

## BAB 1 PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1997-1998 mendorong lonjakan tajam angka kemiskinan. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat angka kemiskinan tahun 1996 sebesar 34,01 juta orang atau 17,47% sedangkan di tahun 1998 mencapai 49,50 juta orang atau 24,23%.

Upaya pengentasan kemiskinan pasca krisis 1997-1998 sempat memberikan harapan cerah karena persentase penduduk miskin terus menurun sepanjang 1998 hingga 2005. Namun, angka kemiskinan di Indonesia kembali melonjak sejak kenaikan bahan bakar minyak (BBM) rata-rata 126% Oktober 2005. Tingkat kemiskinan tahun 2006 melonjak dibanding 2005 yaitu dari 35,1 juta orang atau 15,97% menjadi 39,30 juta orang atau 17,75%. Dari jumlah penduduk miskin itu, sebagian besar hidup di perdesaan.

**Tabel 1.1. Angka Kemiskinan**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin (%)		
	Kota	Desa	Total	Kota	Desa	Total
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,50	24,60	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15

Sumber: BPS, 2010 (diolah)

Kemiskinan di perdesaan berkaitan erat dengan ketimpangan pembangunan antara perdesaan dan perkotaan. Kurangnya akses masyarakat miskin di perdesaan

terhadap sumberdaya produktif dan pelayanan dasar memicu kenaikan angka kemiskinan di perdesaan. Minimnya keberdayaan masyarakat untuk menjangkau layanan dasar mengakibatkan masyarakat rentan jatuh miskin saat terjadi guncangan ekonomi atau bencana lainnya<sup>1</sup>.

Ketidakseimbangan hubungan desa dan kota akibat kota menjadi pusat konsentrasi kekuasaan politik, ekonomi, keuangan, industri, teknologi, pendidikan, dan keahlian<sup>2</sup>. Keadaan yang berat sebelah itu memicu gejala sosial yang tidak sesuai dengan citra masyarakat adil dan sejahtera. Salah satu gejala yang muncul akibat ketimpangan pembangunan antara desa dan kota adalah urbanisasi. Masyarakat perdesaan berbondong-bondong pindah ke perkotaan yang akhirnya memicu peningkatan angka kemiskinan di perkotaan.

Tingginya angka kemiskinan mendorong pemerintah lebih serius menetapkan kebijakan pembangunan dengan visi pengentasan kemiskinan. Komitmen penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 yang memasukkan prinsip, arah, tujuan, dan target dari Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SPNK) dan konvensi global *Millennium Development Goals* (MDGs).

Walau angka kemiskinan tahun 2009 lebih rendah dibanding 2005, pemerintah gagal menurunkan angka kemiskinan menjadi 8,2% di tahun 2009 sesuai target RPJMN 2004-2009<sup>3</sup>. Oleh karena itu, strategi dan implementasi pengentasan kemiskinan perlu diperbaiki di masa mendatang sesuai strategi yang pro-pertumbuhan, pro-lapangan kerja, dan pro-masyarakat miskin.

Komitmen MDGs September 2000 menghimpun komitmen para pemimpin dunia yang tidak pernah ada sebelumnya untuk menangani isu perdamaian, keamanan, pembangunan, hak asasi, dan kebebasan fundamental dalam satu paket. Tujuan MDGs antara lain menurunkan angka kemiskinan, meningkatkan pendidikan dasar, dan mengurangi angka kematian ibu dan bayi. Setiap tujuan memiliki satu atau beberapa

---

<sup>1</sup> *Penjelasan dan Tanya Jawab Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri*. 2008. Tim Pengendali PNPM Mandiri.

<sup>2</sup> P. Soedarno. *Ilmu Sosial Dasar*. Gramedia Pustaka Utama.

<sup>3</sup> Peraturan Presiden No. 7 tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009.

target beserta indikatornya. MDGs menempatkan manusia sebagai fokus utama pembangunan dan memiliki tenggat waktu dan kemajuan yang terukur<sup>4</sup>.

