

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pemberdayaan Masyarakat, Institusi, dan Modal Sosial

Kemiskinan merupakan permasalahan serius di Indonesia. Sebagian besar masyarakat Indonesia rentan terhadap sedikit goncangan sosial dan ekonomi yang mengakibatkan mereka mudah terjerumus ke dalam lembah kemiskinan. Rendahnya kesempatan dan peluang kerja bagi angkatan kerja di perdesaan merupakan salah satu pemicu utama kemiskinan di Indonesia.

Hasil analisis Indopov Bank Dunia tahun 2006 mengungkapkan perbedaan kategori orang miskin dan orang hampir miskin sangat tipis di Indonesia karena hampir 42% masyarakatnya hidup di antara garis kemiskinan US\$ 1 hingga US\$ 2 per hari¹⁵. Survei Sosial Ekonomi Nasional BPS tahun 2006 menunjukkan 39,05 juta atau 17,75% penduduk Indonesia tergolong miskin karena pendapatannya di bawah garis kemiskinan Rp 152.847,00 per bulan.

Tingginya angka kemiskinan di Indonesia mendorong langkah penanggulangan yang lebih intensif dengan menggiatkan program pemberdayaan masyarakat (*community development*) yang memadukan aspek-aspek penyadaran, peningkatan kapasitas, dan pendayagunaan. Masyarakat perlu diberdayakan agar mampu bersikap adaptif dalam menghadapi guncangan ekonomi. Sikap adaptif itu akan mendorong masyarakat lebih dewasa dan mandiri sehingga segera mampu keluar dari masalah perekonomian.

Green dan Haines (2002) mengungkapkan masyarakat atau komunitas adalah sekumpulan orang yang tinggal di suatu wilayah dengan kondisi geografis, politik, dan sosial tertentu yang saling berinteraksi dan berkomunikasi. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya mewujudkan masyarakat agar mampu membangun potensi dalam diri dan lingkungannya melalui prakarsa dan partisipasi masyarakat.

Kegiatan pemberdayaan masyarakat mencakup identifikasi kebutuhan dan permasalahan masyarakat, identifikasi sumberdaya dan potensi masyarakat, dan merumuskan tindakan bersama berdasarkan potensi yang ada untuk meningkatkan taraf

¹⁵ *Laporan Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. 2006. INDOVOP. Bank Dunia.

hidup. Namun, sikap masyarakat yang lebih sering memperhatikan rutinitas harian dibanding visi masa depan menyebabkan pemberdayaan suatu masyarakat bisa menjadi sulit, memakan waktu lama, dan biaya besar (Green dan Haines, 2002).

Ketidajelasan visi dan misi menghambat masyarakat dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan masa depan mereka. Visi adalah gambaran konseptual tentang keinginan masa mendatang (Gaspersz, 2004). Rumusan visi organisasi merupakan salah satu atau gabungan dari (1) apa yang ingin kita capai di masa depan? (*what do we want to attain?*), (2) apa yang ingin kita peroleh di masa depan (*what do we want to have?*), (3) ingin menjadi apa kita di masa depan? (*what do we want to be?*).

Misi merupakan suatu pernyataan singkat dan menyeluruh tentang manfaat dari suatu organisasi, program, atau subprogram (Gasperz, 2004). Rumusan misi adalah sesuatu yang harus dituntaskan (*what must we do or what must we accomplish*) dalam mencapai visi.

Pengorganisasian merupakan jembatan untuk melakukan perubahan dalam masyarakat. Organisasi merupakan wadah untuk mencapai tujuan dan cita-cita masyarakat secara berkesinambungan. Keberadaan organisasi akan membantu masyarakat untuk merespon setiap permasalahan yang muncul (Green dan Haines, 2002). Pengorganisasian akan mendorong aksi bersama (*collective action*) untuk melakukan perubahan ke arah positif.

