

EVALUASI BERJALAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT

Ongoing Evaluation on Community-Based Clean Water and Sanitation Program

¹Arif Budy Pratama, ²Ajeng Tri Isnani

Jurusan Administrasi Negara, Universitas Tidar

e-mail : ¹ arifpratama@untidar.ac.id, ² triisnani@ajeng@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim Tgl. : 19 Juli 2018

Revisi Pertama Tgl. : 21 Oktober 2018

Diterima Tgl. : 6 Desember 2018

Kata Kunci :

evaluasi berjalan, evaluasi kebijakan, PAMSIMAS

Keywords :

policy evaluation, on-going evaluation, PAMSIMAS

ABSTRAK

Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) merupakan salah satu program strategis pemerintah dalam rangka mewujudkan masyarakat hidup bersih dan sehat melalui penyediaan layanan air minum dan sanitasi berbasis partisipasi masyarakat. Literatur tentang PAMSIMAS banyak memusatkan kajian pada aspek partisipasi dan implementasi kebijakan. Namun demikian, belum banyak kajian pada ranah evaluasi program. Penelitian ini dilakukan untuk memberikan kontribusi kajian evaluasi PAMSIMAS dengan tujuan utama untuk mengevaluasi PAMSIMAS Tahun 2015-2018 di Desa Jogomulyo Kecamatan Tempuran Kabupaten Magelang dengan pendekatan evaluasi berjalan. Evaluasi berjalan pada PAMSIMAS dianalisis dengan menggunakan enam aspek evaluasi program yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan strategi penelitian studi kasus. Validitas data diperoleh dari triangulasi data primer dan data sekunder pada lokus penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan PAMSIMAS 2015-2018 telah memberikan dampak positif bagi penyediaan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat desa Jogomulyo. Namun demikian, aspek efisiensi terutama pemanfaatan sumberdaya masih perlu mendapatkan perhatian karena hasil evaluasi menunjukkan bahwa aspek tersebut masih belum maksimal dijalankan. Implikasi teoretis dari penelitian ini menyarankan perlunya instrumen baku evaluasi berjalan mengingat belum adanya standarisasi evaluasi dan variasi kriteria evaluasi PAMSIMAS. Adapun implikasi praktis menunjuk pada upaya peningkatan kapasitas manajerial pengelola PAMSIMAS dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan efisiensi sumberdaya.

Abstract

PAMSIMAS is one of strategic government programs to achieve clean and healthy communities by providing clean water services and sanitation based on community participation. Literature on PAMSIMAS has widely focused their studies on participation and implementation. However, little attention was given to the evaluation studies. Thus, this study will contribute to the evaluation-based research on PAMSIMAS. This research aims to conduct an on-going evaluation on community-based clean water and sanitation program (PAMSIMAS) 2015-2018 in the Jogomulyo Village, Magelang Regency. Our study occupies six aspects of policy evaluation as an analytical framework consisting of effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness. A qualitative research approach with case study as research strategy was conducted to address the research aim and scope. We triangulate both primary and secondary data to attain validity. The research shows that PAMSIMAS 2015-2018 has contributed some positive results in the effort to providing clean water and sanitation services for Jogomulyo villagers. However, efficiency and resource utility aspects need to be improved to maximize the outcomes of this program. There are two implications can be drawn from this study. Firstly, that government have to formulate ongoing evaluation framework since there is no on-going evaluation standard and various instrument was applied in PAMSIMAS evaluation. Secondly, capacity building is necessity to build more competence management in PAMSIMAS program.

A. PENDAHULUAN

Air minum dan sanitasi merupakan sektor infrastruktur yang penting dalam rangka peningkatan derajat kesehatan masyarakat, terutama dalam menurunkan angka penyakit yang ditularkan melalui air dan lingkungan. Berdasarkan

UU No.23/2014 tentang Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah bertanggungjawab penuh untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yaitu pelayanan air minum dan sanitasi. Selain itu, Peraturan Menteri Kesehatan No. 3/2014 Tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat juga

mengamanatkan pentingnya kesehatan sanitasi dalam rangka mencapai Indonesia sehat. Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat merupakan salah satu program Pemerintah dalam rangka menciptakan masyarakat hidup bersih dan sehat melalui penyediaan layanan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat. Hal ini sejalan dengan komitmen Pemerintah Indonesia untuk mencapai 100% akses masyarakat terhadap air minum yang aman dan sanitasi yang layak secara berkelanjutan pada tahun 2019 atau disebut juga dengan *Universal Access 2019*.

Salah satu strategi penyediaan air bersih dan sanitasi dilakukan dengan model gabungan *top down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* dilakukan melalui organisasi pemerintah yaitu melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan pendekatan *bottom-up* dilakukan melalui pendekatan aktivitas berbasis masyarakat yaitu menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dan penentu dalam seluruh tahapan mulai dari persiapan, perencanaan, pelaksanaan sampai dengan tahap pengoperasian dan pemeliharaan. Proses tersebut mengajak masyarakat untuk mengenali dan menemukan berbagai permasalahan terkait dengan air minum dan sanitasi, kemudian dibimbing untuk melakukan berbagai langkah, solusi dan pencegahannya termasuk membangun sarana yang dibutuhkan seperti sarana air minum dan sanitasi serta membangun kesadaran dan kapasitas masyarakat untuk hidup bersih dan sehat (Natsir, 2015:1).

Berbagai studi dan penelitian tentang PAMSIMAS telah banyak dilakukan sebagai upaya untuk mengetahui keberhasilan program penyediaan air bersih dan sanitasi berbasis masyarakat. Chaerunnisa (2014) melakukan studi terhadap pelaksanaan PAMSIMAS di Desa Legok dan Desa Tambakserang Kecamatan Bantarkawung dengan fokus studi pada tingkat partisipasi masyarakat. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam Program PAMSIMAS dalam meningkatkan kesehatan dan kebersihan lingkungan menjadi hal yang utama sebagai kontributor keberhasilan program. Sejalan dengan hasil kajian tersebut, Afriadi dan Wahyono (2012) berpendapat bahwa program PAMSIMAS akan berhasil dengan baik jika terdapat partisipasi aktif dari masyarakat sasaran penerima program.

Selain berfokus pada studi partisipasi,

penelitian mengenai program PAMSIMAS juga dilakukan dengan penekanan analisis implementasi. Penelitian mengenai efektivitas program PAMSIMAS yang dilakukan oleh Insani (2016) dan Wijoyo (2017) menunjukkan pengukuran keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan dengan indikator efektivitas. Riset yang berfokus pada implementasi juga menyebutkan bahwa bahwa penyediaan air minum dan saran air bersih masih belum merata terutama asas manfaat dan disparitas akses (Rizal, 2017; Rofiana, 2015, Andito, 2015).

Berbagai kajian diatas, studi PAMSIMAS dari perspektif evaluasi masih belum banyak dilakukan. Dengan demikian, perlu adanya studi evaluasi tentang pelaksanaan PAMSIMAS. Studi evaluasi akan memberikan kontribusi kajian dari sudut pandang evaluasi kebijakan publik dan evaluasi program. Dari segi praktik, PAMSIMAS di Desa Jogomulyo Kecamatan Tempuran Kabupaten Magelang sudah dilakukan sejak tahun 2015 dan masih berjalan sampai dengan 2019. Studi yang dilakukan penulis menawarkan alternatif instrumen evaluasi berjalan (*on-going evaluation*) untuk menilai keberhasilan PAMSIMAS pada saat implementasi masih berjalan. Evaluasi berjalan pada PAMSIMAS dianalisis dengan menggunakan enam aspek evaluasi program yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan.