Terkait pelaksanaan kebijakan RPJMN dan MDGs, pemerintah terus meningkatkan anggaran penanggulangan kemiskinan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Anggaran penanggulangan kemiskinan Rp 19 triliun tahun 2004, Rp 24 triliun tahun 2005, Rp 41 triliun tahun 2006, Rp 51 triliun tahun 2007, Rp 58 triliun tahun 2008, dan Rp 67 triliun tahun 2009<sup>5</sup>.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat telah banyak diupayakan melalui berbagai pembangunan sektoral maupun regional. Agar lebih terintegrasi dan efektif, pemerintah meluncurkan pedoman umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan No. 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007.

PNPM Mandiri merupakan program nasional yang menjadi “payung” program-program pembangunan berbasis masyarakat. PNPM Mandiri terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan (pengembangan Program Pengembangan Kecamatan/PPK yang telah dilaksanakan sejak 1998), PNPM Mandiri Perkotaan (pengembangan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan/P2KP yang telah dilaksanakan sejak 1999), PNPM Mandiri Daerah Tertinggal dan Khusus (PNPM Mandiri DTK), PNPM Mandiri Infrastruktur Perdesaan (PNPM Mandiri IP), dan PNPM Mandiri Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM Mandiri PISEW)<sup>6</sup>. Penggabungan berbagai program dalam satu “payung” bertujuan untuk lebih menjalin harmonisasi prinsip-prinsip dasar, pendekatan strategi, dan berbagai mekanisme dan prosedur pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat sehingga proses peningkatan kesejahteraan masyarakat berjalan lebih efektif dan efisien.

Pemerintah menggulirkan PNPM Mandiri Perdesaan di kawasan perdesaan yang tingkat kemiskinannya tinggi. PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program pemberdayaan masyarakat terbesar di Indonesia secara cakupan wilayah, serapan dana,

---

<sup>4</sup> *Laporan Perkembangan Pencapaian MDGs 2005*. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

<sup>5</sup> *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara periode 2004-2009*. Departemen Keuangan

<sup>6</sup> *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri*. 2008. Tim Pengendali PNPM Mandiri

kegiatan yang dihasilkan, dan jumlah pemanfaatnya<sup>7</sup>. Program ini mengusung sistem *bottom up planning* yang diusulkan dan dilaksanakan oleh masyarakat.

Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan diperluas dari tahun ke tahun karena berkaca kepada PPK yang dinilai efektif memberdayakan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan<sup>8</sup>. PNPM Mandiri Perdesaan mencakup 1.994 kecamatan tahun 2007, 2.746 kecamatan tahun 2008, dan 3.921 kecamatan tahun 2009. Di tahun 2010, kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan direncanakan mencakup 4.805 kecamatan<sup>9</sup>.

Hasil pembangunan PNPM Mandiri Perdesaan memiliki *multiplier effect* yang bermanfaat untuk meningkatkan perekonomian perdesaan. Papanek (2007) mengungkapkan pembangunan infrastruktur melalui kegiatan PNPM Mandiri bisa menghemat anggaran 50% hingga 66% dibanding kegiatan sejenis yang dilaksanakan kontraktor sehingga efisien dalam membangun infrastruktur lokal.

Adanya keunggulan dari program berbasis pemberdayaan masyarakat itu mendorong pemerintah melanjutkan PNPM Mandiri hingga 2015 sejalan dengan pencapaian MDGs. Berdasarkan itu, modal kemandirian masyarakat sangat dibutuhkan agar dapat mewujudkan keberlanjutan program PNPM Mandiri.

Permasalahan kemiskinan juga terjadi di Kabupaten Bandung yang merupakan wilayah penyangga atau sub-urban Kota Bandung, Ibu Kota Jawa Barat. Himpitan kemiskinan sempat membuat warga menjarah hutan besar-besaran di Kabupaten Bandung bagian selatan yang merupakan kawasan paling hulu Sungai Citarum pada masa awal reformasi hingga 2003.