Perilaku masyarakat perdesaan cenderung lebih kekeluargaan dan gotong royong dibanding masyarakat perkotaan. Keadaan itu mendorong organisasi atau kelembagaan yang dibentuk masyarakat perdesaan lebih memegang erat norma-norma sosial yang merupakan modal berharga dalam pemberdayaan masyarakat. Modal sosial itu merupakan jaringan dari relasi-relasi sosial, hubungan-hubungan sosial, yang bercirikan saling percaya, gotong royong, dan asas timbal balik yang saling memberi dan menerima, saling menghormati, dan saling menenggang.

Keberadaan modal sosial akan mendorong kerjasama yang baik, rasa saling percaya secara bertanggungjawab, dan saling menenggang. Dengan begitu, kerja kelompok atau kolektif sangat kuat untuk menyelesaikan masalah yang hadir di hadapan kelompok atau organisasi masyarakat.

Wirawan (2008) mencontohkan manfaat modal sosial yang begitu berpengaruh nampak dalam kehidupan masyarakat Bali. Adat istiadat dipegang teguh masyarakat Bali sebagai kontrol sosial yang mampu menekan tingkat kriminalitas di Bali. Modal sosial itu pula yang mendorong tingkat kesuksesan komunitas transmigran dari Bali relatif lebih tinggi dan lebih banyak tersiar dibandingkan transmigran dari suku lain. Ikatan sosial di kalangan transmigran asal Bali cukup tinggi dan kuat karena mereka memegang teguh adat istiadat dari daerah asal sebagai kontrol sosial yang hidup dan berkembang secara internal.

2.2. PNPM Mandiri Perdesaan

Pemerintah Indonesia mencanangkan PNPM Mandiri sejak 30 April 2007 untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Kegiatan PNPM Mandiri tahun 2007 untuk kawasan perdesaan bernama PNPM Mandiri Program Pengembangan Kecamatan (PNPM Mandiri PPK). Seiring meluasnya kegiatan PNPM Mandiri di perdesaan, pemerintah sejak 2008 mengubah nama kegiatan PNPM Mandiri PPK menjadi PNPM Mandiri Perdesaan.

Petunjuk teknis operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan mengacu kepada Surat Keputusan Direktur Jenderal PMD Depdagri Nomor 414.2/3717/PMD tanggal 5 November 2008. PTO PNPM Mandiri Perdesaan merupakan dasar kebijakan yang mengatur tentang langkah-langkah teknis pelaksanaan program.