Bagian awal dari artikel ini akan menyajikan landasan teori tentang evaluasi kebijakan, evaluasi program dan pendekatan evaluasi berjalan sebagai kerangka analisis mengenai program PAMSIMAS. Selanjutnya, hasil dari wawancara mendalam dan studi dokumentasi akan disajikan dalam hasil dan pembahasan evaluasi berjalan PAMSIMAS. Bagian akhir dari artikel ini akan menyimpulkan hasil analisis dan saran untuk perbaikan PAMSIMAS ke depan.

A. LANDASAN TEORITIS

Kebijakan Publik

Secara umum, kebijakan publik merujuk pada suatu respon pemerintah terhadap permasalahan publik. Apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah pada hakikatnya adalah kebijakan publik. Dalam ranah teoretik dan praktis, Parsons (2005:66) mendefinisikan kebijakan publik sebagai bidang yang penuh dengan beragam pendekatan, disiplin akademik, model (heuristik dan kausal),

peta dan metafora.

Studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting (Subarsono, 2015:4), yakni untuk :

- 1) Pengembangan ilmu pengetahuan, dalam konteks ini ilmuwan dapat menempatkan kebijakan publik sebagai *variable* terpengaruh (*dependent variable*), sehingga berusaha menentukan *variable* pengaruhnya (*independent variable*). Studi ini berusaha mencari variabel - variabel yang dapat memengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik.
- 2) Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah publik, dengan mempelajari kebijakan publik para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan publik.
- 3) Berguna untuk tujuan politik, suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik.

Richard Rose dalam Winarno (2008:17), mengatakan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai "serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Sementara, Wilson dalam Wahab (2006:154) yang merumuskan kebijakan publik sebagai "tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Jadi Kebijakan publik merupakan arah tindakan, tujuan, pernyataan-pernyataan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor atau pemerintah yang mempunyai beragam pendekatan dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan serta langkah-langkah yang telah/sedang diambil untuk diimplementasikan, dan merupakan suatu hubungan antara pemerintah dengan lingkungannya.

Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan menurut Subarsono (2015:119) adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat

dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan dalam waktu tertentu. Dimensi waktu adalah salah satu prediktor dari evaluasi karena intervensi kebijakan membutuhkan waktu untuk bekerja. Penilaian atas sukses dan tidaknya kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah merupakan substansi dari evaluasi (Dwiputrianti dan Wahyudi, 2015). Memang tidak ada batasan waktu pasti tentang kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Untuk dapat mengetahui *outcome* dan dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya 5 tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan.

Evaluasi kebijakan publik merupakan kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan, untuk menilai manfaat dari suatu kebijakan, untuk melihat sebab-sebab jika terjadi kegagalan suatu kebijakan, atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih hasil yang diinginkan. Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target (Dunn, 2003:609-610).

Lebih lanjut, Dunn (2003:608) memberikan eksplanasi mengenai sifat evaluasi kebijakan yang sedikitnya termanifestasi dalam 4 hal yaitu:

- 1) Fokus nilai, yaitu evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
- 2) Interdependensi fakta- nilai, yaitu tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai".
- 3) Orientasi masa kini dan masa lampau, yaitu tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
- 4) Dualitas nilai, yaitu nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

Menurut Winarno (2014:229) Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab

kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa singkatnya evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat suatu kebijakan”. Lebih lanjut, Winarno (2014), mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Kedua, evaluasi dilakukan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Unsur pokok evaluasi kebijakan publik adalah elemen utama pelaksanaan penilaian atas kebijakan, program, kegiatan, dan intervensi pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan sosial. Unsur pokok evaluasi kebijakan hendaknya meliputi beberapa poin sebagai berikut (Tangkilisan, 2003:1).

- 1) Tujuan (goals), termasuk kendala normatif dan pertimbangan relatif untuk mencapai tujuan (goals).
- 2) Kebijakan, program, proyek, keputusan, pilihan, sarana, atau alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan.
- 3) Hubungan antara kebijakan dan tujuan, termasuk hubungan yang terbentuk oleh intuisi, kewenangan, statistik, pengamatan, deduksi, perkiraan, atau sarana lain.
- 4) Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan yang mana paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan dan hubungan.
- 5) Menentukan apa yang akan dilakukan untuk memetakan alternative kebijakan.

Evaluasi memiliki beberapa tujuan (Subarsono, 2015:120-121). Pertama, evaluasi menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Dengan demikian tingkat kesuksesan sebuah kebijakan dapat diukur dan diketahui oleh pemangku kepentingan. Kedua, evaluasi adalah sarana untuk mengukur tingkat efisiensi dan outcome suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan. Ketiga, evaluasi mengetahui adanya penyimpangan

dan pada akhirnya evaluasi dapat dijadikan bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dapat menghasilkan kebijakan yang lebih baik.

Konsep dan Fondasi Utama Evaluasi Program

Kegiatan memberikan penilaian terhadap aktivitas yang dilakukan oleh manusia sudah sejak lama dilakukan. Shadish (1991) mencatat kegiatan evaluasi dilakukan sejak tahun 2200 sebelum masehi dan pada tahun 1960-an evaluasi menjadi trend di Amerika Serikat dalam program sosial dan bantuan luar negeri. Perkembangan selanjutnya dalam dunia praktis, praktisi dan manajer program menempatkan evaluasi pada perspektif manajemen proyek (Chyung, 2015). Dalam terminologi atau penggunaan istilah serangkaian kegiatan evaluasi dikenal dengan sebutan evaluasi proyek atau evaluasi program (Linzalome, 2015).

Istilah program dan proyek sering digunakan dalam ranah praktis, namun demikian, keduanya punya makna yang berbeda dalam literatur. Project Management Institute (2004), menekankan pengertian proyek pada aspek temporer dengan menghasilkan luaran yang spesifik. Sejalan dengan konsepsi tersebut, Bowen (1996) juga menekankan pada spesifikasi produksi dan batas waktu yang jelas mulai pekerjaan sampai pekerjaan tersebut berakhir. Berbeda dengan proyek, program adalah sekumpulan atau gabungan dari proyek untuk menghasilkan berbagai macam luaran yang mengarah pada hasil atau outcome (Project Management Institute, 2008). Dari pengertian ini, maka dapat juga dikatakan bahwa proyek hanya mengarah pada level luaran (*output*) sedangkan program lebih pada pencapaian hasil dan dampak (*outcome-impact*).

Salah satu elemen penting evaluasi juga menunjuk pada para pemangku kepentingan dalam pelaksanaan kegiatan. Pemangku kepentingan ini digolongkan menjadi dua jenis (Davidson, 2005) yaitu: Pertama, pemangku kepentingan sebagai pihak yang terlibat secara langsung dengan kebijakan/program/proyek /kegiatan. Pihak ini dapat berupa pembuat kebijakan, pemberi dana, atau pihak pengelola program. Pemangku kepentingan diistilahkan sebagai *upstream stakeholders*. Kedua, pihak penerima kebijakan atau kelompok sasaran (*beneficiaries*) dari kebijakan/

program/ proyek/ kegiatan termasuk kelompok lain yang secara tidak langsung mendapatkan efek atau dampak dari diimplementasikannya suatu intervensi kebijakan. Dalam praktik evaluasi evaluator perlu memetakan stakeholders evaluasi sehingga tujuan utama evaluasi dapat dicapai.