Kecamatan Kertasari dan Arjasari merupakan dua kecamatan di hulu Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum. Kertasari adalah kecamatan paling selatan di Kabupaten Bandung dan merupakan titik awal aliran Citarum. Penjarahan besar-besaran mengakibatkan gundulnya hutan di sekitar mata air Citarum yang berada di kawasan Gunung Wayang, Kertasari. Kelestarian lingkungan Arjasari juga berperan penting dalam menjaga debit air Citarum. Kecamatan yang berada di sisi barat Citarum ini

---

<sup>7</sup> Apa itu PNPM Mandiri Perdesaan? [www.ppk.or.id](http://www.ppk.or.id)

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Daftar Lokasi dan Alokasi Bantuan Langsung Masyarakat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri tahun anggaran 2008-2010*. Tim Pengendali PNPM Mandiri.

dilewati beberapa anak sungai yang memasok air ke Citarum seperti Sungai Cibieum, Cigarukguk, Tonjong, dan Kangkareng.

Penjarahan hutan di hulu mengakibatkan DAS Citarum selalu banjir di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau. Kondisi itu sangat memprihatinkan karena Citarum juga memasok kebutuhan air minum warga Jakarta, kebutuhan air untuk sekitar 1.000 industri besar, 300 ribu ha sawah, dan pembangkit listrik tenaga air (PLTA) Saguling, Cirata, dan Jatiluhur yang merupakan sumber energi Jawa dan Bali<sup>10</sup>. Penjarahan agak mereda setelah peluncuran Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHHL) oleh pemerintah pusat dan Gerakan Rehabilitasi Lahan Kritis oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang sejak 2003 melibatkan kontrol dari aparat keamanan secara ketat.

Untuk meningkatkan kesejahteraan warga Kecamatan Kertasari dan Arjasari, pemerintah mengulirkan PNPM Mandiri Perdesaan secara bersamaan di kedua kecamatan itu sejak 2008. Dari seluruh kecamatan di Kabupaten Bandung, hanya dua kecamatan itu yang melaksanakan PNPM Mandiri Perdesaan secara bersamaan sejak 2008. Seluruh kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan tahun anggaran 2008 di Kecamatan Kertasari dan Arjasari sudah selesai Oktober 2009 sedangkan kegiatan tahun anggaran 2009 masih berlangsung hingga akhir April 2010.

Keberhasilan PNPM Mandiri Perdesaan tidak lepas dari kinerja dan efektivitas kelembagaan masyarakat yang terbentuk di kawasan itu. Pilihan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan *open menu* untuk semua investasi yang bersifat produktif<sup>11</sup>. Seluruh anggota masyarakat aktif terlibat dalam setiap tahapan kegiatan mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas hingga pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya. Masyarakat menentukan sendiri kegiatan berdasarkan kebutuhannya, tetapi tetap mengacu kepada visi, misi, tujuan, dan sasaran PNPM Mandiri Perdesaan.

Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk

---

<sup>10</sup> *Citarum Kini dan Harapan*. 2001. Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah Jawa Barat.

<sup>11</sup> *Paket Informasi PNPM Mandiri Perdesaan*. 2008. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri.

memobilisasi sumberdaya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumberdaya di luar lingkungannya, serta mengelola sumberdaya itu untuk mengatasi masalah kemiskinan. Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah (1) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya, (2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif, (3). pengefektifan fungsi dan peran pemerintah lokal, (4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat, (5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan<sup>12</sup>. Strategi yang dikembangkan untuk mencapai visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan yaitu menjadikan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerjasama antardesa.

Tujuan umum PNPM Mandiri Perdesaan adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan sedangkan tujuan khususnya adalah<sup>13</sup>:

1. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan pelestarian pembangunan
2. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan memberdayakan sumberdaya lokal
3. Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan kegiatan partisipatif
4. Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat
5. Melembagakan pengelolaan dana bergulir
6. Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antardesa
7. Mengembangkan kerjasama antarpemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan

Kelompok sasaran PNPM Mandiri Perdesaan mencakup masyarakat miskin, kelembagaan masyarakat di perdesaan, dan kelembagaan pemerintah lokal. Lokasi

<sup>12</sup> *Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan* . 2008. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Perdesaan

<sup>13</sup> *Ibid*

sasarannya secara bertahap akan mencakup seluruh kecamatan perdesaan di Indonesia. Walau begitu, monitoring dan evaluasi PNPM Mandiri Perdesaan yang dilakukan oleh pengelola kegiatan, pemerintah, konsultan, dan berbagai pihak lainnya hingga kini belum mengukur indikator kunci kinerja atau *key performance indicator* (KPI) dari lembaga pengelola kegiatan.

