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH selaku ketua sidang pada ujian proposal penelitian dan hasil penelitian adalah guru yang selalu memberikan koreksi, peringatan dan nasihat sangat berharga untuk dapat menyelesaikan studi
- (5) Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.Rer.publ selaku ketua sidang ujian prapromosi dan promosi, yang telah mengarahkan penulis sehingga lebih memperkaya dalam melakukan analisis.
- (6) Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, selaku penguji yang selalu memberikan koreksi dan masukan berharga bagi penelitian ini, sehingga penelitian menjadi lebih terstruktur.
- (7) Dr. Linda Darmajanti, MT selaku penguji yang telah memberikan masukan dan koreksi, sehingga penulis menjadi lebih terdorong untuk lebih mendalami substansi.
- (8) Dr. Roy Valiant Salomo, MSoc.Sc. selaku penguji yang telah banyak memberikan masukan dan mengarahkan penulis untuk lebih cermat dalam melakukan penelitian terutama dari sisi metodologi.
- (9) Dr. I Made Suwandi, MSoc.Sc. selaku penguji yang telah memberikan koreksi sangat berharga dengan pengayaan aspek analisis, sehingga penelitian menjadi lebih jelas konteksnya.
- (10) Dr. Andreo Wahyudi Atmoko, MSi selaku teman dan sekaligus pembimbing, meskipun dengan rendah hati diakuinya hanya sebagai teman *sparing*, yang dengan sabar, gigih serta kemurahan hati untuk berbagi ilmu, sehingga penulis dapat menemukan simpul-simpul penting dalam penelitian dan penulisan disertasi ini.
- (11) Seluruh jajaran pengelola PPK kabupaten Bogor, khususnya UPK kecamatan Babakan Madang dan Pamijahan, terutama Ibu Ir. Rohana, Ibu Fitri, Bpk Andi, Ibu Ir. Rina, Bpk Suparno, Teh Nung, Mas Nano, Ibu Diana, Bpk Madroi, Bpk Ujang, Bpk Iya, Bpk Ahmad, Bpk Ubet, Ibu Lilih, Bpk Sagiran, Bpk Sudadi, Bu Hajah ketua SPP Dahlia, Ibu Maesaroh dan para anggota kelompok SPP serta pemanfaat PPK di 6 desa penelitian, sebagai narasumber dan informan yang telah memberikan informasi berharga. Karena tanpa perannya, disertasi ini tidak akan terwujud.
- (12) Dr. Laode Ida, MSi selaku pimpinan, dengan penuh perhatian telah mendorong dan mendukung penuh kepada penulis untuk terus menempuh sekolah hingga jenjang tertinggi, sesuatu yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya.

- (13) Dr. Muhammad Razikun, MSi sebagai teman yang selalu setia mengingatkan tentang perlunya segera penyelesaian disertasi, bahkan ketika penulis sedang terlena dengan kegiatan lain dan seolah melupakannya.
- (14) Dr. Rozan Anwar, MBA, Dr. Hartoyo, Msi dan teman-teman lain yang masih dalam proses persiapan ujian promosi: Pak Haris Sarwoko, Pak Rumanul, Pak Dance, Pak Gathot, Pak Gde, selaku teman seangkatan yang berperan besar berbagai pengalaman selama dalam proses belajar.
- (15) Mas Purnomo, Mas Pri selaku teman pustakawan, Mas Yanto dan Pak Mustofa sekretariat dan teman-teman lain yang tidak saya sebutkan namanya tetapi sangat berperan banyak, melalui kehadirannya dalam bertugas, telah menjadikan disertasi ini terwujud.
- (16) Ibu Suti Harto Suwarno, orang tua sangat sederhana, seorang Ibu yang selama hidupnya hanya memikirkan dan memperhatikan anak-anak dan cucu-cucunya. Dengan perhatian dan doanya yang sangat tulus, maka disertasi ini bisa menjadi nyata.
- (17) Dr. Agus Soedomo, Sp S; Ir. Heri Supadmo, MS; Drs. Soewito Apt, MM., kakak-kakaku yang selalu ringan tangan dan penuh kasih sayang menolong penulis dalam setiap kesulitan dan mendorong agar tetap tekun untuk bisa menyelesaikan studi.
- (18) Paman, Pakde, Bulik, Bude dan saudara-saudaraku, keponakan dan semua kerabat dari keluarga besar Resontani dan Hardjosetiko yang selalu rukun dan penuh kesabaran dalam menjalani hidup ini, sehingga menginspirasi penulis untuk tetap bisa menatap ke depan di tengah kehidupan sosial yang makin merisaukan ini.

Akhirnya penulis berdoa, semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan budi semua pihak yang telah membantu. Semoga disertasi ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan masyarakat luas.