Berbagai model pelaksanaan evaluasi telah banyak diimplementasikan dalam rangka menilai intervensi dari suatu organisasi. Review literatur yang dilakukan oleh Stufflebeam and Shinkfield (2007) merangkum model evaluasi program menjadi 3 tipologi utama yaitu:

- 1) *Questions and/or methods-oriented* adalah model evaluasi berbasis pertanyaan dan metode evaluasi yang digunakan oleh evaluator.
- 2) *Improvement/accountability-oriented* adalah model evaluasi berbasis peningkatan kinerja dan akuntabilitas. Model ini terdiri dari tiga sub-aspek yaitu evaluasi atas akuntabilitas (*Decision/accountability-oriented*), orientasi pada pelanggan (*Consumer-oriented*) dan evaluasi berdasarkan atas kepentingan akreditasi atau sertifikasi (*Accreditation/certification*)
- 3) *Social agenda/advocacy approaches* adalah model evaluasi berbasis agenda publik yang dalam praktiknya mencakup evaluasi berbasis pelanggan/klien, evaluasi deliberatif, evaluasi dengan tujuan tertentu yang sering kali merujuk pada audit investigatif karena adanya suatu dugaan penyimpangan.

Selain basis rasionalitas dari model evaluasi, Linzalone (2015) melakukan literatur review secara sistematis terhadap dasar penilaian dari berbagai model evaluasi yang digunakan. Studi literatur tersebut menghasilkan identifikasi 20 tipologi model evaluasi yaitu: review sejawat (*peer review*), studi kasus (*case study*), peramalan teknologi (*technological forecasting*), metode finansial (*financial methods*), metode ilmu ekonomi (*Economic-based methods*), metode berbasis teknologi (*Technological-based methods*), metode naratif (*narrative methods*), metode etnografi (*ethnographic methods*), metode ilmu perilaku (*behavioural methods*), metode skor (*scoring methods*), metode kartu skor (*scorecard methods*), metode bibliometrik (*bibliometric methods*), analisis jalur (*pathways analysis*), model logis (*logic model*), pendekatan total quality management (*TQM approach*), berbasis strategi (*strategic*), Model

struktur pohon (*tree analysis*), model statistik (*statistical model*), analisis multi kriteria (*multi criteria analysis*), dan penilaian dampak (*impact assessment*). Review ini memberikan deskripsi betapa luasnya model dan metode evaluasi yang dapat digunakan untuk menilai tingkat kesuksesan program. Namun demikian, evaluasi dengan pendekatan studi kasus banyak dilakukan untuk mengetahui secara lebih mendalam tentang hasil implementasi program tertentu pada konteks dan setting tertentu.

Berbagai elaborasi tentang esensi evaluasi program tersebut, dapat diasumsikan bahwa evaluasi merupakan salah satu langkah kunci dari upaya peningkatan kinerja organisasi dengan melihat sejauh mana hasil pelaksanaan program dan aktivitas organisasi. Dalam perspektif manajerial, evaluasi meliputi tahap awal perencanaan kebijakan sampai pada akhir pelaksanaan program. Dalam kerangka evaluasi program untuk peningkatan kinerja, Chyung (2015) membagi dua tahapan evaluasi yaitu evaluasi tahap awal (*front-end evaluation*) dan evaluasi tahap akhir (*back-end evaluation*). Evaluasi tahap awal terdiri dari evaluasi berbasis konteks dan evaluasi berbasis input, sedangkan tahap akhir evaluasi terdiri dari evaluasi proses dan evaluasi output.

Berdasarkan perspektif waktu, evaluasi dapat dibedakan menjadi 3 tipe (Wollman, 2007: 393)

- 1) *Ex-ante evaluation*. Adalah evaluasi kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan diimplementasikan. Secara hipotetik evaluasi tipe ini ditujukan untuk mengantisipasi dan memberikan penilaian awal tentang perkiraan efek atau dampak serta konsekuensi dari kebijakan yang direncanakan atau telah ditetapkan. Tujuannya adalah memberikan informasi yang relevan dengan kebijakan atau dengan proses pembuatan kebijakan yang sedang berjalan. *Ex-ante evaluation* adalah instrumen penting dari penentuan pilihan dari berbagai opsi kebijakan yang ada. Evaluasi tipe ini juga memberikan analisa dampak terhadap lingkungan kebijakan.
- 2) *Ongoing Evaluation*. Adalah evaluasi kebijakan dengan mengidentifikasi dan mengukur dampak dan hasil dari program yang sedang berjalan. Esensi dari *Ongoing evaluation* adalah untuk memberikan informasi yang relevan, kembali pada proses implementasi kebijakan, terutama

pada tahapan tertentu dari implemmentasi kebijakan saat informasi tersebut dapat dipergunakan untuk memperbaiki, revisi, “meluruskan” kembali proses implemmentasi kebijakan ke arah yang sesungguhnya ingin dicapai.

- 3) Ex-post evaluation. Menurut Wollman ini merupakan varian klasik dari evaluasi kebijakan. Evaluasi ini ditujukan untuk memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian tujuan serta dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Pendekatan ini juga merupakan evaluasi hasil kebijakan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan dan kerangka logis on-going evaluation dimana evaluasi dilakukan pada saat kebijakan berlangsung. Mengikuti Muhtadin (2016) Evaluasi pada saat program berjalan, dimaksudkan untuk menilai pelaksanaan program yang sedang dilaksanakan, kelebihan, dan kelemahannya termasuk penggunaan teknik dan metode pelaksanaannya. Evaluasi pada tahap ini sangat berguna untuk mengetahui kelemahan dan penyimpangan dalam pelaksanaan sedini mungkin, sehingga dapat dijadikan sebagai umpan balik bagi penyempurnaan program. Dalam hal ini, perbaikan dan penyempurnaan dapat dilakukan sebelum kesalahan berlanjut semakin jauh.

Kerangka Kerja Evaluasi

Penelitian ini menggunakan kriteria evaluasi kebijakan (Dunn, 2003:610) yang terdiri dari 6 indikator yaitu:

1. Efektivitas (*Effectiveness*) , merupakan suatu kriteria untuk menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi didasarkan pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan tersebut memberikan hasil (akibat) yang maksimal, lepas dari pertimbangan efisiensi.
2. Efisiensi (*Efficiency*) merupakan suatu kriteria menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi didasarkan pada pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan tersebut membuahkan hasil yang rasio efektivitas-biaya lebih tinggi dari batas tertentu (efisiensi margin).
3. Kecukupan (*Adequacy*) merupakan kriteria

yang digunakan untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan melihat seberapa jauh alternatif tersebut dapat memenuhi suatu tingkat kebutuhan yang masyarakat.

4. Perataan (*Equity*) merupakan suatu kriteria untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan pada pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan tersebut menghasilkan lebih banyak distribusi yang adil atau wajar terhadap sumberdaya yang ada dalam masyarakat.
5. Responsivitas (*Responsiveness*) diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan (Winarno, 2002:189).
6. Ketepatan (*Appropriateness*) merupakan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut (Winarno, 2002:184).

C. METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan strategi penelitian studi kasus. Creswell (2015:4) menyatakan bahwa metode penelitian kualitatif merupakan metode untuk

mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data.

