

URGENSI EVALUASI PROGRAM DALAM PENYUSUNAN HOSPITAL BYLAWS NEEDS ASSESSMENT: FOLLOW-UP EVALUATION

Oleh Prof. Soenarto, PhD
Dosen Pascasarjana UNY
Konsultan Pendidikan, Pelatihan dan Evaluasi Program

Makalah disampaikan dalam Workshop Hospital Bylaws Needs Assessment, diselenggarakan oleh Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Potensi Daerah (P4D), di Hotel Mercure Accor, Jakarta, 10-11 Juni 2005

A. PENDAHULUAN

Evaluasi Program merupakan bagian terpadu (integral) dari manajemen, dimana kegiatan manajemen melibatkan 5 komponen: *planning, organizing, staffing, actuating, and controlling*. *Controlling* atau pengendalian adalah komponen manajemen yang berfungsi untuk mengontrol, memantau, melihat, mengetahui jalannya organisasi, yang dilakukan melalui monitoring dan evaluasi, dan memberikan umpan balik untuk mengadakan perbaikan dan pembenahan.

Apa yang disebut monitoring? Monitoring adalah proses untuk melihat dan memantau jalannya organisasi selama kegiatan berlangsung; evaluasi dilakukan melalui pengumpulan data, analisis data, dan interpretasi hasil analisis dan memberikan umpan balik untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja lembaga.

Sedangkan Evaluasi adalah proses untuk mengidentifikasi masalah, mengumpulkan data dan menganalisis data, menyimpulkan hasil yang telah dicapai, menginterpretasikan hasil menjadi rumusan kebijakan, dan menyajikan informasi (rekomendasi) kepada pimpinan untuk pembuatan keputusan.

Ditinjau dari konsep dasar filsafat, dinyatakan "*philosophy of evaluation is the application of concepts and techniques used in the discipline of philosophy to analysis of the social program*". Filsafat evaluasi adalah penerapan konsep dan teknik yang digunakan untuk menganalisis dan menyelidiki suatu program social. Evaluasi program, sebagai cabang filsafat, dikatakan sebagai konsep dan cara yang sistematis untuk mengungkap dan menyelidiki adanya kebenaran yang terjadi dalam program social.

Apa yang disebut program?. Program adalah sekumpulan kegiatan yang direncanakan secara seksama dan tersistem. Kegiatan dikatakan tersistem, dimana program terdiri dari komponen-komponen meliputi: tujuan, sasaran kegiatan, criteria keberhasilan, jenis kegiatan, prosedur pelaksanaan kegiatan, waktu pelaksanaan kegiatan, adanya komponen pendukung seperti fasilitas, alat dan bahan, dan pengorganisasian. Kita mestinya sependapat bahwa Evaluasi Program adalah proses untuk identifikasi, mengumpulkan data, menganalisis data, menginterpretasikan dan menyajikan informasi yang akurat untuk pembuatan keputusan tentang program di suatu lembaga. Evaluasi program dilaksanakan secara bertahap seiring dengan tahapan waktu pelaksanaan program, untuk mengetahui ketercapaian tujuan, dan memberikan umpan balik untuk perbaikan program.

B. EVALUASI FORMATIF DAN SUMATIF

Dilihat dari aspek kebijakan, atau policy analysis, evaluasi dilakukan dalam 4 tahapan:

- (1) evaluasi input untuk formulasi kebijakan
- (2) evaluasi proses untuk melihat keterlaksanaan program atau implementasi kebijakan
- (3) evaluasi hasil melihat sejauh mana tujuan program telah dapat dicapai; dan
- (4) evaluasi dampak dilakukan setelah selesainya program, akan melihat perubahan apa yang terjadi sebagai dampak dari implementasi program atau konsekuensi dari penerapan kebijakan.