Jakarta, Juli 2010

H a r y o n o

Universitas Indonesia

## HALAMAN PERNYATAAN ORIGINALITAS

Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri  
dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

**Nama** : **Haryono**  
**NPM** : **8904030063**

**Tanda Tangan** :  
**Tanggal** : **8 Juli 2010**

## Abstrak

Program pemberantasan kemiskinan hingga kini terus dilaksanakan dengan dana yang besar dari APBN. Dari berbagai program pemberantasan kemiskinan yang telah dilaksanakan pemerintah, program pengembangan kecamatan atau PPK (sekarang PNPM/program pemberdayaan masyarakat mandiri) dianggap berhasil, sehingga dilaksanakan di seluruh kecamatan di Indonesia. Namun hal ini tidak sejalan dengan hasil evaluasi PPK sebelumnya yang menunjukkan: (a) peningkatan partisipasi warga dalam pembangunan tidak meningkat secara signifikan; (b) perubahan struktur secara alamiah berupa peningkatan kemampuan daerah dan kesejahteraan masyarakat secara memadai dan lestari belum terwujud; (c) aspek *CDD* yang berkenaan dengan *demand responsive organization* tidak berjalan lancar; dan (d) peningkatan lapangan kerja RTM hanya terjadi ketika ada kegiatan konstruksi dan tidak berlangsung jangka panjang. Adanya perbedaan antara tujuan pelaksanaan PPK dan kondisi riil hasil evaluasi tersebut membuat peneliti ingin mengetahui lebih jauh efektifitas pelaksanaan PPK, yaitu dengan melakukan studi evaluasi program pemberdayaan masyarakat dalam PPK di Kabupaten Bogor, Propinsi Jawa Barat.

Menggunakan pendekatan *mixed methods* dan pengumpulan data secara kuantitatif (angket) dan kualitatif (wawancara mendalam), dengan rancangan penelitian sintesis antara evaluasi program model *CIPP* dan aspek pemberdayaan *Seven E*, penelitian ini ingin menjawab dua pertanyaan pokok. *Pertama*, bagaimana efektifitas pemberdayaan masyarakat dalam PPK di Kabupaten Bogor. *Kedua*, apa faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan PPK.

Penelitian mendapatkan temuan: *Pertama*, evaluasi program selama ini lebih pada aspek teknis dan ekonomis dan tidak bermuatan pemberdayaan. *Kedua*, penetapan jenis program sesuai konteks, input program belum mencukupi kebutuhan, proses pemberdayaan ditekankan pada pembangunan prasarana dan pinjaman modal bagi SPP, serta terjadi peningkatan penghasilan bagi anggota SPP. *Ketiga*, faktor penghambat pemberdayaan seperti penggunaan evaluasi non pemberdayaan, sosialisasi program terbatas, tidak adanya pendampingan khusus bagi keluarga miskin, dan tidak adanya jaminan keberlanjutan program. *Keempat*, untuk mencapai hasil pemberdayaan maksimal perlu penerapan konsep pemberdayaan *Seven E*, sehingga transformasi sosial akan berlangsung terutama melalui pendidikan, pendampingan dan evaluasi. Evaluasi program model *CIPP* sesuai untuk melakukan evaluasi program pemberdayaan, jika pada keempat unsurnya bermuatan pemberdayaan dan dilakukan secara partisipatif (*participatory empowerment evaluation*). *Kelima*, keberlanjutan suatu program pemberdayaan akan tercapai jika aspek *pengembangan kemandirian* dilaksanakan sejak awal dan dengan memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk berinisiatif membuat program sesuai kemampuan sendiri (otonom), dan bukan harus melaksanakan program yang dikembangkan oleh pemerintah (pusat).

Kata Kunci:

Evaluasi Program, Pemberdayaan, Pengembangan Kelembagaan, Desentralisasi.

## Abstract

Poverty eradication program up to now then carried out with big budget from APBN. Various poverty eradication program, The Kecamatan Development Program (KDP) (now PNPM/National Program of Community Empowerment) being assumed success, so that carried out in all kecamatan or sb-district in Indonesia. But this matter not in line with evaluation result KDP previous that demo: (a) member participant enhanced in development doesn't increase to significant; (b) structure change naturally shaped region ability enhanced and society welfare according and everlasting not yet materialized; (c) aspect CDD that with demand responsive organization doesn't go well; and (d) employment enhanced RTM (poor people) only happen when there construction activity and doesn't go on long-range. Difference existence of KDP goal and evaluation result real condition makes researcher wants to know farther efectifity of KDP, that is with do study evaluation of commnity empowerment program in KDP at Bogor regency, West Java province.

Use to approach mixed methods and data collecting quantitatively (inquiry) and qualitative (interviews), research disign of sintesis CIPP model program evaluation and empowerment aspect seven E, this study wants to answer two main questions. *First*, how efectifity of community empowerment in KDP at Bogor regency. *Second*, is strengthening and weakness factor ini KDP.

Result of study: *First*, program evaluation during the time more in technical aspect and economical and doesn't empowerment. *Second*, program kind stipulating appropriate context, input program not yet adequate, empowerment process is emphasized in infrastructure development and capital loan for SPP, with happen income increase for SPP member. *Third*, the weakness factor likes evaluation use non empowerment, limited program socialization, special assistance inexistence for poor people, and not guarantee of program sustainability yet. *Fourth*, to achieve maximal empowerment result necessary empowerment concept applications seven E, so that social transformation will go especially will pass education, assistance and evaluation. model program evaluation CIPP appropriate to do empowerment program evaluation, if in fourth the element contains empowerment and done participatory (participatory empowerment evaluation). *Fifth*, sustainaility of a empowerment program reached if self reliant development aspect is carried out since beginning and with give authority to local government to make program down alley self (autonomous), and must not carry out program that developed by government.