Selain itu, penelitian ini juga ingin mengetahui secara lebih mendalam program penyediaan air bersih dan sanitasi yang dicakup dalam PAMSIMAS di Desa Jogomulyo Kecamatan Tempuran Kabupaten Magelang sebagai representasi dari setting perdesaan di Jawa Tengah dengan konteks evaluasi pada saat program diimplementasikan (on going evaluation). Sementara studi kasus dipilih sebagai strategi penelitian karena faktor alamiah dan karakteristik kasus pada lokus penelitian. Studi Kasus merupakan strategi penelitian dimana didalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu. Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan (Creswell, 2015:20). Menurut Yin (2015:4) Studi kasus memungkinkan peneliti untuk mempertahankan karakteristik holistik dan bermakna dari peristiwa-peristiwa kehidupan nyata.

Data terkini menyebutkan bahwa pemenuhan pelayanan air dan sanitasi di Indonesia masih rendah (www.pamsimas.org). Secara nasional, 19,01 % dari sarana air bersih dan sanitasi masuk pada kategori tidak memenuhi syarat layak pakai. Di daerah pedesaan, akses untuk mendapatkan air bersih, sarana air minum dan sarana sanitasi yang layak lebih sulit dibandingkan daerah perkotaan. Seperti halnya yang terjadi di Desa Jogomulyo, Kecamatan Tempuran, Kabupaten Magelang. Desa Jogomulyo memiliki ketinggian 353 mdpl dengan luas wilayah 755.826 Ha yang terdiri dari 12 dusun yaitu: Kijingsari Wetan, Kijingsari Kulon, Kebonagung Wetan, Kebonagung Kulon 1, Kebonagung Kulon 2, Bandungan, Kliwonan, Gunungsari Wetan, Gunungsari Kulon, Krambetan, Bebengan, Jogosaran. Desa Jogomulyo memiliki jumlah penduduk yang terdiri dari 2969 jiwa laki-laki dan 2810 jiwa perempuan. Sebagian besar penduduk Desa Jogomulyo bermata pencaharian

sebagai petani dan buruh pabrik. Secara lebih spesifik PAMSIMAS Desa Jogomulyo difokuskan pada 3 Dusun sasaran yaitu Dusun Kebonagung Wetan, Dusun Kliwonan dan Dusun Jogosaran karena sumber air di ketiga dusun tersebut belum dikelola dengan baik sehingga potensi penyediaan air bersih dan sanitasi belum maksimal.

Proses pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam dan teknik dokumentasi. Wawancara mendalam dilakukan terhadap informan kunci yang dipilih melalui *purposive sampling* dan *snowballing mechanism*. Informan adalah orang yang diperkirakan menguasai dan memahami data, informasi ataupun fakta dari suatu objek penelitian (Bungin, 2007:108). Penelitian ini menggunakan teknik pemilihan informan dengan cara *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Adapun informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Daftar Informan Penelitian

No	Informan	Jumlah
1	Kepala Badan P engelola Sistem Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (BPSPAMS) Tirto Mili Desa Jogomulyo Kecamatan Tempuran Kabupaten Magelang	1
2	Unit Pengelola dan staff Badan Pengelola Sistem Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (BPSPAMS) Tirto Mili Desa Jogomulyo Kecamatan Tempuran Kabupaten Magelang BPSPAM	3
3	Masyarakat pengguna akses air minum dan sanitasi	6
Jumlah Keseluruhan		10

Dengan demikian, data dari penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder. Strategi validitas yang digunakan peneliti adalah triangulasi sumber-sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi tema-tema secara koheren (Creswell, 2017:283).

Adapun kerangka dan alur penelitian adalah sebagai berikut:

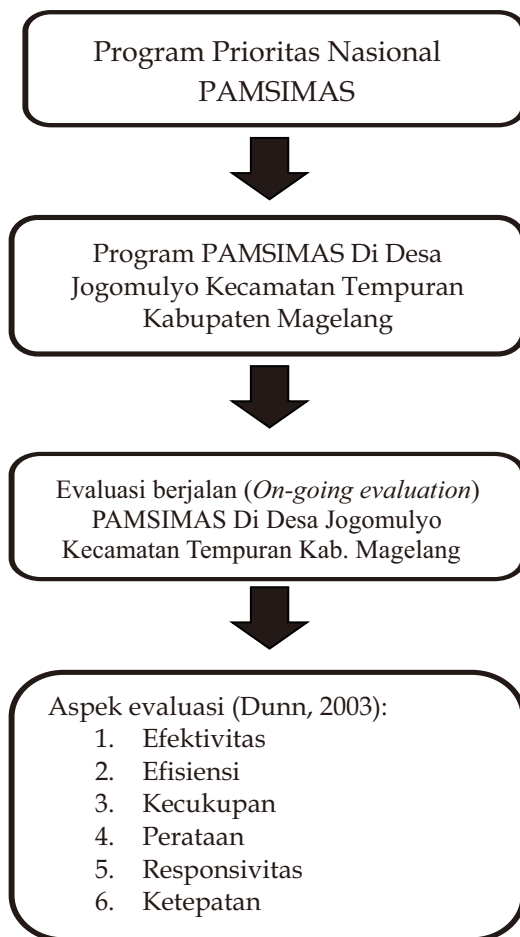


Diagram 1 Kerangka dan alur pikir Evaluasi Program PAMSIMAS di Desa Jogomulyo Kecamatan Tempuran Kabupaten Magelang

Operasionalisasi Aspek:

1. Efektivitas adalah keberhasilan dan hasil yang telah dicapai PAMSIMAS untuk memenuhi target sasaran program.
2. Efisiensi adalah penggunaan sumberdaya dalam implementasi PAMSIMAS yang menunjuk pada rasio yang baik antara output yang dihasilkan dengan input yang digunakan.
3. Kecukupan adalah keberhasilan PAMSIMAS menyelesaikan masalah penyediaan air bersih dan peningkatan kualitas sanitasi.
4. Perataan adalah hasil dari PAMSIMAS dapat dinikmati oleh seluruh elemen masyarakat tanpa adanya diskriminasi.
5. Responsivitas adalah hasil PAMSIMAS terkait dengan respon pemerintah desa terhadap kebutuhan air bersih dan sejauh mana

PAMSIMAS memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai dari masyarakat.

6. Ketepatan adalah kelayakan penetapan tujuan kebijakan pemenuhan air bersih pada PAMSIMAS.

D. PEMBAHASAN

PAMSIMAS merupakan salah satu program Pemerintah yang bertujuan menciptakan masyarakat hidup bersih dan sehat dengan meningkatkan akses air minum dan sanitasi yang berkelanjutan serta melibatkan masyarakat secara aktif melalui; sosialisasi program, pembangunan sarana air bersih, pelaksanaan perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS), pembentukan badan pengelola, pemeliharaan dan pengelolaan sarana, dan kesinambungan program.

Program ini dilaksanakan dengan pendekatan berbasis masyarakat melalui keterlibatan masyarakat (perempuan dan laki-laki, kaya dan miskin, dan lain-lain) dan pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat (*demand responsive approach*). Kedua pendekatan tersebut dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif, dan partisipasi aktif masyarakat dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat termasuk di lingkungan sekolah.

Ruang lingkup Program PAMSIMAS mencakup lima komponen program: Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan daerah dan desa, Peningkatan perilaku higienis dan pelayanan sanitasi, Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum. Hibah Insentif dan Dukungan teknis dan manajemen pelaksanaan program. (Pedoman umum program PAMSIMAS, 2016:2-5).

Untuk melihat sejauhmana tingkat keberhasilan PAMSIMAS di Desa Jogomulyo, Kabupaten Magelang, peneliti menggunakan enam aspek kinerja program (Dunn, 2003:610).

