

# METODE MONITORING DAN EVALUASI : DISKUSI

oleh  
Musriyadi Nabiu<sup>1</sup>  
Ketut Sukiyono<sup>1</sup>

<sup>1)</sup> Staf Pengajar Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian UNIB

## Abstract

*This paper was aimed at discussing a quantitative method for monitoring and evaluation (monev) in development projects. The first part, a current concept and method of monev will be reviewed followed by discussion on monev process focussing on the application of monev on project and sectoral level*

Keywords: monitoring, evaluation

## I. PENDAHULUAN

Berbagai laporan menginformasikan adanya fakta yang menunjukkan banyaknya kegagalan dari suatu proyek untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Bank Dunia (1987) misalnya melaporkan bahwa kurang lebih 20 persen dari 192 proyek yang didanai oleh Bank Dunia tidak berhasil mencapai tujuan dari proyek tersebut. Keberhasilan ini bahkan disinyalir akan mencapai tingkat yang lebih rendah untuk proyek-proyek yang rumit/kompleks yang memerlukan reformasi sosial ekonomi seperti di negara-negara miskin di Afrika dan Asia. Keberhasilan proyek-proyek ini mungkin kurang dari 50 persen. Untuk kasus-kasus di Indonesia, khususnya di Bengkulu belum ada catatan resmi tentang keberhasilan atau kegagalan proyek-proyek baik yang didanai Bank Dunia, APBN, APBD ataupun dari negara donatur yang lain.

Angka-angka tersebut di atas jelas bukan menggambarkan kinerja (performance) dari suatu proyek secara keseluruhan. Umumnya, kegagalan tersebut sering berkaitan dengan implementasi dari suatu proyek, artinya pembangunan fisik/infrastruktur telah selesai dibangun, peralatan telah selesai dipasang, layanan telah diberikan. Lebih jauh, data-data tersebut kecil sekali berkaitan dengan sejauhmana proyek tersebut dapat memberikan layanan kepada sasaran secara berkelanjutan sepanjang waktu dan termasuk dikaitkan dengan sejauhmana proyek memberikan dampak yang positif bagi sasaran/target dari suatu proyek.

Dengan latar belakang di atas dan semakin kompleksnya permasalahan yang berkaitan dengan proyek-proyek yang didanai pemerintah dan negara donor dewasa ini, maka kebutuhan akan metode monitoring dan evaluasi yang difokuskan pada efisiensi biaya (*cost effective*) dan pencapaian tujuan dari suatu proyek semakin mendesak dan meningkat. Tulisan ini mencoba membahas metode kuantitatif untuk monitoring dan evaluasi suatu proyek pembangunan. Pada bagian pertama akan dibahas konsep dan metode monitoring dan evaluasi yang berkembang saat ini. Selanjutnya dibahas proses monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan untuk tiga tingkat, yang ditekankan pada monitoring dan evaluasi di tingkat proyek dan sektoral.

## II. KONSEP DAN KERANGKA MONITORING - EVALUASI

Telah banyak konsep tentang monitoring dan evaluasi (selanjutnya disebut monev) dikemukakan oleh beberapa ahli diantaranya adalah Casley dan Kumar (1987), Rossi dan Freeman (1993), OECD (1986), Habicht, Victoria, dan Vaughan (1997), serta DKP (2001). Secara umum, **Monitoring** atau **Pemantauan** didefinisikan sebagai *aktivitas internal dari suatu program manajemen yang ditujukan untuk menentukan apakah programs dari suatu proyek telah diimplementasikan sesuai dengan rencana*. Dengan kata lain, aktifitas monitoring dilakukan untuk mengetahui apakah segala sumberdaya telah dimobilisasi sesuai rencana dan atau layanan atau produk telah diberikan sesuai dengan jadwal. Konsep pertama sering disebut dengan **Monitoring Input** (*input monitoring*) dan yang ke dua sebagai **Monitoring Output** (*output monitoring*).

