

307  
RIS  
P 4

**LAPORAN PENELITIAN**

**PROGRAM PEMBERDAYAAN POTENSI  
EKONOMI MASYARAKAT DESA  
NELAYAN DI KABUPATEN PATI**  
(Studi Tentang Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan)



<b>UPT-PUSTAK-UNDIP</b>
No. Daft: 623/KI/FISIP/ey
tgl. 7 Maret 2000

**Oleh :**  
**Dra. Kismartini, M.Si**

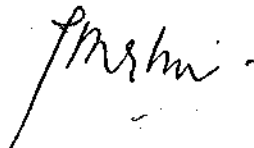
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2000**

## HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul : Program Pengembangan Potensi Ekonomi Masyarakat Desa Nelayan Di Kabupaten Pati
2. Nama : Dra. Kismartini, M.Si
3. NIP : 131 610 348
4. Pangkat : IIID
5. Jabatan : Lektor
6. Instansi : FISIP Undip
7. Lokasi Penelitian : Kabupaten Pati
8. Jangka Waktu Penelitian : 8 Bulan
9. Jumlah Dana : Rp. 4.000.000,00
10. Sumber Dana : Kerjasama Mc. Master dan PPLH Undip

Semarang, Nopember 2000

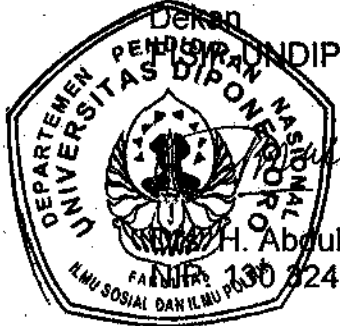
Ketua Pelaksana



Dra. Kismartini, M.Si  
NIP. 131 610 348

Mengetahui,

Dekan  
FISIP UNDIP



H. Abdulkahar Badjuri

NIP. 131 610 348

## ABSTRAKSI

Program Pemberdayaan Potensi Masyarakat Desa Nelayan di Kabupaten Pati merupakan program yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa nelayan melalui 1) Menunjang upaya penanggulangan kemiskinan, 2) Meningkatkan pendapatan masyarakat melalui peningkatan kemampuan berusaha, 3) Meningkatkan ketersediaan prasarana pendukung, 4) Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk menanggulangi masalah-masalah yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengevaluasi P3EMDN dengan memakai alat evaluasi kinerja proyek pembangunan, yang secara sistimatis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi mengenai masukan, hasil, manfaat dan dampak dari proyek pembangunan tersebut. Analisis dilakukan dengan jalan membandingkan antara pencapaian proyek dengan yang direncanakan. Data diperoleh dari 3 macam sumber informasi yakni terdiri dari pelaksana proyek, instansi terkait dan target sasaran.

Hasil studi tentang evaluasi kinerja proyek pembangunan P3EMDN berdasarkan variabel-variabel *inputs* (masukan), *outputs* (keluaran), *outcomes* (hasil), *benefit* (manfaat) dan *impact* (dampak) dapat disimpulkan sebagai berikut: Variabel *inputs* pembangunan menunjukkan penilaian yang cukup efektif, variabel *outputs* pembangunan menunjukkan penilaian yang cukup efektif, Variabel *out-comes* menunjukkan penilaian yang efektif, variabel *benefit* menunjukkan penilaian yang efektif, dan variabel *impact* menunjukkan penilaian cukup efektif. Sedangkan total penilaian kinerja dari lima variabel diatas dalam kategori cukup efektif mencapai hasil seperti yang direncanakan. Keberhasilan program P3EMDN terutama ditunjukkan pada variabel-variabel hasil (*out-comes*) dan variabel manfaat (*benefit*), dimana kedua variabel tersebut berkaitan langsung dengan masyarakat nelayan penerima bantuan.

Memperhatikan berbagai keberhasilan dan berbagai kendala dalam rangka implementasi program P3EMDN, maka berbagai saran dapat dikemukakan sebagai berikut: Suatu proyek bantuan fisik hendaknya waktu pelaksanaannya memperhatikan musim, karena jika dilakukan pada musim penghujan akan banyak kendala yang terjadi. Seperti yang terjadi pada P3EMDN di Kabupaten Pati diantaranya adalah mundurnya waktu pelaksanaan juga terjadi pemborosan material.

Monitoring dan evaluasi sangat dibutuhkan selama pelaksanaan dan pasca proyek, supaya jika terjadi penyimpangan akan segera diketahui dan dilakukan penyempurnaan sehingga hasil yang dicapai seperti yang diharapkan.

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:.....	
Tgl. :.....	