Oleh karena itu, kinerja dan efektivitas pengelolaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat kecamatan yang dikoordinasikan oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK) perlu diukur agar diperoleh penyempurnaan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. UPK merupakan lembaga pelaksana operasional kegiatan yang dibentuk dan dijalankan oleh warga.

Kegiatan monitoring dan evaluasi selama ini hanya mencatat pemenuhan dan pencapaian dari tahapan-tahapan kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan sehingga belum bisa menggambarkan kinerja dari UPK. Keterbatasan monitoring dan evaluasi yang ada itu mendorong dilakukannya evaluasi lebih mendalam terhadap kinerja dan efektivitas UPK. Evaluasi mendalam membutuhkan indikator keberhasilan secara umum PNPM Mandiri Perdesaan yang bisa mengukur kinerja lembaga pengelola kegiatan yang dikoordinasikan oleh UPK di setiap kecamatan, termasuk di Kecamatan Kertasari dan Arjasari.

Evaluasi mendalam dilakukan dengan menganalisis keterkaitan pencapaian hasil kerja lembaga dengan visi, misi, tujuan, dan sasaran PNPM Mandiri Perdesaan. Hasil evaluasi berguna untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan institusi, indikator apa yang paling penting dan mendesak dalam mempengaruhi kinerja dan keberlanjutan institusi serta memberi masukan untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas institusi agar program pemberdayaan masyarakat bisa berkelanjutan. Program pemberdayaan masyarakat tidak perlu berhenti walaupun kelak kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan selesai.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Kemiskinan merupakan masalah yang sangat kompleks sehingga perlu penanganan serius. Program bantuan untuk orang miskin harus difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan

penduduk yang bersifat permanen. PNPM Mandiri Perdesaan memiliki dampak langsung dan tidak langsung. Dampak langsungnya berupa penyerapan tenaga kerja tatkala proyek berlangsung sedangkan dampak tidak langsungnya adalah hasil pembangunan infrastruktur akan memperlancar roda perekonomian perdesaan.

PNPM Mandiri Perdesaan mengarahkan masyarakat dapat membentuk lembaga yang layak diberi kepercayaan penuh untuk membantu penanganan program tersebut. Lembaga yang dibentuk merupakan hasil rebug bersama warga dengan anggota-anggota yang dipilih langsung oleh masyarakat. Institusi masyarakat itu kemudian mengelola dana yang diberikan kepada masyarakat. Tahapan selanjutnya setelah dana cair dan program berhasil dilaksanakan, masyarakat perlu membiasakan untuk mengevaluasi program yang telah berjalan sehingga berbagai kekurangan bisa diperbaiki di masa selanjutnya.

Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, termasuk di Kecamatan Kertasari dan Arjasari yang berlangsung sejak 2008, kinerja lembaga masyarakatnya belum pernah dievaluasi berdasarkan visi, misi, tujuan, dan sasaran PNPM Mandiri Perdesaan. Oleh karena itu, rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana formulasi indikator kinerja kunci keberhasilan PNPM Mandiri Perdesaan?
2. Bagaimana hasil evaluasi kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan UPK Kecamatan Arjasari berdasarkan indikator kinerja kunci?
3. Bagaimana hasil perbandingan evaluasi kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan UPK Kecamatan Arjasari berdasarkan indikator kinerja kunci?
4. Apa saja rekomendasi untuk meningkatkan kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan UPK Kecamatan Arjasari berdasarkan indikator kinerja kunci?