Efektivitas

PAMSIMAS salah satu program andalan pembangunan nasional untuk meningkatkan akses penduduk perdesaan terhadap fasilitas air minum

dan sanitasi yang layak dengan pendekatan berbasis masyarakat. Program PAMSIMAS berperan dalam menyediakan dukungan finansial baik untuk investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non-fisik dalam bentuk manajemen, dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas. (Pedoman umum program PAMSIMAS, 2016:1).

Berdasarkan wawancara dengan informan, peneliti menemukan bahwa stakeholders sudah memahami program dan arti penting PAMSIMAS untuk menyediakan akses air bersih dan sanitasi. Selain itu, informan juga menyatakan bahwa program ini mampu menyediakan bertambahnya akses terhadap air bersih dan penyediaan sanitasi bagi warga. Data sekunder berdasarkan laporan PAMSIMAS 2015, 2016, dan 2017 menunjukkan hasil-hasil pembangunan penyediaan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat pada lokus penelitian. Sampai akhir tahun 2017, jumlah penduduk yang dilayani mencapai 867 jiwa dengan kapasitas sistem : 1,2 ltr/dtk. Selain itu, warga masyarakat juga diberikan pelatihan untuk mengelola PAMSIMAS yang telah dibangun untuk keberlanjutan program.

Kondisi awal penyediaan air bersih di Desa Jogomulyo sangat menekankan pada penggunaan sumur gali dengan jumlah total sebanyak 262 buah. Masyarakat mengambil air secara manual dengan menggunakan sanyo. Kondisi ini menyebabkan kekurangan air pada saat kemarau tiba. Selain itu masyarakat juga mempunyai 4 mata air yang disambungkan melalui selang atau paralon kecil dan hanya mampu memenuhi kebutuhan air sebagian kecil masyarakat. Namun demikian, jarak mata air dengan pemukiman terdekat sekitar 2-5 km.

Setelah PAMSIMAS dijalankan, beberapa bak penampung dibuat untuk memperpendek jarak sumber air ke rumah-rumah warga desa. Bak penampung dengan biaya Rp. 23.551.700 (APBN) dan Rp. 3.060.000 (*Inkind*) dibangun untuk mendukung penampungan dan penyediaan air. Bak tersebut dialirkan dengan unit transmisi dan distribusi pipa dengan Diameter pipa PVC 3" : 180 m, Diameter pipa PVC 2" : 2850 m, Diameter pipa PVC 1,5" : 3438 m, Diameter pipa PVC 1 : 1059 M.

Sejalan dengan pendekatan *bottom-up*, pelatihan dan berbagai kegiatan kemitraan masyarakat dengan pemerintah diarahkan pada partisipasi masyarakat. Dalam praktiknya, hal ini menunjuk pada partisipasi aktif masyarakat dalam

program prioritas yang dicanangkan dalam upaya penyediaan air bersih dan sanitasi yang sehat. Kontribusi masyarakat dimaksudkan sebagai wujud dari komitmen membangun rasa memiliki dan rasa tanggung jawab terhadap kegiatan maupun hasil kegiatan yang dilakukan masyarakat sendiri. Semakin besar kontribusi masyarakat semakin tinggi komitmennya untuk memiliki dan bertanggungjawab pada pelaksanaan kegiatan Pamsimas.

Jadi Pihak masyarakat seharusnya mempunyai rasa memiliki dengan kadar yang tinggi terhadap program PAMSIMAS untuk tercapainya tujuan PAMSIMAS. Dan untuk mencapai tujuan PAMSIMAS itu harus diselidiki apakah terdapat kendala atau permasalahan yang dihadapi supaya bisa diselesaikan dengan baik demi tercapainya tujuan PAMSIMAS. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh salah satu informan kunci, sebagai berikut:

"Masyarakat tentu gadah roso duweni kaleh program PAMSIMAS niki dengan kadar kang tinggi menawi onten permasalahan maka ingkang menyelesaikan rumiyen nggeh meniko BPSPAM TIRTO MILI Desa Jogomulyo, namung menawi onten permasalahan ingkang angel maka pengurus bakal ngajak warga supoyo melu gotong royong gawe ngrampungake permasalahan mau. Tekan sakiki kendala sing terjadi kui pipa air sing kurang gede lan air kang macet pas esuk lan sore hari karena akeh sing nggunakake".

("Masyarakat tentu memiliki rasa saling memiliki terhadap program PAMSIMAS ini dengan kadar yang tinggi apabila terdapat permasalahan maka yang menyelesaikan terlebih dahulu adalah BPSPAM TIRTO MILI Desa Jogomulyo tetapi apabila terdapat kesulitan maka akan mengajak warga untuk turut serta bergotong royong menyelesaikan permasalahan tersebut. Sampai saat ini kendala yang terjadi adalah pipa air yang kurang besar dan airnya macet pada pagi dan sore hari karena banyak penggunanya").

(Wawancara, 21 Mei 2018).

Senada dengan narasi tersebut, informan dari pengurus PAMSIMAS berpendapat:

"Masyarakat jelas mempunyai rasa saling memiliki terhadap program PAMSIMAS dengan kadar yang tinggi Karena sejak awal memang sudah digerakkan mulai dari mengumpulkan masyarakat, sosialisasi, pelaksanaan, pemilihan pengurus, masyarakat selalu dilibatkan. Bahkan sekarang ada warga yang ingin mendaftarkan sebagai warga pengguna air PAMSIMAS sekitar 7 orang dan ini masih saya pikirkan kembali.

Untuk kendala yang terjadi dalam program PAMSIMAS sampai saat ini adalah pipa air yang kecil dan belum maksimalnya air yang mengalir keluar dari bak sehingga belum tercupingnya mengalirnya air dengan lancar ke masyarakat”.

(Wawancara, 29 Mei 2018).

Secara umum program penyediaan air bersih ini dapat dikatakan efektif dari sisi luaran program karena telah mampu memberikan dampak positif bagi masyarakat yaitu tersedianya air bersih untuk berbagai keperluan dasar hidup masyarakat dan sanitasi pada kelompok sasaran.

Efisiensi

Efisiensi adalah kriteria maksimalisasi margin yaitu rasio antara input dan output. Dengan demikian, pemanfaatan sumberdaya menjadi poin kunci untuk mencapai efisiensi. Dalam program PAMSIMAS di Desa Jogomulyo, pemanfaatan sumberdaya secara optimal masih menjadi hal yang perlu ditingkatkan. In-efisiensi masih terjadi pada penggunaan anggaran dan sumberdaya manusia dalam eksekusi program dan kegiatan PAMSIMAS.

Secara pragmatis, program ini berperan dalam menyediakan dukungan finansial baik untuk investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non-fisik dalam bentuk manajemen, dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas. Penyediaan sarana air minum tingkat desa dan peri-urban, serta sarana sanitasi sekolah melalui pendekatan berbasis masyarakat: (i) pembiayaan infrastruktur disesuaikan dengan rencana yang dikembangkan oleh masyarakat, (ii) masyarakat yang memilih opsi teknologi untuk infrastruktur air minum, (iii) masyarakat yang mengendalikan perencanaan, pelaksanaan, serta operasional dan pemeliharaan sarana, (iv) masyarakat berkontribusi terhadap pembiayaan pembangunan infrastruktur dan bertanggungjawab penuh terhadap biaya operasional dan pemeliharaan, dan (v) penerapan pendekatan berbasis gender dan penanggulangan kemiskinan secara konsisten untuk mencapai output dan hasil.