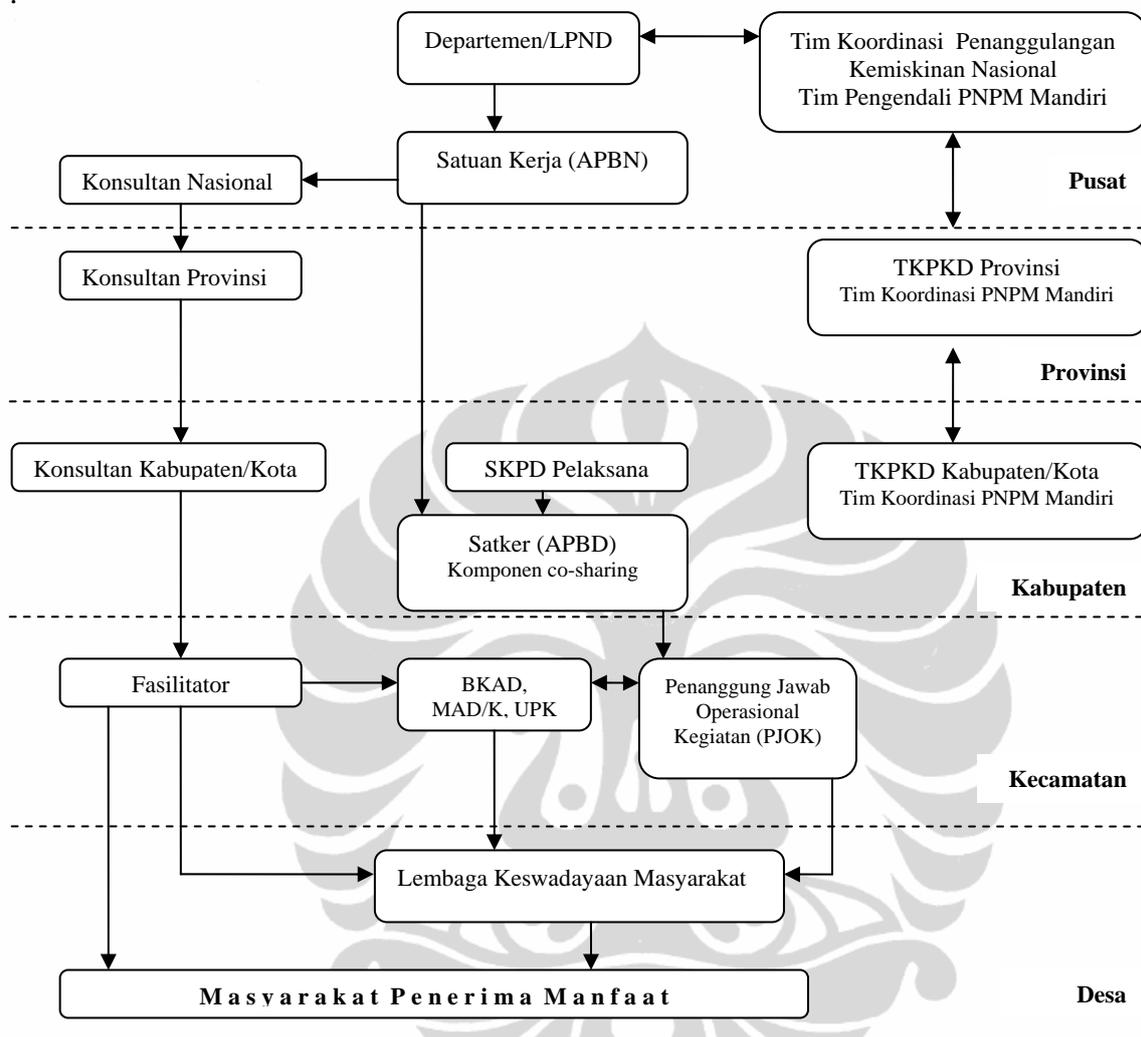
Pendekatan yang digunakan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari PPK yang menekankan pentingnya pemberdayaan. PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program pemerintah pusat bersama pemerintah daerah sehingga direncanakan, dilaksanakan, dan didanai bersama-sama berdasarkan persetujuan dan kemampuan yang dimiliki pemerintah pusat dan daerah.

PNPM Mandiri Perdesaan memiliki prinsip atau nilai-nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan dan tindakan. Nilai-nilai dasar tersebut yaitu bertumpu pada pembangunan manusia, otonomi, desentralisasi, partisipasi, berorientasi pada masyarakat miskin, kesetaraan gender, demokratis, transparansi dan akuntabel, prioritas, dan keberlanjutan.

Jenis kegiatan yang dapat dibiayai Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PNPM Mandiri Perdesaan adalah:

1. Kegiatan pembangunan atau perbaikan prasarana sarana dasar yang dapat memberikan manfaat jangka pendek maupun jangka panjang secara ekonomi bagi masyarakat miskin atau rumah tangga miskin
2. Kegiatan peningkatan bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan termasuk kegiatan pelatihan pengembangan keterampilan masyarakat
3. Penambahan permodalan simpan pinjam untuk kelompok perempuan
4. Kegiatan peningkatan kapasitas/keterampilan kelompok usaha ekonomi terutama bagi kelompok usaha yang berkaitan dengan produksi berbasis sumberdaya lokal (tidak termasuk penambahan modal)

Struktur manajemen organisasi PNPM Mandiri Perdesaan berjenjang dari tingkat pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Depdagri melalui Ditjen PMD melaksanakan program melalui pendekatan kelembagaan untuk memberdayakan partisipasi masyarakat yang memihak kaum miskin.