### **1.3. Tujuan**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah, tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Memformulasikan indikator kinerja kunci keberhasilan PNPM Mandiri Perdesaan
2. Mengevaluasi kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan Kecamatan Arjasari Kabupaten Bandung berdasarkan formulasi indikator kinerja kunci hasil penelitian

3. Membandingkan kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan Kecamatan Arjasari berdasarkan indikator kinerja kunci
4. Memberi rekomendasi berdasarkan indikator kinerja kunci hasil penelitian untuk meningkatkan kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan UPK Kecamatan Arjasari

#### **1.4. Ruang Lingkup**

Agar tujuan penelitian ini dapat tercapai secara efektif di tengah kapasitas waktu yang tersedia, penelitian mencakup penyusunan formulasi indikator kinerja kunci PNPM Mandiri Perdesaan, evaluasi kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan Kecamatan Arjasari dalam periode penanggulangan kemiskinan 2008, dan membandingkan kinerja keduanya dalam periode yang sama. Hasil penelitian diharapkan dapat dijadikan rekomendasi untuk lebih mengefektifkan kinerja lembaga operasional penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat di masa mendatang.

#### **1.5. Metodologi**

Pengukuran kinerja dilakukan dengan metode analisis kuantitatif berdasarkan analisis Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan berikut penjelasannya, Pedoman Pelaksanaan Sistem Pengelolaan Informasi PNPM Mandiri, laporan kegiatan yang disusun Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri (Ditjen PMD Depdagri)<sup>14</sup> selaku pemegang program PNPM Mandiri Perdesaan, dokumen akhir kegiatan, wawancara dengan para tokoh kunci PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat nasional hingga daerah, dan data partisipasi masyarakat. Pengukuran kinerja dalam penelitian ini menggunakan pendekatan *balanced scorecard* yang berguna untuk mengurai sasaran strategis dan indikator strategis sebagai penjabaran dari visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan. Sasaran dan indikator strategis itu diurai dan kemudian diformulasikan berdasarkan perspektif *balanced scorecard* yang mencakup perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran dan pertumbuhan.

---

<sup>14</sup> Terminologi departemen diganti menjadi kementerian berdasarkan UU No. 39 /2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden No. 47/2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara

Perspektif, sasaran strategis, dan indikator strategis *balanced scorecard* itu kemudian diberi bobot sesuai tingkat kepentingan dan perannya terhadap pencapaian visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan. Bobot semakin besar andaikan suatu perspektif, sasaran, dan indikator semakin penting dan berperan terhadap pencapaian visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan dan begitu juga sebaliknya.

Formulasi sasaran dan indikator strategis yang disusun berdasarkan perspektif *balanced scorecard* dan sudah diberi bobot itu kemudian digunakan untuk mengukur kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan UPK Kecamatan Arjasari. Hasil pengukurannya akan memberikan gambaran mengenai keunggulan dan kekurangan masing-masing UPK. Keunggulan dan kekurangan itu dapat menjadi rujukan bagi keduanya untuk meningkatkan kinerja dan efektivitasnya sehingga program pemberdayaan masyarakat dapat berkelanjutan.

#### **1.6. Lokasi dan Jadwal Pelaksanaan Penelitian**

Penelitian berlangsung di Kecamatan Kertasari dan Kecamatan Arjasari Kabupaten Bandung dan berbagai tempat sumber informasi lainnya yaitu (1) Ditjen PMD Depdagri, (2) Konsultan Manajemen Nasional PNPM Mandiri Perdesaan, (3) Deputi Bidang Kemiskinan, Ketenagakerjaan, dan Usaha Kecil Menengah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai Tim Pengendali PNPM Mandiri, dan (4) Pemerintah Kabupaten Bandung. Penelitian dilakukan dengan observasi intensif di lapangan dan studi literatur sepanjang Februari 2010 hingga Mei 2010.

#### **1.7. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan diawali dengan bab pertama mengenai pendahuluan yang berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, ruang lingkup, metodologi, lokasi dan jadwal pelaksanaan penelitian, sistematika penulisan, dan gambaran kerangka berfikir dalam pemecahan masalah.