Sebaliknya, evaluasi mungkin dilaksanakan institusi dalam proyek itu sendiri ataupun oleh pihak luar yang ditujukan untuk menilai dan meningkatkan kinerja dari program yang sedang dilaksanakan atau untuk mengestimasi dampak dan menilai kinerja dari proyek atau program yang telah selesai dilaksanakan. Aktivitas-aktivitas ini sering disebut dengan evaluasi dampak dan evaluasi efisiensi (*impack evaluation* dan *efficiency evaluation*). Secara singkat, **Evaluasi** dapat didefinisikan sebagai aktivitas internal atau eksternal manajemen untuk menilai kepatutan dari rancangan program dan metode implementasi dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, menilai hasil yang diinginkan maupun tidak dari suatu program, serta menilai faktor yang mempengaruhi tingkat dan distribusi manfaat yang dihasilkan.

Pertanyaan yang sering muncul adalah hubungan antara monitoring dan evaluasi. Banyak yang berbeda tentang hal ini. Beberapa ahli memberlakukan monitoring dan evaluasi sebagai dua aktivitas yang berbeda (Casley dan Kumar, 1987), namun sering monitoring dan evaluasi dianggap sebagai dua kegiatan yang sangat berhubungan dan tidak terpisahkan (Rossi dan Freeman, 1993; Chelimsky 1987, 1988). Suatu evaluasi yang komprehensif dapat dilakukan dengan mengikuti secara dekat kronologi dan perkembangan logis dari suatu proyek yang secara umum terdiri dari empat langkah yang berurutan, yakni ketersediaan (*provision*), pemanfaatan (*utilization*), cakupan (*coverage*), dan dampak (*impact*) dari layanan baru (Habicht, Victoria, dan Vaughan, 1997). Tersedianya suatu layanan (*service*) oleh proyek, jika ditujukan dan digunakan secara baik oleh sebagian besar benefiseris, diharapkan akan mempunyai dampak pada variabel-variabel tertentu dari suatu populasi yang menjadi target suatu proyek. Ada sejumlah hubungan dan asumsi yang mengkaitkan ketersediaan layanan baru dengan dampaknya dimana dengan memahami secara detail keberadaan dan kekuatan dari hubungan ini akan memberikan gambaran tentang metode untuk mengevaluasi suatu proyek.

Dengan mengikuti penjelasan tersebut di atas, maka tujuan pertama dari suatu proses monitoring dan evaluasi biasanya diawali dengan menilai ketersediaan layanan baru (proyek). Begitu suatu layanan baru telah dapat diverifikasi, evaluasi tentang tingkat pemanfaatan serta tingkat cakupan layanan tersebut oleh sasaran proyek. Suatu layanan baru dapat dievaluasi dampaknya jika layanan tersebut sudah dimanfaatkan secara tepat dan sudah cukup banyak benefiseris yang memanfaatkan layanan baru tersebut. Dengan demikian, monitoring dan evaluasi suatu proyek dapat diartikan sebagai suatu proses yang berjenjang dan berkelanjutan yang mengarah pada evaluasi dampak dari suatu

projek dimana evaluasi dampak tidak diperlukan manakala informasi dan kondisi yang dibutuhkan tidak memadai. Sebagai contoh, jika hasil monitoring atau evaluasi awal dari proyek pasar ikan ternyata tidak cukup banyak dimanfaatkan oleh benefiseris (pedagang ikan dan konsumen), maka kondisi ini tidak memungkinkan dilakukan suatu evaluasi dampak dari proyek pasar ikan ini. Lebih lanjut, meskipun proyek ini telah dimanfaatkan oleh benefiseris, evaluasi dampak akan kurang manfaatnya manakala pemanfaatan proyek tersebut hanya berumur pendek.

Dibagian lain, pembatasan evaluasi hanya pada penilaian ketersediaan layanan, pemanfaatan atau cakupan, yang didasarkan pada asumsi yang kurang relevan tentang hubungan antara proyek dan hasil akhirnya, akan dapat menyesatkan. Contohnya, menghentikan mengevaluasi dampak dari pembangunan tempat pelelangan ikan (TPI) terhadap pendapatan nelayan hanya berdasarkan asumsi sederhana bahwa dengan dibangunnya TPI, nelayan dapat memasarkan hasil tangkapannya, maka diasumsikan pada gilirannya pendapatan nelayan akan meningkat, tampaknya tidak tepat.