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji milik Allah SWT, semoga Shalawat dan salam tercurah kepada Nabi dan Rosulnya. Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas segala limpahan karunia dan hidayahnya sehingga peneliti dapat menyelesaikan penelitian dengan judul "Program Pemberdayaan Potensi Masyarakat Desa Nelayan di Kabupaten Pati (Studi tentang Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan)"

Pada kesempatan ini peneliti ingin menyampaikan terima kasih pada pihak-pihak yang telah membantu dan mendorong hingga terselesainya penelitian dan penulisan laporan ini. Diantaranya adalah Bapak Dekan FISIP-Undip, Ketua Jurusan Administrasi Negara serta rekan-rekan Dosen. Demikian juga kepada semua pihak yang membantu pengumpulan data di lapangan, diantaranya adalah Camat Dukuhseti, Kepala Desa Puncel dan juga para Ketua Kelompok Nelayan

Peneliti menyadari bahwa masih terdapat kekurangan sempurna dalam penulisan hasil penelitian ini, namun peneliti berharap bahwa hasil penelitian ini bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan di dalam Community Development.

Semarang, Nopember 2000

Peneliti,

Kismartini

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
ABSTRAKSI .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	vi
DAFTAR BAGAN .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	5
1.3. Tujuan Penelitian .....	6
1.4. Kontribusi Penelitian .....	6
1.5. Tinjauan Pustaka .....	6
1.6. Metodologi Penelitian .....	27
<b>BAB II DESKRIPSI PROYEK P3EMDN DI KABUPATEN PATI .....</b>	<b>32</b>
2.1. Latar Belakang Proyek P3EMDN .....	32
2.2. Pelaksanaan Kegiatan Proyek P3EMDN .....	34
2.1. Kegiatan Non Fisik/Bantuan Bergulir .....	34
2.2. Pembangunan Sarana Fisik .....	35
2.3. Lokasi Proyek .....	37
2.4. Data Proyek .....	38
2.5. Kerangka Logis Proyek .....	39
<b>BAB III EVALUASI KINERJA PROYEK P3EMDN .....</b>	<b>44</b>
3.1. Variabel Masukan ( <i>Inputs</i> ) .....	44
3.2. Variabel Keluaran ( <i>Outputs</i> ) .....	48
3.2.1. Bantuan Kegiatan Non Fisik .....	48
3.2.2. Bantuan Kegiatan Fisik .....	48
3.3. Variabel Hasil ( <i>Out-Comes</i> ) .....	52
3.4. Variabel Manfaat ( <i>Benefits</i> ) .....	54
3.5. Variabel Dampak ( <i>Impacts</i> ) .....	56
3.6. Penilaian Total Kinerja Proyek .....	58
<b>BAB IV KESIMPULAN .....</b>	<b>60</b>
4.1. Kesimpulan .....	60
4.2. Saran .....	62
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia (Periode 1976-1998) .....	3
Tabel 1.2. Kerangka Logis Proyek .....	24
Tabel 1.3. Formulir Evaluasi Kinerja Kegiatan .....	25
Tabel 1.4. Formulir Evaluasi Kinerja Program .....	26
Tabel 3.1. Evaluasi Kinerja Variabel Masukan Untuk Proyek P3EMDN .....	46
Tabel 3.2. Evaluasi Kinerja Variabel Keluaran Proyek P3EMDN .....	50
Tabel 3.3. Evaluasi Kinerja Variabel Hasil Untuk Proyek P3EMDN .....	52
Tabel 3.4. Evaluasi Kinerja Variabel Manfaat Untuk Proyek P3EMDN .....	55
Tabel 3.5. Evaluasi Kinerja Variabel Dampak Untuk Proyek P3EMDN .....	57
Tabel 3.6. Penilaian Total Kinerja Proyek P3EMDN .....	58

## DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1. Langkah-Langkah Analisis Dampak Sosial .....	21
---	----

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. LATAR BELAKANG

Pembangunan merupakan suatu proses yang berkelanjutan yang melalui tahap demi tahap dengan fokus pada paradigma tertentu. Paradigma semula yang menyatakan fungsi negara sebagai pelindung masyarakat berubah. Fungsi utama negara saat ini adalah mewujudkan *welfare state* dan sebagai fasilitator dalam penyelenggaraan pembangunan. Pembangunan merupakan hal yang paling esensial untuk kesejahteraan warga negara dimana *basic need* harus dipenuhi terlebih dahulu. *Basic need* yang berupa sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan merupakan cermin awal bagi kesejahteraan sosial. Hal ini juga tercermin dalam prinsip pembangunan berkelanjutan sebagaimana dinyatakan oleh Sudharto PH (1996), yaitu "pemenuhan kebutuhan dasar (*fulfillment of human needs*), memelihara integritas ekologi (*maintenance of ecological integrity*), keadilan sosial (*social equity*) dan kesempatan menentukan nasib sendiri (*self determination*)".

Pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut meletakkan paradigma pertumbuhan (*growth*) sebagai strategi dalam proses pembangunan yang menginterpretasikan pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi dengan tolok ukur GNP (*Gross National Product*). Paradigma pertumbuhan (*growth*) berprinsip bahwa ketimpangan memperbesar kebutuhan sosial sebagai dorongan kegiatan produksi (*productive basic*). Pemerintah mengasumsikan bahwa kemiskinan bisa dipecahkan melalui strategi *trickle down effect* (efek tetesan ke bawah).



Hasil pembangunan dengan strategi pertumbuhan memang berkembang sangat pesat, tetapi dari sini muncul berbagai ketergantungan, ketimpangan dan keterbelakangan. Hal yang semula diasumsikan bahwa dengan strategi *trickle down effect* pertumbuhan dan perkembangan akan merambat ke daerah lain ternyata meleset. Justru yang terjadi adalah polarisasi. Ini berarti pemerintah memecahkan masalah tapi muncul masalah lain yaitu disparitas antar daerah maupun antar masyarakat sebagai individu. Keprihatinan utama pemerintah adalah belum mampunya pemerintah dalam memecahkan masalah kesenjangan antara golongan kaya dan miskin dalam masyarakat.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia tergolong cukup tinggi. Diperkirakan sekitar 60 % dari 216 juta penduduk Indonesia yang berada di bawah diantaranya tergolong sangat miskin, penyandang rawan pangan, rawan gizi dan rawan kesehatan. Berdasarkan perhitungan BPS (Badan Pusat Statistik) penduduk miskin berjumlah 79,4 juta jiwa atau 39,1% pada tahun 1998. Hal ini didukung oleh beberapa faktor berupa krisis ekonomi dan moneter yang menimpa bangsa Indonesia sejak tahun 1997 yang menyebabkan banyak penduduk Indonesia masuk ke dalam lingkaran kemiskinan yang hampir tidak ada jalan keluarnya, sehingga timbul kepasrahan pada nasib dan harapan adanya campur tangan dari pihak luar. Kondisi kemiskinan penduduk Indonesia dari tahun ke tahun (1976 – 1998) disajikan pada Tabel 1.1. Alam kondisi seperti itu pemerintah dianggap sebagai penyelamat seluruh warga masyarakat dari banjir ekonomi dan moneter untuk melakukan *public service* demi keselamatan warga masyarakat melalui program-program/proyek.

Krisis ekonomi/moneter yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997, bencana alam berupa kekeringan/banjir dan kondisi politik yang

terjadi di Indonesia telah menimbulkan dampak yang luas dalam segi kehidupan masyarakat Indonesia. Yang sangat terasa adalah jumlah penganggur yang meningkat dan menurunnya kesejahteraan sosial masyarakat, terutama ditandai oleh menurunnya daya beli dan tingkat konsumsi masyarakat serta meningkatnya jumlah penduduk miskin.

**Tabel 1.1.**  
**Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia (Periode 1976 – 1998)**

No.	Tahun	Jumlah (Dalam Juta)	Persentase (%)
1.	1976	54,2	40,1
2.	1978	47,2	33,3
3.	1980	42,3	28,6
4.	1981	40,6	26,8
5.	1984	35	21,6
6.	1987	30	17,4
7.	1990	27,2	15,1
8.	1993	25,9	13,7
9.	1996	22,5	11,3
10.	1998	79,4	39,1

Sumber: BPS, 1998

Menurut perkiraan Departemen Tenaga Kerja pada akhir tahun 1998 jumlah penganggur menjadi 13,4 juta. Tentang jumlah penduduk miskin BPS memperkirakan adalah sekitar 79,4 juta jiwa atau 39,1% dari penduduk di Indonesia. Dari segi kemiskinan, ternyata di pedesaan mempunyai jumlah dan persentase yang lebih besar dibandingkan dengan di perkotaan, lebih-lebih lagi sebagai akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan akhir-akhir ini. Pada kondisi pertengahan tahun 1998 menurut perkiraan Rustian Kamaludin (1999) berdasarkan perhitungan dari data BPS persentase penduduk miskin di pedesaan sekitar 71,5% terhadap total penduduk miskin di Indonesia, diantaranya adalah terdiri masyarakat desa nelayan.