Bab kedua tentang tinjauan pustaka berisi mengenai pemberdayaan masyarakat, institusi, dan modal sosial, profil PNPM Mandiri Perdesaan, gambaran konsep pengukuran kinerja melalui pendekatan *balanced scorecard*, dan contoh-contoh

penelitian terdahulu yang menggunakan pendekatan *balanced scorecard*. Subbab profil PNPM Mandiri Perdesaan menguraikan tentang kelembagaan dan pengendalian PNPM Mandiri Perdesaan.

Dalam bab ketiga tentang metodologi, penelitian ini menguraikan metodologi yang digunakan melalui pendekatan kualitatif dan wawancara. Bab ini juga menguraikan pengukuran dan cara menganalisis data menggunakan pendekatan *balanced scorecard*.

Bab keempat berisi tentang gambaran umum lokasi penelitian. Dalam bab ini dijelaskan profil dan objek penelitian yaitu UPK Kecamatan Kertasari dan UPK Kecamatan Arjasari Kabupaten Bandung secara umum dengan menitikberatkan kepada profil tingkat kemiskinan, hasil-hasil yang telah dicapai, dan pemetaan sosial yang dilakukan masyarakat.

Dalam bab kelima tentang analisis kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan Kecamatan Arjasari yang merupakan inti dari penelitian, subbab pertama menjelaskan mengenai penetapan sasaran strategis UPK Kecamatan Kertasari dan UPK Kecamatan Arjasari sesuai dengan empat perspektif *balanced scorecard*. Penetapan sasaran strategis ini diperoleh melalui hasil wawancara, melihat hubungan antara visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan dengan sasaran strategis yang telah diidentifikasi, menentukan indikator strategis dari masing-masing sasaran strategis itu, dan pembobotan setiap perspektif, sasaran strategis, dan indikator strategis. Dalam subbab selanjutnya, penelitian ini menguraikan target-target dari indikator strategis yang telah diidentifikasi melalui empat perspektif *balanced scorecard*.

Subbab berikutnya menggambarkan proses *scoring* untuk masing-masing perspektif *balanced scorecard*, sasaran strategis, dan indikator strategis untuk melihat pencapaian target dari masing-masing perspektif, sasaran strategis, dan indikator strategis. Penilaian itu akan memberi gambaran kinerja UPK Kecamatan Kertasari dan Arjasari secara keseluruhan maupun untuk masing-masing perspektif, sasaran strategis, dan indikator strategis. Dalam subbab terakhir bab lima, penelitian ini mengulas keunggulan dan kekurangan masing-masing lembaga pengelola kegiatan.

Bab terakhir penelitian memuat kesimpulan dan saran yang berisi rekomendasi rencana aksi yang dapat dilakukan oleh UPK dan saran untuk kepentingan penelitian