Sementara itu, tidak dapat diragukan banyak kasus dimana dimungkinkan berasumsi adanya hubungan yang otomatis antara tersedianya layanan dengan dampaknya. Misalnya, jika ada layanan baru tentu ada yang memanfaatkan dan jika ada yang memanfaatkan pasti ada mempunyai cakupan, selanjutnya jika ada cakupan, pasti ada dampaknya. "Kepercayaan buta" (*blind faith*) ini sebaiknya tidak menjadi hal yang rutin, khususnya untuk tujuan evaluasi dampak. Keyakinan buta ini bisa dilakukan jika dan hanya jika hubungan antara ke empat langkah tersebut di atas secara jelas telah dibuktikan. Jika suatu titik lemah telah ditemukan dalam suatu rantai, contohnya jika tidak ada yang memanfaatkan proyek yang ditawarkan, tidak adanya cakupan yang luas dari proyek tersebut, maka evaluasi harus meninjau kembali tentang perencanaan awal proyek.

### III. METODE MONITORING DAN EVALUASI

Pada awalnya, ada tiga pendekatan yang sering dilakukan dalam melakukan aktifitas monev. Pendekatan pertama dengan menganggap proyek-proyek dibidang kesehatan dan pendidikan dan investasi di bidang sumberdaya manusia dianggap sebagai layaknya proyek investasi kapital/modal. Akibatnya ukuran/analisa yang sering digunakan adalah penilaian tentang efektifitas biaya yang dikeluarkan dan penilaian lebih dikonsentrasikan pada monitoring input dan dimungkinkan pula pada monitoring output.

Pendekatan ke dua didasarkan pada konsep bahwa pendidikan, kesehatan, perumahan dan air minum adalah kebutuhan dasar yang tidak memerlukan justifikasi ekonomi. Evaluasi walaupun dilakukan cenderung difokuskan pada efektifitas biaya untuk menyampaikan layanan dan kemudahan akses layanan kepada kelompok target. Akibatnya, evaluasi dampak sangat jarang sekali dilakukan. Kedua pendekatan di atas sering disebut dengan dorongan suplai (*supply driven*) artinya pemerintah ataupun donatur menentukan layanan apa sebaiknya diberikan dan kebutuhan dasar apa yang sebaiknya diberikan kepada kelompok sasaran. Pendekatan ke tiga didasarkan pada opini bahwa tujuan utama dari pembangunan sosial dan ekonomi adalah menolong komunitas lokal atau kelompok yang kurang beruntung (anak-anak, wanita, buruh dsbnya) mengembangkan kapasitas organisasi/kelompok dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk mengidentifikasi dan memenuhi kebutuhan mereka. Pendekatan ketiga ini sering digunakan dipakai oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Menyadari keanekaragaman dari program pembangunan, tujuan serta orientasi sosial dan politik dari institusi yang terlibat, maka tidak ada evaluasi yang standard (baku) yang bisa digunakan untuk mengevaluasi suatu proyek pembangunan. Selalu dibutuhkan fleksibilitas dalam menentukan metode evaluasi, akibatnya telah muncul beberapa konsep atau pendekatan baru dalam melakukan aktivitas monev. Metode ini, menurut Valadez dan Bamberger (1994), antara lain terdiri dari: (1) *Beneficiaries Assessment* (Evaluasi/Analisa/Penilaian Benefiseris), (2) *Social Impact Assessment* (Penilaian/Evaluasi Dampak Sosial), (3) *Qualitative Methods* (metode kualitatif), dan (4) *Rapid Social Assessment or Rapid Rural Appraisal*.

Dari bahasan di atas secara umum, ada tiga tipe evaluasi yang mencerminkan tingkat kepercayaan dari pengguna akhir dari suatu proyek/layanan: kecukupan (*adequacy*), kelayakan (*plausibility*) dan ekspetasi/probabilitas (*probability*), seperti yang dikemukakan oleh Carletto dan Morris (1999). Penilaian atau evaluasi kecukupan hanya menentukan apakah hasil yang diharapkan benar-benar terjadi seperti yang diharapkan, misalnya apakah pendapatan meningkat? Tipe monitoring dan evaluasi seperti ini mungkin akan efektif kalau digunakan untuk mengevaluasi indikator suatu proses seperti pada ketersediaan layanan, pemanfaatan dan cakupan layanan. Namun, ada kecenderungan metode ini kecil kemungkinannya dapat digunakan untuk mengevaluasi dampak suatu proyek karena ketidakmampuan metode ini untuk mengisolasi efek dari suatu proyek dengan efek dari faktor lain.