Berdasarkan hasil beberapa penelitian menunjukkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat desa nelayan mempunyai ciri yang hampir sama diantaranya terlihat dari pemukiman yang padat sehingga terkesan kumuh, sanitasi pemukiman yang kurang memadai dan pendapatan keluarga yang tidak menentu tergantung pada musim (Mubyarto dkk., 1984 dan Kismartini, 1994).

Dalam rangka menunjang upaya penanggulangan kemiskinan dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat desa nelayan, pada Tahun Anggaran 1998/1999 telah dilaksanakan Program Pemberdayaan Potensi Ekonomi Masyarakat Desa Nelayan di Jawa Tengah.

Program Pemberdayaan Potensi Ekonomi Masyarakat Desa Nelayan (P3EMDN) merupakan program sejenis Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*) yaitu program-program kegiatan yang dirancang untuk mencegah dampak atau ledakan sosial ekonomi akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan. Maksud dan tujuan P3EMDN adalah: 1) Menunjang upaya penanggulangan kemiskinan, 2) Meningkatkan pendapatan masyarakat melalui peningkatan kemampuan berusaha, 3) Meningkatkan ketersediaan prasarana pendukung, 4) Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk menanggulangi masalah-masalah yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup.

Banyaknya program-program pembangunan yang dimaksudkan untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi membutuhkan pantauan dan evaluasi, sehingga atas dasar hasil evaluasi tersebut dapat diambil langkah-langkah agar pelaksanaan pembangunan selanjutnya menunjang dan tidak merugikan upaya pembangunan

secara keseluruhan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pembangunan secara maksimal dapat tercapai.

Studi evaluasi kinerja proyek pembangunan terhadap Program Pemberdayaan Potensi Ekonomi Masyarakat Desa Nelayan (P3EMDN) di Kabupaten Pati ini dimaksudkan untuk melakukan evaluasi secara komprehensif sehingga dapat memberikan informasi tentang hasil, manfaat dan dampak dari program tersebut.

## 1.2. PERUMUSAN MASALAH

Program Pemberdayaan Potensi Ekonomi Masyarakat Desa Nelayan (P3EMDN) di Kabupaten Pati Jawa Tengah Tahun Anggaran 1998/1999 mencakup dua (2) lokasi kegiatan program yaitu *Desa Suradadi dan Desa Larangan Kecamatan Suradadi*. Studi Evaluasi P3EMDN dimaksudkan untuk mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi mengenai input, output, hasil, manfaat dan dampak dari proyek-proyek pembangunan tersebut. Oleh karena itu pendekatan yang dipakai adalah melalui Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan (EKPP). Pelaksanaan evaluasi proyek dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu penyusunan indikator dan sasaran kinerja proyek pembangunan dan pelaksanaan studi evaluasi kinerja itu sendiri. Untuk mendapatkan pemahaman dan kesepakatan terhadap indikator dan sasaran kinerja proyek ditempuh dengan pendekatan *Logical Framework* (Kerangka Logis Proyek) yang mencakup indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*results*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*).

Berdasarkan pemantauan indikator-indikator kinerja tersebut dilakukan penilaian kinerja proyek pembangunan Pemberdayaan Potensi Ekonomi Masyarakat Nelayan di Kabupaten Pati, dengan cara membandingkan informasi indikator kinerja dan sasaran kinerja

yang dicapai dengan yang ditetapkan/direncanakan. Dengan demikian studi evaluasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana P3EMDN dalam mencapai sasarnya berdasarkan indikator kinerja proyek.

### **1.3. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi program Pemberdayaan Potensi Masyarakat Desa Nelayan di Kabupaten Pati dengan cara melakukan analisis terhadap 5 variabel Kinerja Proyek Pembangunan, yang terdiri dari masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*). Selanjutnya dilakukan perbandingan antara pencapaian variabel kinerja tersebut dengan yang direncanakan.

### **1.4. KONTRIBUTI PENELITIAN**

Hasil penelitian yang menyajikan informasi tentang hasil, manfaat dan dampak dari P3EMDN ini dimaksudkan untuk memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah, agar dapat mengetahui hasil dari program dan di masa mendatang dapat lebih meningkatkan kinerja pembangunan.

### **1.5. TINJAUAN PUSTAKA**

#### **a. Pembangunan Berdimensi Kerakyatan**

Sejak Kepelita VI, arah baru pembangunan nasional bermuatan strategi yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan. Arah baru pembangunan diwujudkan melalui: 1) Pemihakan kepada yang lemah dan pemberdayaan masyarakat; 2) Pemantapan otonomi dan desentralisasi; dan 3) Modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah dari perubahan struktur masyarakat.