Rekapitulasi rencana dan realisasi kegiatan PAMSIMAS pada laporan akhir PAMSIMAS menunjukkan bahwa realisasi anggaran operasional melebihi perencanaan anggaran. Melonjaknya anggaran operasional menjadi salah satu indikasi in-efisiensi. Rencana alokasi anggaran untuk operasional sebesar Rp.5.000.000,00 ternyata lebih kecil dari realisasi anggaran pada masa akhir

periode penganggaran yaitu Rp.6.938.500,00. Hal ini berarti terdapat selisih Rp.1.938.500,00 sebagai marjin dari dana operasional PAMSIMAS.

Selain itu, pemanfaatan SDM masih menjadi tantangan tersendiri bagi pengurus sehingga perlu peningkatan SDM dalam pengelolaan PAMSIMAS ke depan. Hasil wawancara dengan informan kunci menunjukkan bahwa sumberdaya organisasi pengelola PAMSIMAS belum berjalan dengan baik. Salah satu informan kunci menyebutkan bahwa:

“Sumberdaya yang ada belum dilaksanakan secara maksimal karena SDM nya sendiri yang sebagai pengurus belum melaksanakan tugasnya secara baik, sedangkan untuk sarana prasarana sudah mendapatkan bantuan dari pemerintah sehingga tinggal melaksanakan, tetapi untuk setiap bulannya warga tetap ditarik iuran semisal untuk perbaikan pralon yang pecah bisa memakai iuran tersebut”.

(Wawancara, 29 Mei 2018).

Beberapa informan kunci bahkan menunjuk pada profesionalitas pengurus yang belum nampak apabila ada permasalahan di lapangan. Hal ini dikemukakan oleh informan kunci:

“Apabila terjadi masalah, pengurus belum mampu secara profesional meng-handle hal tersebut. Mereka seperti kaget dan tidak bertindak cepat untuk menanggulangnya”

(Wawancara, 29 Mei 2018).

Dari hasil wawancara tersebut, indikasi pemanfaatan sumberdaya manusia yang belum maksimal dimplementasikan. Titik berat pemanfaatan SDM terletak pada profesionalitas pengurus PAMSIMAS yang masih belum mampu memecahkan permasalahan di lapangan dan mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk keberlangsungan program.

Kecukupan

Dalam mengevaluasi kebijakan, evaluator perlu melihat sudah seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dapat memecahkan masalah. Kebijakan atau program dibuat untuk membantu memecahkan masalah publik. Program harus dapat meringankan masalah di lingkungan masyarakat sehingga kebutuhan masyarakat tidak lagi terhambat. Karenanya, pelaksana kebijakan juga mesti tahu apa yang dihadapi masyarakat sehingga tidak salah memberikan pemecahan masalah. (Manulang, 2014: 93-94).

Data hasil pelaksanaan PAMSIMAS sejak

tahun 2015 menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang dilayani mencapai 867 jiwa. Hasil wawancara dengan masyarakat penerima program air bersih mendukung temuan tersebut. Mayoritas informan mengungkapkan bahwa PAMSIMAS telah banyak membantu masyarakat dalam hal penyediaan air bersih dan sanitasi. Salah satu informan memberikan penjelasan sebagai berikut:

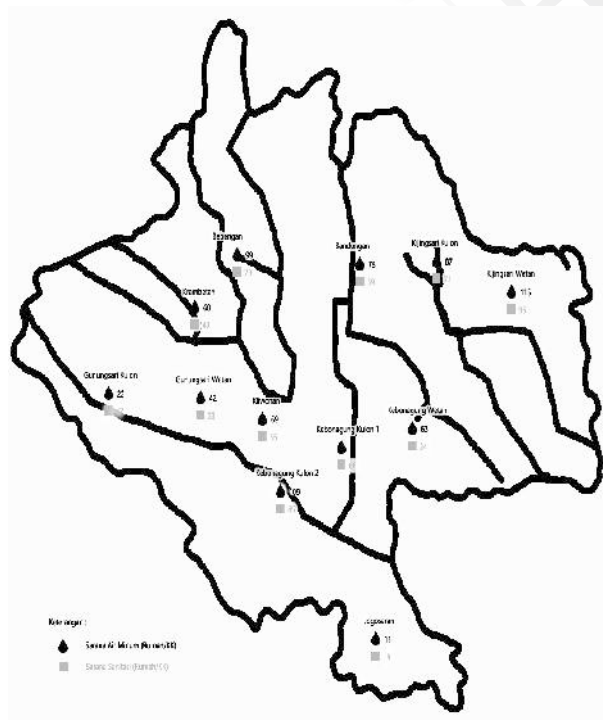
“Program PAMSIMAS sudah mencukupi kebutuhan masyarakat untuk saat ini, juga memiliki nilai tambah untuk masyarakat pengguna PAMSIMAS karena Masyarakat terlayani menerima air sampai kerumahnya, tidak repot lagi untuk kesungai untuk mengambil air. Pihak yang terlibat adalah dusun kebonagung wetan, dusun kliwonan dan dusun jogosaran karena dusun ini adalah dusun yang benar-benar kekeringan air apalagi saat musim kemarau”.

(Wawancara, 21 Mei 2018).

Selain itu, PAMSIMAS juga telah mengubah perilaku Buang Air Besar Sembarangan (BABS) dengan mulai membuat jamban dirumah masing-masing. Salah satu program komplementer yang dijalankan adalah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM) yaitu pendekatan untuk mengubah perilaku higienis dan saniter melalui pemberdayaan masyarakat dengan cara pemucuan. Pemucuan disini adalah cara untuk mendorong perubahan perilaku hygiene dan sanitasi individu atau masyarakat atas kesadaran sendiri dengan menyentuh perasaan, pola pikir, perilaku, dan kebiasaan individu atau masyarakat. Pilar STBM adalah terdiri atas perilaku:

- 1) Stop buang air besar sembarangan;
- 2) Cuci tangan memakai sabun;
- 3) Pengelolaan air minum dan makanan rumah tangga;
- 4) Pengamanan sampah rumah tangga; dan
- 5) Pengamanan limbah cair rumah tangga.

Data terkini tentang Sarana Air Minum Dan Sanitasi Berdasarkan Hasil Identifikasi Masalah Dan Analisis Situasi (IMAS) tahun 2016 menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat sudah menggunakan jamban untuk BABS baik yang dibangun di dalam rumah sendiri maupun jamban umum yang dibangun di tempat publik dalam lingkup dasa wisma atau rukun tetangga. Berikut ini adalah peta sebaran sarana penyediaan air bersih dan sarana sanitasi di Desa Jogo Mulyo.



Gambar 1.
Peta Sebaran sarana penyediaan air bersih dan sarana sanitasi di Desa JogoMulyo

Perataan

Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan menunjuk pada hasil dan output kebijakan yang adil didistribusikan kepada kelompok penerima. Dalam hal ini peneliti mencoba menggali informasi kepada informan apakah hasil PAMSIMAS dapat dinikmati secara adil oleh seluruh masyarakat. Mayoritas informan memberikan informasi bahwa program ini sudah secara merata dinikmati oleh masyarakat.