Evaluasi kelayakan memungkinkan dilakukan penentuan/penilaian apakah perubahan yang terjadi sebagai akibat dari adanya proyek dengan cara mengisolasi efek/dampak proyek dari semua faktor penghambat. Dengan memisahkan dampak proyek dari semua faktor penghambat, maka akan dapat dilihat bahwa proyek mempunyai dampak melebihi dampak dari nonproyek. Perlunya mengontrol faktor-faktor penghambat ini muncul karena faktor-faktor eksternal ini mungkin secara negatif atau positif mempunyai kontribusi terhadap *perubahan hasil* yang diukur diantara peserta proyek. Dengan kata lain, evaluasi kelayakan memerlukan satu grup kontrol yang mempunyai karakteristik yang relatif sama dengan kelompok benefiseris, kecuali kelompok kontrol tidak mendapatkan proyek.

Alasan lain diperlukannya kelompok kontrol ini adalah seringnya menyesatkan kesimpulan yang dihasilkan dari evaluasi sebelum dan sesudah proyek. Salah satunya adalah asumsi bahwa dua periode waktu menunjukkan kondisi yang sama kecuali adanya proyek. Kelompok kontrol ini dapat dipilih dari kelompok internal ataupun eksternal dari benefiseris. Kelompok internal ini dibentuk di tempat yang sama dengan lokasi proyek dan kelompok ini dapat berpartisipasi dalam proyek tetapi mereka dipilih atau dibatasi. Alternatifnya, kelompok eksternal berasal dari kelompok di luar jangkauan proyek dan tidak dimungkinkannya kelompok ini menikmati keuntungan dengan adanya proyek.

Evaluasi ekspetasi atau evaluasi probabilitas dapat memastikan/menyakinkan bahwa perbedaan antara benefiseris meskipun kecil disebabkan oleh adanya suatu proyek. Dasar dari evaluasi tipe ini adalah alokasi acak dari proyek atau status kontrol yang memungkinkan evaluator pada tingkat probabilitas tertentu menentukan bahwa kedua kelompok mempunyai ciri atau sifat yang sama. Penggunaan evaluasi tipe ini membutuhkan teori statistika yang cukup rumit. Tanpa statistika, evaluasi probabilitas berubah menjadi evaluasi kelayakan. ari buku monev yang diterbitkan oleh DKP

(2001), tampaknya evaluasi yang dilaksanakan/digunakan hanya untuk evaluasi kecukupan, yakni penilaian terhadap suatu program berorientasi pada tujuan, faktual dan keadaan sebelum dan sesudah program berlangsung (before and after evaluation). Dimana tujuan dari monev ini adalah untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan

- a. Relevansi (Relevance): apakah proyek berdasar atas kebutuhan yang diinginkan)
- b. Efisiensi (efficiency): Apakah pelaksanaan proyek menggunakan sumberdaya dengan efisien.
- c. Efektivitas (effectiveness): Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.
- d. Impact/Dampak (Impact): apakah proyek dapat memberikan manfaat dan perubahan yang lebih baik bagi individu maupun masyarakat.

#### IV. APLIKASI MONITORING DAN EVALUASI

Monitoring dan Evaluasi dapat dilakukan pada tingkat proyek, sektor dan nasional. Pada bahasan ini, proses monev akan difokuskan pada tingkat proyek dan sektor.

##### 4.1. Aplikasi Monitoring dan Evaluasi di tingkat Proyek

Proyek secara umum dapat didefinisikan sebagai paket investasi, kebijakan, tindakan kelembagaan dan tindakan lainnya yang ditujukan untuk mencapai suatu tujuan pembangunan yang spesifik (atau satu set tujuan) dalam jangka waktu tertentu (Baum dan Tolbert, 1985). Konsep proyek ini terdiri dari aktivitas lembaga keuangan internasional ataupun nasional dengan kepentingannya dimana bantuan finansial yang mereka berikan dapat digunakan untuk mencapai tujuan spesifik dan dapat dimonitor dalam jangka waktu tertentu.