Michael Scriven meninjau evaluasi dari fungsinya dan membedakan menjadi dua: evaluasi formatif dan evaluasi sumatif. Evaluasi formatif atau evaluasi proses dilakukan selama program berjalan, berfungsi sebagai umpan balik untuk memberikan dorongan, motivasi kepada para peserta program, pengelola program untuk meningkatkan kinerja organisasi. Evaluasi formatif memiliki 4 tujuan:

1. Untuk mengukur ada/tidaknya kesalahan atau penyimpangan dalam implementasi kebijakan. Kesalahan dapat terjadi karena penerapan metodologi, prosedur pelaksanaan kegiatan, perencanaan kegiatan, merujuk pada hasil pelaksanaan program.
2. Untuk mengetahui lebih dini dampak sampingan yang tidak diinginkan pada saat implementasi program, sehingga dapat ditempuh upaya-upaya untuk mengurangi atau meniadakan dampak sampingan sebelum program selesai, dengan pengambilan keputusan untuk memperbaiki program.
3. Untuk membandingkan perilaku yang dilihat dengan tujuan yang telah ditentukan, seberapa jauh keterlaksanaan program dengan baik, bagaimana partisipasi personal, penggunaan fasilitas dan dana, perilaku sasaran (trainee, konsumen, kalayak)
4. Untuk mengukur besarnya sumbangan terhadap keterlaksanaan program dan upaya peningkatan dalam perencanaan program berikutnya.

Evaluasi sumatif disebut juga evaluasi hasil dan evaluasi dampak, adalah evaluasi yang dilakukan setelah program kegiatan selesai. Evaluasi hasil dilakukan pada saat program kegiatan selesai, sedangkan evaluasi dampak dilakukan di lapangan selang beberapa waktu (bulan, semester, tahun) dari setelah program kegiatan selesai. Evaluasi sumatif bertujuan: (1) untuk melihat ketercapaian tujuan atau mengukur hasil yang telah dicapai; (2) untuk melihat perubahan perilaku yang terjadi di lembaga atau masyarakat sasaran sebagai dampak atau akibat dari program-program yang telah dilakukan. Dampak dapat dilihat dari perubahan perilaku sasaran yang dilayani (konsumen), pimpinan lembaga, pelaksana program, lingkungan kerja, atau stake holder.

C. EVALUASI HASIL DAN DAMPAK (FOLLOW-UP EVALUATION)

Evaluasi hasil dan dampak memiliki beberapa karakteristik:

- evaluasi berskala makro,
- berorientasi pada jangka panjang,
- bersifat strategis,
- terkait dengan masalah eksternal,
- sebagai akuntabilitas pimpinan terhadap organisasi/program yang dipimpin
- mendukung eksistensi lembaga.

Tolok ukur keberhasilan program ditentukan berdasarkan kriteria eksternal seperti kepuasan konsumen atau masyarakat yang dilayani, pemenuhan kebutuhan klien atau pasien, keinginan masyarakat (keluarga, tetangga dari pasien), dan kualitas produk dan layanan menurut selera dan daya beli konsumen.

Michael Scriven meninjau evaluasi dari fungsinya, menyatakan bahwa Evaluasi summatif akan melihat hasil dan dampak program, berfungsi untuk mengetahui:

- sejauh mana hasil yang dicapai,
- sejauh mana kepuasan konsumen
- seberapa jauh perubahan perilaku yang terjadi
- reaksi apa yang muncul dari masyarakat sebagai dampak dari kebijakan yang diterapkan.

Dampak suatu kebijakan dapat muncul secara cepat dan dapat pula lambat, sedangkan intensitas reaksi masyarakat terhadap kebijakan juga berbeda. Sebagai contoh kebijakan pemerintah tentang asuransi profesi, asuransi kesehatan, dan penerapan obat generik akan memberikan dampak berbeda, baik ditinjau dari tempo waktu dan intensitas reaksi masyarakat terhadap ketiga kebijakan tersebut.

Oleh sebab itu evaluasi dampak harus mempertimbangkan faktor waktu dan intensitas reaksi sebagai dampak penerapan kebijakan. Bisa terjadi evaluasi dilakukan terlalu dini sehingga belum dapat melihat dampak yang terjadi sebagai akibat dari implementasi program; sebaliknya dapat terjadi suatu evaluasi dampak dilakukan setelah lama program kegiatan selesai, maka evaluasi dilakukan terlambat, sehingga dampak yang muncul sudah hilang sama sekali, karena dampaknya bersifat sementara.