Ibu Lina masyarakat Dusun Kliwonan, sebagai pengguna PAMSIMAS berpendapat bahwa:

“Masyarakat sudah merasakan manfaat setelah adanya program PAMSIMAS ini, dulunya masyarakat pergi kesungai untuk mengambil air dengan memakai drigen-drigen yang besar dan untuk keperluan sehari-hari. Sekarang masyarakat sudah tidak perlu lagi ke sungai karena adanya Program PAMSIMAS ini air mengalir sampai kerumah masing-masing. Distribusi penyediaan air juga mampu mencukupi sebagian besar lapisan masyarakat karena tersedianya air yang cukup bagi sebagian besar warga desa” (Wawancara, 21 Mei 2018)

Begitu juga dari sisi pengelola, perataan sudah relatif tercapai dari PAMSIMAS. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Muh Ropin Selaku ketua BPSPAM Desa Jogomulyo, yang berpendapat sebagai berikut:

“Masyarakat penerima Program PAMSIMAS sudah merasakan manfaatnya, untuk kebutuhan sehari-hari airnya terlayani, untuk cuci tangan dan BABSnya juga sudah baik, kini masyarakat sudah mempunyai air dirumahnya dengan melimpah, bahkan didusun Kebonagung Wetan itu ada yang mau dibuat usaha untuk cuci motor dan pembuatan batu bata karena airnya yang melimpah tapi saya selaku ketua BPSPAM disini tidak boleh melakukan untuk usaha tersebut”.

(Wawancara, 29 Mei 2018).

Ibu Mus, masyarakat dusun Kebonagung Wetan sebagai penerima program PAMSIMAS, juga memberikan tanggapan sebagai berikut:

“Masyarakat penerima PAMSIMAS sudah merasakan manfaatnya, karena dengan adanya program PAMSIMAS dapat membantu penyediaan air untuk kebutuhan sehari-hari mengingat air merupakan hal yang pokok yang semuanya pasti membutuhkan. Dari sisi keadilan pengurus desa (pengelola PAMSIMAS_red) tidak membedakan warga dalam penyediaan air bersih program PAMSIMAS”.

(Wawancara, 21 Mei 2018).

Fakta di lapangan juga menunjukkan bahwa saluran air bersih dan fasilitas sanitasi diberikan kepada seluruh warga yang menjadi target sasaran. Secara geografis, masyarakat tinggal secara mengelompok dan tidak terjadi segregasi tempat tinggal. Dengan demikian, akses saluran air bersih dapat menjangkau semua warga sasaran.

Responsivitas

Responsivitas dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas atau tanggapan sasaran kebijakan atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan (Winarno, 2002: 189).

Program PAMSIMAS ini mendapat respon yang positif baik dari pemerintah melalui instansi terkait maupun dari masyarakat sendiri. Responsivitas dalam studi ini bisa dijabarkan kedalam dua hal yakni: kebijakan pemerintah

dalam program PAMSIMAS apakah sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini atau belum, dan bagaimana respon dari masyarakat setelah adanya program PAMSIMAS.

Informan kunci representasi dari masyarakat mengungkapkan bahwa *“Kebijakan program PAMSIMAS sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini, dulu sebelum adanya Program PAMSIMAS warga kesulitan dalam penyediaan air, ada yang ke sungai dan ada yang meminta air di tetangga yang mempunyai sumur gali, itu pun yang mempunyai sumur hanya beberapa. Dan saat ini setelah adanya PAMSIMAS, airnya mengalir sampai kerumah warga sehingga warga tidak kesulitan lagi dalam mengakses air untuk kebutuhan sehari-hari sudah terpenuhi”.* (Wawancara, 29 Mei 2018).

Ketepatan

Ketepatan kebijakan merujuk pada tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai adalah pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut (Winarno, 2002: 184).

Informan memberikan argumen bahwa PAMSIMAS sudah tepat dilaksanakan di desa mereka karena kondisi alam yang mengakibatkan mereka susah mendapatkan air bersih. Salah satu informan kunci mengungkapkan bahwa *“Program PAMSIMAS ini benar-benar berguna/bernilai untuk semuanya karena airnya jernih, untuk mencuci, memasak, dan kebutuhan sehari-hari lainnya saya menggunakan air PAMSIMAS ini. Perbulannya membayar kepada petugas dengan harga yang murah membuat masyarakat tidak kesusahan dan ini sangat berguna sekali karena memang air adalah hal yang dibutuhkan untuk setiap harinya”.*

(Wawancara, 21 Mei 2018).

Ketua PAMSIMAS memberikan uraian penjelasan program ini dari sisi menjawab kebutuhan dengan narasi sebagai berikut:

“Kebijakan program PAMSIMAS sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini, dulu sebelum adanya Program PAMSIMAS warga kesulitan dalam penyediaan air, ada yang ke sungai dan ada yang meminta air di tetangga yang mempunyai sumur gali, itu pun yang mempunyai sumur hanya beberapa. Dan saat ini setelah adanya PAMSIMAS, airnya mengalir sampai kerumah warga sehingga warga tidak kesulitan lagi

dalam mengakses air untuk kebutuhan sehari-hari sudah terpenuhi”.

(Wawancara, 29 Mei 2018)

PAMSIMAS di Desa Jogomulyo dapat dikatakan sudah mampu menjawab aspek ketepatan dalam evaluasi kebijakan publik karena program ini benar-benar tepat diimplementasikan pada masyarakat sasaran yang memang belum mampu dalam hal penyediaan air bersih untuk memenuhi kebutuhan dasar.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Luaran utama dari penelitian ini adalah penilaian terhadap program berjalan PAMSIMAS. Dengan menggunakan enam indikator kriteria evaluasi, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan, PAMSIMAS di lokus penelitian memberikan dampak positif bagi penyediaan air bersih dan sanitasi. Aspek efektivitas dari program penyediaan air bersih PAMSIMAS di Desa Jogomulyo telah memberikan hasil positif yaitu penyediaan air bersih melalui bak-bak penampungan yang dapat digunakan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar air bersih. Berbagai capaian sebelum dan sesudah program telah memberikan bukti efektivitas program terutama pada perubahan ke arah yang lebih baik pada penyediaan air bersih kepada masyarakat. Potensi kekurangan air dapat diminimalisir dengan adanya PAMSIMAS.

Dari aspek kecukupan, kebijakan penyediaan air bersih melalui PAMSIMAS telah mampu memecahkan masalah penyediaan air bersih. Air bersih yang disediakan melalui program PAMSIMAS juga telah mampu mencukupi kebutuhan air bersih masyarakat desa. Selain itu, responsivitas baik dari pihak pengelola maupun warga desa telah terlihat nyata dalam PAMSIMAS di Desa Jogo Mulyo. Respon terhadap layanan penyediaan air bersih, segera ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan pembentukan pengelola PAMSIMAS sebagai kolaborasi pemerintah dengan masyarakat dalam upaya penyediaan air bersih. Disamping itu, masyarakat juga merespon kebijakan tersebut dengan partisipasi dan pelibatan aktif dalam PAMSIMAS.

Dari aspek ketepatan, kebijakan penyediaan air bersih ini sudah tepat dilaksanakan di lokus penelitian karena kondisi geografis yang

mengakibatkan masyarakat susah mendapatkan air bersih. Ketepatan kebijakan merujuk pada tujuan program dengan kriteria pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen. Dengan demikian, pemilihan PAMSIMAS di lokus penelitian sudah memenuhi kriteria rasional program yang menunjuk pada aspek ketepatan.

Dari sisi pemerataan, tidak terjadi diskriminasi layanan PAMSIMAS di lokus penelitian. Artinya, tidak ada perbedaan layanan air bersih kepada masyarakat tertentu. Hampir seluruh masyarakat dapat mengakses layanan air bersih tanpa adanya diskriminasi status dan lokasi tempat tinggal.