Pada umumnya siklus suatu proyek terdiri tujuh stage (tingkatan) aktivitas seperti yang tersaji pada Gambar 1. Sistem monitoring dan evaluasi pada tingkat proyek sebaiknya dapat memberikan informasi yang dibutuhkan oleh perencana proyek, implementor (pelaksana) dan manajer pada setiap tingkatan siklus proyek dan dapat membantu menentukan apakah proyek telah terlaksana seperti yang direncanakan, problem apakah yang harus diselesaikan, dampak yang diharapkan dan tidak apa yang terjadi, dan pengalaman apa yang dapat ditarik untuk memilih dan merencanakan proyek-proyek yang akan datang.

##### 4.2. Aplikasi Monitoring dan Evaluasi di Tingkat Sektor

Analisa sektoral menggabungkan semua informasi yang didapat dari pelaksanaan proyek-proyek yang terklasifikasikan dalam satu sektor tertentu. Karena proyek didanai oleh lembaga yang berbeda dan dilaksanakan di lokasi dan pelaksana yang berbeda, maka tidak seorangpun dapat mengetahui dengan jelas semua informasi proyek dan program yang ada dalam satu sektor. Namun demikian, analisa sektoral akan membantu penentu kebijakan dan perencana mengetahui keberhasilan dan kegagalan dalam suatu sektor serta faktor-faktor yang mempengaruhi output suatu proyek dan area yang berpotensi untuk investasi baru. Ada beberapa fungsi penting dari evaluasi di tingkat sektor, pertama, potensi kemampuan untuk diaplikasikan ulang (*potential replicability*) dalam skala yang lebih besar. Berkaitan dengan fungsi ini ada empat pertanyaan sehubungan dengan evaluasi di tingkat sektor, yakni:

- a. Alternatif metode penyampaian layanan baru apa yang paling efektif dari segi biaya (cost-effectiveness).
- b. Jika proyek dilaksanakan dalam skala besar, apakah akan mempengaruhi efektivitas biaya?
- c. Kondisi apa yang menyebabkan metode pemberian/penyampaian layanan baru menjadi lebih atau kurang efektif. Apa implikasinya jika dipalikasikan dalam skala besar?
- d. Kelompok mana yang kemungkinan paling beruntung atau kurang beruntung jika proyek dilaksanakan dalam skala besar.

Kedua, evaluasi sektoral memungkinkan membandingkan semua proyek yang diimplementasikan pada sektor tertentu untuk menentukan benefit dan dampak apa yang telah dicapai, area mana yang kurang berkembang dan faktor apa yang paling bertanggung jawab terhadap kurang berkembangnya suatu area. Ketiga, analisa sektoral mungkin digunakan untuk menentukan program apa yang paling berperan dalam pencapaian tujuan dari sektor.

## V. KESIMPULAN

Dari diskusi di atas, terlihat bahwa banyak tersedia metode evaluasi yang berkembang saat ini yang dapat digunakan untuk kegiatan monitoring dan evaluasi. Namun demikian, pemilihan metode evaluasi yang sesuai atau tepat hendaknya diperhatikan empat faktor penting. Ke empat faktor ini adalah: (1) tujuan dari suatu proyek, (2) kemampuan teknik dari implementors/evaluator, (3) pemakai akhir dari hasil evaluasi termasuk disini adalah kemampuan teknisnya, dan (4) ketersediaan sumberdaya dan waktu. Lebih jauh, dari diskusi juga didapatkan bahwa proses monitoring dan evaluasi dapat dilakukan pada tingkat proyek, sektoral dan nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