**keyword:**

*program evaluation, empowerment, institution development, decentralization*



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
<b>1. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Masalah penelitian	8
1.3. Tujuan dan Manfaat penelitian	10
1.4. Batasan penelitian	10
1.5. Alasan memilih topik	11
<b>2. TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>12</b>
2.1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah	12
2.2. Kebijakan Publik	18
2.3. Evaluasi Program	31
2.3.1. Pengertian	31
2.3.2. Tujuan	36
2.3.3. Peranan Teori	40
2.3.4. Model-model Evaluasi Program	42
2.4. Pemberdayaan dalam Evaluasi Program	50
2.4.1. Pemberdayaan	50
2.4.1.1. Hambatan Pemberdayaan	55
2.4.2. PPK untuk mengatasi kemiskinan	60
2.4.2.1. PPK/Program Pengembangan Kecamatan	60
2.4.2.2. Pengembangan Kelembagaan	63
2.5. Perspektif Kemiskinan	71
2.5.1. Indikator dan Garis Kemiskinan	71
2.5.2. Mengapa Menjadi Miskin	73
2.5.3. Beberapa Alternatif Solusi	81
2.6. Melakukan Evaluasi Program Pemberdayaan (Review)	90
<b>3. METODE PENELITIAN</b>	<b>100</b>
3.1. Pendekatan Penelitian	100
3.2. Pengumpulan Data	100

3.3. Informan	103
3.4. Kerangka Penelitian	103
3.5. Analisis Data	105
3.6. Kriteria Pengukuran	106
<b>4. PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN (PPK)</b>	<b>110</b>
4.1. PPK Tingkat Nasional	110
4.2. PPK Kabupaten Bogor	140
<b>5. HASIL DAN ANALISIS PENELITIAN</b>	<b>143</b>
5.1. Temuan dalam Bentuk Uraian	143
5.2. Temuan dalam Bentuk Tabel	202
5.3. Diskusi Hasil	204
5.4. Analisis Temuan	206
5.4.1. Analisis Mikro	206
5.4.1.1. Efektifitas Program Pemberdayaan	206
5.4.1.2. Faktor Pendukung dan Penghambat	211
5.4.1.3. Rekomendasi Pemberdayaan dalam PPK	214
5.4.1.4. Peluang Penggunaan <i>CIPP-Seven E</i>	215
5.4.2. Analisis Mezo	218
5.4.3. Analisis Makro	222
<b>6. KESIMPULAN DAN SARAN</b>	<b>230</b>
6.1. Kesimpulan	230
6.1.1. Pelaksanaan PPK	230
6.1.2. Pengembangan Kelembagaan	233
6.1.3. Otonomi Daerah	233
6.2. Implikasi Penelitian	234
6.2.1. Evaluasi Program	234
6.2.2. Pengembangan Kelembagaan	235
6.2.3. Otonomi Daerah	235
6.2.4. Saran Penelitian Lanjutan	236
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>237</b>
<b>LAMPIRAN</b>	<b>242</b>

## Daftar Tabel

Tabel.1. Matriks Hubungan Evaluasi model CIPP dan Pemberdayaan 7E	96
Tabel.2. Penelitian sejenis sebelumnya	97
Tabel.3. Karakteristik pemberdayaan dalam dimensi konteks	107
Tabel.4. Karakteristik pemberdayaan dalam dimensi input	107
Tabel.5. Karakteristik pemberdayaan dalam dimensi proses	108
Tabel.6. Karakteristik pemberdayaan dalam dimensi produk	109
Tabel.7. Anggaran program penanggulangan kemiskinan 2003-2008	117
Tabel.8. Cakupan Wilayah PPK 1998-2008	126
Tabel.9. Pendanaan PPK	130
Tabel.10 Rasio Pembiayaan Cost Sharing	131
Tabel.11. Profil Pendanaan Matching Grant 2007	132
Tabel.12. Daftar Kegiatan PPK	138
Tabel.13. Jenis dan Peserta Pelatihan PPK 2006	140
Tabel.14. Masyarakat memahami tujuan PPK	144
Tabel.15. Pelatihan telah diberikan PPK kepada masyarakat	146
Tabel.16. PPK menyediakan sumberdaya dana dengan cukup .	158
Tabel.17. Hasil Program Pemberdayaan dalam dimensi konteks	202
Tabel 18. Hasil Program Pemberdayaan dalam dimensi input	203
Tabel.19. Hasil Program Pemberdayaan dalam dimensi proses	203
Tabel.20. Hasil Program Pemberdayaan dalam dimensi produk	204
Tabel.21. Kondisi Pemberdayaan Masyarakat	204

Tabel.22. Faktor Pendukung PPK

211

Tabel.23. Faktor Penghambat PPK

212