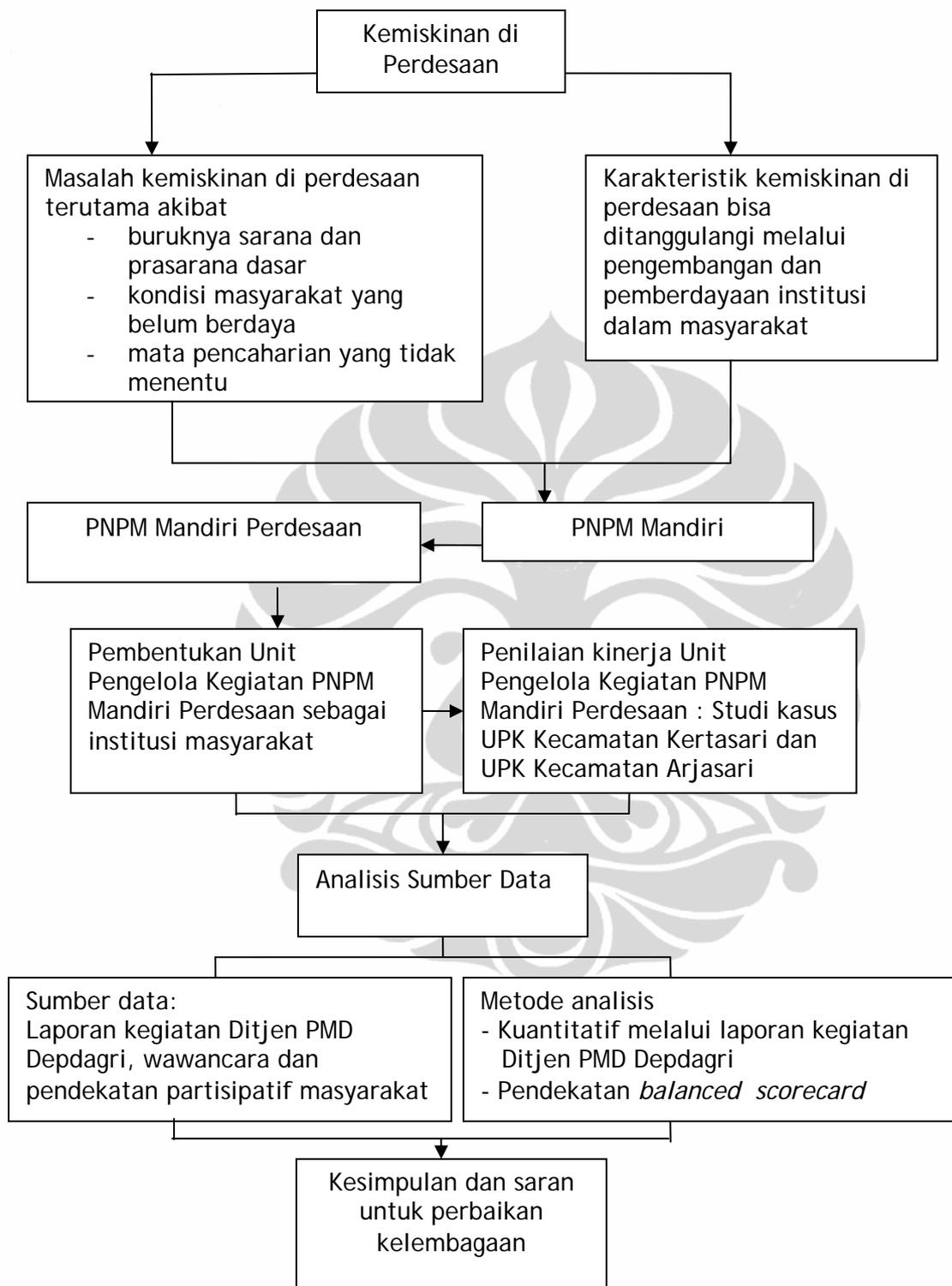
selanjutnya. Penelitian ini juga melampirkan daftar pustaka dan berbagai dokumen kelengkapan lainnya.

### **1.8. Kerangka Berfikir Pemecahan Masalah**

Permasalahan kemiskinan di perdesaan sangat kompleks seperti buruknya sarana dan prasarana dasar, kondisi masyarakat yang belum berdaya, dan mata pencaharian yang tidak menentu. Kondisi itu memerlukan program penanggulangan yang komprehensif untuk menuntaskan akar permasalahan kemiskinan. PNPM Mandiri merupakan payung besar yang melingkupi program pemberdayaan masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan di perdesaan.

Salah satu cara pemberdayaan yang dilakukan masyarakat akar rumput adalah dengan membentuk institusi masyarakat yang dibentuk oleh dan untuk masyarakat sendiri sesuai cita-cita PNPM Mandiri Perdesaan. Keberadaan UPK itu akan berfungsi sebagai motor penggerak masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam penanggulangan kemiskinan di daerahnya.

Setelah UPK dibentuk dan melaksanakan fungsinya, maka kinerjanya perlu dianalisis. Saran dan kesimpulan dari hasil analisis kinerja itu berguna sebagai rujukan untuk memperbaiki kinerja UPK. Lembaga pengelola PNPM Mandiri Perdesaan harus terus mampu mengembangkan dirinya beserta masyarakat. Setiap kegagalan pelaksanaan di masa lalu perlu diperbaiki sedangkan keberhasilannya dapat ditingkatkan.



**Gambar 1.1. Alur Pemikiran Pemecahan Masalah**