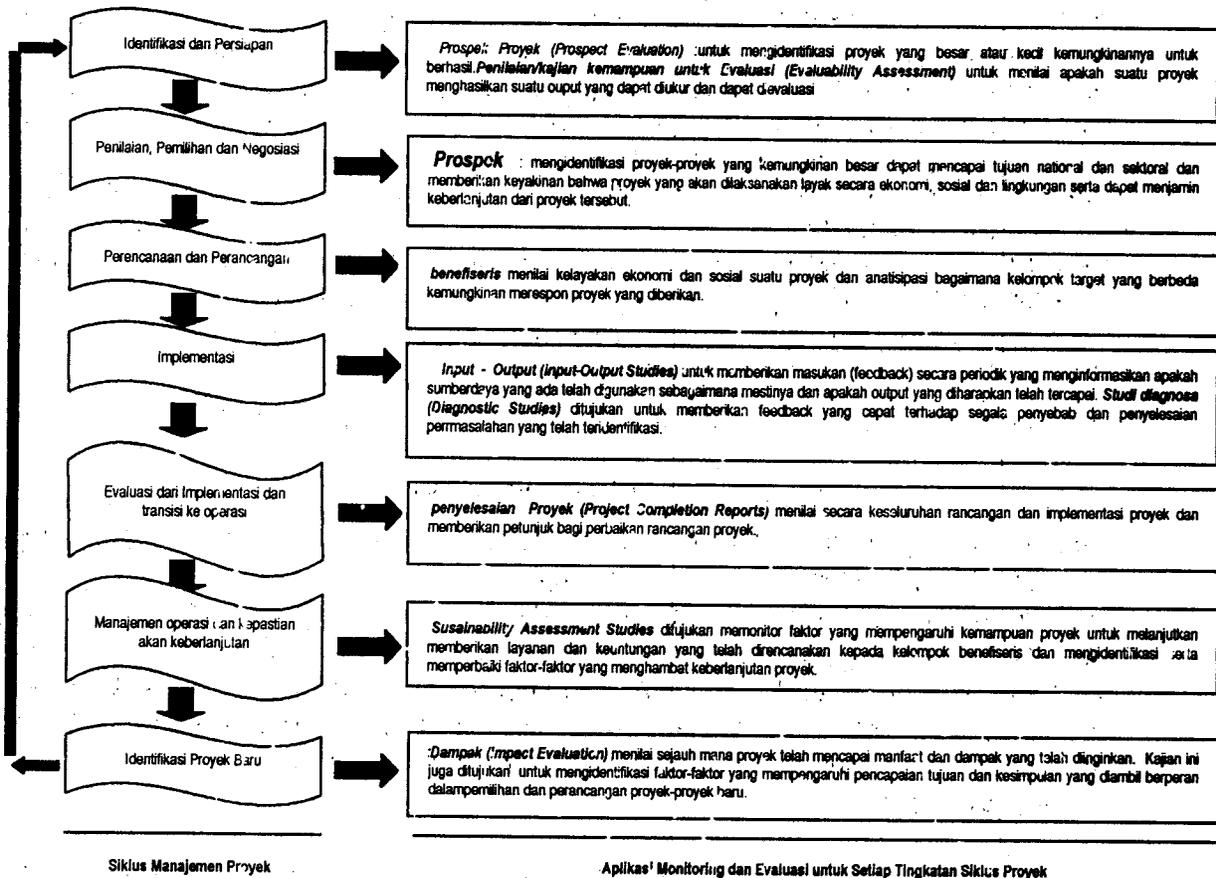
- Baum, Warren and Stokes Tolbert. 1985. *Investing in Development: Lesson from World Bank Experience*. New York. Oxford University Press.
- World Bank. 1987. *The Twelfth Annual Review of Project Performance Results*. Operation Evaluation Department. Washington
- Carletto, Calogero and Saul S. Morris. 1999. *Designing Methods for the Monitoring And Household Food Security Rural Development Projects*. IFPRI. Washington DC.
- Casley, Dennis and Krishna Kumar. 1987. *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*. John Hopkins University Press. Baltimore, Md.
- Chelimsky, Eleanor. 1987. Linking Program Evaluation to User Needs. In Dennis Palumbo. Ed. *The Politics of Program Evaluation*. Sage. Beverly Hill. California.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Evaluation and Public Policy: The Use of Evaluation*. World Bank Economic Development Institute. Washington DC.

Habicht, J. P., C.G. Victoria and J.P. Vaughan. 1997. *Linking Evaluation Needs to Design Choices; a Framework developed with Reference to Health and Nutrition.* UNICEF Staff Working Papers: evaluation and Research Series. Number EVL 97-003. UNICEF New York.

OECD. 1986. *Methods and Procedures in Aids Evaluations.* OECD. Paris.

Rossi, P. H. and H. E. Freeman. 1993. *Evaluating Social Program.* Academic Press. Washington.

Valadez, Joseph and Michael Bamberger. 1994. *Monitoring and Evaluation Social Program in Developing Countries: a Handbook for Policy Makers, Managers and Researchers.* EDI Development Studies. The World Bank. Washington DC.



Gambar 1. Tujuh stage (tahapan) aktifitas pada siklus proyek