Namun demikian, aspek efisiensi terutama pemanfaatan sumberdaya masih perlu untuk ditingkatkan dalam rangka peningkatan efisiensi program. Komponen pembiayaan operasional PAMSIMAS dan penggunaan sumberdaya termasuk kapasitas sumber daya manusia adalah salah satu bentuk inefisiensi yang ditemukan pada lokus penelitian.

Salah satu faktor kunci kesuksesan program adalah pemanfaatan sumberdaya. Berdasarkan hasil penelitian PAMSIMAS di Desa JogoMulyo, lemahnya pemanfaatan sumberdaya diakibatkan oleh rendahnya kapasitas pengelola. Dengan demikian ke depan perlu adanya peningkatan kapasitas pengelola dalam rangka peningkatan kemampuan manajerial pengelola PAMSIMAS. Implikasi manajerial ini perlu mendapat perhatian dari para pemangku kepentingan untuk peningkatan kualitas kebijakan dan layanan PAMSIMAS. Salah satu hal yang bisa dilakukan adalah dengan memberikan Pendidikan dan pelatihan manajerial dalam rangka peningkatan kapasitas pengurus. Pelatihan manajerial mengenai tata kelola penyediaan air bersih dan manajemen proyek menjadi hal penting yang dapat dikedepankan dalam rencana pengembangan SDM pengelola.

Dari sisi literatur, penggunaan pendekatan *on-going evaluation* yang merupakan pendekatan dan teknik evaluasi pada kegiatan atau program yang sedang berjalan menawarkan kerangka kerja evaluasi untuk mengetahui tingkat kinerja suatu kebijakan dan potensi penyimpangan pada saat program berjalan. Dengan demikian, hasil evaluasi berpotensi kuat sebagai masukan untuk koreksi

kebijakan apabila ada penyimpangan. Ke depan, evaluasi PAMSIMAS, atau secara lebih luas kebijakan sosial lainnya, perlu memberikan perhatian pada mekanisme evaluasi berjalan sebagai jembatan menuju evaluasi akhir (*ex-post evaluation*) dari program pemerintah. Berbeda dengan monitoring program yang dilakukan secara internal oleh pengelola program, evaluasi berjalan lebih menitikberatkan pada pelibatan seluruh stakeholders untuk memberikan penilaian dan evaluasi pada saat program dijalankan.

Rekomendasi

Studi tentang evaluasi PAMSIMAS yang tersedia di literatur mempunyai beragam aspek dan indikator pengukuran baik itu kualitatif maupun kuantitatif. Kondisi ini mengakibatkan timbulnya bermacam-macam interpretasi terhadap kinerja PAMSIMAS yang berpotensi menimbulkan kebingungan baik bagi akademisi maupun praktisi kebijakan publik. Menyikapi hal ini, perlu adanya kajian lanjutan untuk membangun instrumen baku evaluasi berjalan PAMSIMAS yang dapat dijadikan kerangka kerja evaluasi bagi seluruh pemangku kepentingan program PAMSIMAS.

REFERENSI

- Afriadi, T. & Wahyono, H., 2012. Partisipasi Masyarakat dalam Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kecamatan Simpur, Kabupaten Hulu Sungai Selatan (Community Participation in Water Supply and Sanitation Community Based (PAMSIMAS) in The Simpur District of Hulu Sungai Selatan). *Journal of Urban and Regional Development*, 8(4), pp.341-348
- Arikunto, Suharsimi. 2014. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Andito, Bagus Dinar, Subowo, Ari dan Rostyaningsih, Dewi. 2013. *Evaluasi Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) di Kecamatan Karangrayung Kabupaten Grobogan*. *Journal of Public Policy and Management Review*. Vol. 2 (4): 1-9
- Bowen, H.K. 1996. *Project Management Manual*. Harvard Business School Background Note 697-034, Boston, MA
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana.
- Chaerunnisa, N dan Dwimawanti, IH. 2014. *Partisipasi Masyarakat Dalam Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Kabupaten Brebes (Studi Kasus Desa Legok dan Desa Tambakserang Kecamatan Bantarkawung*. *Journal of Public Policy and Management Review*. Vol. 5, No. 2.
- Chyung, S.Y., 2015. *Foundational concepts for conducting program evaluations*. *Performance improvement quarterly*, 27, 77-96.
- Creswell, John W. 2015. *Research Design, Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswell, John W. 2017. *Research Design, Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran*. Edisi 4. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Davidson, E. J. 2005. *Evaluation methodology basics: The nuts and bolts of sound evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwipitriati, S dan Wahyudi, Bambang. 2015. *Evaluasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat Di Rumah Sakit Umum Daerah Dr. Rubini Kabupaten Pontianak*. *Jurnal Ilmu Administrasi*. Vol. XII No. 2 hal 189 - 208
- Insani, S. 2016. *Efektivitas Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Temanggung*. *Jurnal Adinegara UNY*. Universitas Negeri Yogyakarta.
- Linzalone, Roberto and Schiuma, Giovanni. 2015. *A review of program and project evaluation models*. *Measuring Business Excellence*, Vol. 19 Iss 3 pp. 90 - 99
- Moleong, Lexy J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muhtadin. 2016. *Evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Pengentasan Pendidikan Dan Kesehatan (Studi Kasus Desa Jatisawit Lor Kecamatan Jatibarang Kabupaten Indramayu)*. *Jurnal Dakwah dan Komunikasi*. IAIN Syekh Nurjati Cirebon.
- Natsir, Mochammad. 2015. *Pedoman Pelaksanaan Kegiatan Pamsimas Di Tingkat Masyarakat*. Edisi 2015. Sekretariat PAMSIMAS.

- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktis Analisis Kebijakan*. Jakarta:Kencana.
- Project Management Institute.2004. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, 3rd ed., Project Management Institute, Newton Square, PA.
- Project Management Institute. 2008. *The Standard for Program Management*, 2nd ed., Project Management Institute, Newton Square, PA.
- Rizal, H.S. 2017. *Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Kelurahan Lubuk Puding Kecamatan Buru Kabupaten Karimun Tahun 2014-2016*. Skripsi. Tanjung Pinang: Universitas Maritim Raja Ali Haji.
- Rofiana, Vifin.2015. *Implementasi Kebijakan Program Pamsimas (Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat)*. IJPA-The Indonesian Journal of Public Administration. Vol 1 No.2
- Shadish, W.R., Cook, T.D. and Leviton, L.C.1991. *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*, Sage, Newbury Park, CA.
- Subarsono, AG. 2015. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori Dan Aplikasi*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.
- Sukmadinata, Nana Syaodih. 2016. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Stufflebeam, D.L. and Shinkfield, A.J.2007. *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. *Evaluasi kebijakan publik, penjelasan, analisis & transformasi*. Yogyakarta:Balairung& Co.
- Wahab, Solichin Abdul. 2014. *Analiis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Keijakan Publik*. Jakarta:Bumi Aksara.
- Wollman, Helmut dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (ed)., 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods.*, 2007., New York: CRC Press., Taylor & Francis Group.
- Wijoyo, Muhamad Faizal H.2017. *Efektivitas Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Kabupaten Pekalongan*.Skripsi. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.
- Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik (Teori, Proes Dan Studi Kasus)*. Jakarta:CAPS.
- Yin, Robert K. 2015. *Studi Kasus: Desain Dan Metode*. Jakarta:Rajawali Pers.