Hasil yang dicapai dan dampak yang terjadi dari suatu program ada dua kemungkinan:

- Pertama, hasil yang dicapai sesuai dengan tujuan yang direncanakan.
- Kedua, hasil yang dicapai tidak sesuai dengan rencana.

Jika dampak yang terjadi sesuai dengan tujuan, dikatakan sebagai dampak yang diharapkan (*intended side effects*), sedangkan banyak dampak yang terjadi banyak menyimpang dari tujuan, atau berbeda dengan tujuan yang diharapkan. Dampak yang tidak diinginkan dapat bersifat positif maupun negatif (*unintended negative side effect*), yang dapat menimbulkan konflik yang berkepanjangan, yang perlu diantisipasi dan di analisis.

Menurut Dunn (1981: 282) evaluasi dampak kebijakan (*policy out comes*) meliputi hasil yang dicapai dan dampak positif yang terjadi baik yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan (*intended and unintended outcomes*). Hasil kebijakan seperti pemberian layanan yang baik, memuaskan pelanggan, proses belajar di kelas yang efektif, semua input yang diberikan dalam pelatihan diterima dalam kondisi baik sesuai rencana dan betul-betul bermanfaat bagi masyarakat sasaran. Sedangkan dampak adalah perubahan nyata yang terjadi dalam bentuk perilaku, sikap masyarakat sebagai akibat dari kebijakan. Misalnya diterapkan kebijakan pengobatan murah bagi rakyat miskin, maka tersedia layanan dan fasilitas pengobatan di puskesmas, tersedianya obat-obat generik yang murah, adanya fasilitas rawat inap di puskesmas, layanan yang baik, adanya rasa nyaman, biaya terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah, perasaan terlayani dengan baik.

Scriven menyarankan agar suatu program memperhatikan aspek manusia dan upaya meningkatkan kualitas program melalui peningkatan sumber daya manusia dan interaksinya dengan komponen organisasi yang lain dalam implementasi program kegiatan. Dengan “Goal Free Evaluation”, Scriven menyatakan bahwa

“bagi konsumen dan stake holder, tujuan program tidak terlalu penting, yang sangat penting adalah apa yang terjadi, potensi apa yang meningkat, perilaku apa yang berubah dan terjadi setelah kebijakan diimplementasikan”.

Bahkan dalam Goal Free Evaluation, evaluator berusaha mencari *actual effect* (dampak nyata) dan *unintended side effect*, dan bukan hanya *intended effect*. Dalam evaluasi sumatif dilakukan pengamatan secara cermat terhadap hasil dan dampak program.

- (1) Apakah program yang direncanakan berjalan sesuai dengan rencana?
- (2) Apakah komponen program berfungsi sesuai dengan tugas dan job deskripsi masing-masing? Jika tidak berfungsi perlukah diadakan revisi di tengah jalan?
- (3) Bagaimanakah partisipasi para personal (pelaksana, peserta program, dan pimpinan) dalam pelaksanaan kegiatan?
- (4) Apakah kegiatan berjalan sesuai dengan jadwal yang ditentukan? Yang menyangkut masalah waktu, substansi dan sasaran.
- (5) Apakah skope program mengembang, menciut, atau berjalan sesuai dengan rencana? Jika ya mengapa dan bagaimana dampak dan bagaimana mengatasinya
- (6) Bagaimanakah pemanfaatan sumber daya yang ada: fasilitas sarana dan prasarana, SDM, dan keuangan?
- (7) Seberapa jauh (prosentase) program yang dicanangkan telah dapat dicapai?

Ditinjau dari kebijakan, ada beberapa pertanyaan yang perlu dicermati dalam evaluasi summatif:

1. Program apa yang akan dievaluasi?
2. Keputusan apa yang akan diambil berdasarkan hasil evaluasi? “Recycling decision” adalah keputusan mengenai tindak lanjut terhadap program berdasarkan hasil evaluasi, antara lain:
 - Program akan diteruskan dengan dana tambahan sebagai motivasi, karena keberhasilannya dan diperkirakan akan membawa perubahan lebih baik.
 - Program terus berjalan karena telah berhasil, namun tanpa dana tambahan
 - Program belum baik namun menunjukkan prospek masa depan yang baik, sehingga program akan diperbaiki dan ditambah dananya
 - Program hasilnya kurang baik dan diperkirakan tidak akan dapat berkembang, maka program akan dikurangi atau dihentikan sama sekali
3. Siapa saja yang perlu mengetahui hasil evaluasi?
4. Siapa saja yang akan terkena dampak dari program yang akan dievaluasi? Seberapa jauh dan cepat dampak sampingan akan terjadi?
5. Siapa saja sebagai audience dalam diseminasi hasil evaluasi?
 - Pelaksanaan kebijakan, orang yang menangani kegiatan: dokter, perawat, dan staf administrasi
 - Pimpinan program: kepala dinas kesehatan provinsi, kabupaten
 - Masyarakat sasaran program: pasien, peserta program, klient
 - Penyandang dana (sponsor, pimpinan proyek)
 - Lembaga terkait, LSM
 - Orang tua siswa, masyarakat, mengapa
 - Industri, dunia usaha, masyarakat terkait dengan pengguna hasil

Evaluasi sumatif akan memberikan kontribusi terhadap pimpinan antara lain:

1. Memberikan informasi yang valid dan reliabel tentang hasil implementasi kebijakan yang telah dilakukan, dengan mengukur seberapa jauh pemanfaatan potensi sumber daya untuk memenuhi kebutuhan, nilai, dan kesempatan dapat direalisasikan melalui pelaksanaan program.
2. Memberikan klarifikasi (kejelasan) dan penilaian secara cermat terhadap hal-hal yang melandasi penentuan tujuan program, sehingga penentuan tujuan yang ingin dicapai dirumuskan secara rasional dan *attainable* (dapat dicapai).

3. Memberikan sumbangan terhadap perumusan kebijakan terutama yang terkait dengan identifikasi penyebab keberhasilan dan kegagalan, dan rekomendasi untuk melanjutkan, menambah/membenahi, mengurangi, atau menghentikan program.

D. ASPEK DAN KRITERIA DALAM EVALUASI DAMPAK

1. Aspek-aspek yang dilihat dalam evaluasi sumatif antara lain:

- a. Apakah hasil yang dicapai sesuai dengan tujuan kebijakan
- b. Seberapa jauh hasil yang telah dapat dicapai (berapa persent)
- c. Perubahan perilaku apa yang terjadi, sebagai dampak dari kebijakan
- d. Dampak sampingan positif apa yang dapat dilihat
- e. Dampak sampingan negatif apa yang muncul sebagai konsekuensi kebijakan
- f. Siapa saja yang terkena dampak dari kebijakan siapa yang mendapatkan manfaat, dan siapa saja yang dirugikan dari kebijakan

2. Kriteria pengukuran dalam evaluasi

Kesamaan pemahaman tentang kriteria dalam pengukuran evaluasi sangat penting, agar informasi yang dihasilkan bermanfaat mendukung pembuatan keputusan.

Evaluasi Dampak, memiliki 5 kriteria sebagai acuan untuk menilai program:

- a. Effectiveness.
Menunjukkan hasil yang dicapai ditinjau dari tujuan program, atau hasil yang dicapai dilihat dari proses yang dilakukan, ditunjukkan dalam prosentase
- b. Efficiency.
Menunjukkan pendayagunaan, pemanfaatan input untuk kegiatan dalam mencapai hasil. Ukuran efisiensi dilihat dari hasil yang dicapai dibandingkan dengan input yang digunakan. Cost-benefit merupakan salah satu indikator efisien. Benefit dapat bersifat tangible dan intangible.
- c. Accuracy
Menunjukkan seberapa jauh mana hasil evaluasi mencerminkan kondisi yang sebenarnya, akurat, tepat waktu dan tepat sasaran
- d. Appropriateness
Menunjukkan hasil evaluasi sesuai dengan tujuan program, hasil evaluasi sesuai dengan kebutuhan sasaran.
- e. Usefulness
Menunjukkan hasil dari program yang telah dilakukan bermanfaat atau berguna bagi pengembangan lembaga, dapat memecahkan masalah, dapat mengadakan perubahan (budaya) kearah yang lebih baik, terhadap berbagai pihak sesuai dengan rencana (intended) dan adanya dampak sampingan positif.