Keterangan :

- LPND : Lembaga Pemerintah Non Departemen
 SKPD : Satuan Kerja Perangkat Daerah
 TKPKD : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
 BKAD : Badan Kerjasama Antar Desa
 MAD : Musyawarah Antar Desa

Gambar 2.1. Struktur Manajemen PNPM Mandiri Perdesaan

Sumber: Paket Informasi PNPM Mandiri Perdesaan, 2008

a. Tingkat Nasional

Ditjen PMD Depdagri mengelola dan membina pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan melalui Satuan Kerja PNPM Mandiri Perdesaan. Satuan kerja dibantu oleh konsultan nasional yang melaksanakan pengawasan, pengoordinasian, dan

pengendalian konsultan manajemen wilayah sesuai pembagian wilayah dampingan pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan.

Koordinasi dengan berbagai departemen terkait dilakukan oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nasional (TKPKN) melalui Tim Pengendali PNPM Mandiri. Tim Pengendali PNPM Mandiri membina urusan teknis dan administrasi Tim Kordinasi PNPM Mandiri provinsi dan kabupaten.

b. Tingkat Provinsi

Gubernur merupakan pembina dan penanggungjawab pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat provinsi. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi yang dibentuk oleh gubernur bertugas membina urusan administrasi dan peran masyarakat serta memberikan dukungan pelayanan dan proses administrasi.

Penanggung Jawab Operasional Provinsi (PJOProv) yang ditetapkan melalui surat keputusan gubernur adalah seorang pejabat di lingkungan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa atau pejabat lain yang mempunyai tugas pokok sejenis yang berperan sebagai pelaksana harian Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi. PJOProv dibantu beberapa tenaga ahli yang dipimpin oleh seorang Koordinator Manajemen Provinsi (KM-Prov).

c. Tingkat Kabupaten

Bupati merupakan pembina Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan kegiatan. Bupati membentuk Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten untuk melakukan pembinaan, pengembangan peran serta masyarakat, pembinaan administrasi, dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat seluruh tahapan PNPM Mandiri Perdesaan. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten ini dibantu oleh Sekretariat PNPM Mandiri Perdesaan Kabupaten.

Penanggung Jawab Operasional Kabupaten (PJOKab) ditetapkan berdasarkan surat keputusan bupati. PJOKab adalah seorang pejabat di lingkungan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa atau pejabat lain yang memiliki tugas pokok sejenis di kabupaten yang berperan sebagai pelaksana harian Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten. Dalam menjalankan tugasnya, PJOKab dibantu konsultan kabupaten sebagai *supervisor* pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan yang

dihasilkan oleh fasilitator (konsultan) kecamatan. Konsultan kabupaten juga bertugas memfasilitasi perencanaan koordinatif di tingkat kabupaten.

d. Tingkat Kecamatan

Camat berperan sebagai pembina pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan yang membawahi desa. Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK) di kecamatan adalah kepala seksi pemberdayaan masyarakat atau pejabat lain yang mempunyai tugas pokok sejenis di kecamatan yang ditetapkan surat keputusan bupati dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan operasional kegiatan dan keberhasilan seluruh kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan. UPK mendapatkan mandat dari Musyawarah Antar Desa (MAD) untuk melaksanakan operasional kegiatan antardesa. MAD digelar oleh Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD). Pengelolaan kegiatan, administrasi, dan keuangan yang dilakukan oleh UPK diawasi oleh Badan Pengawas UPK.

Masyarakat dalam melaksanakan kegiatan didampingi fasilitator kecamatan yang bertugas memfasilitasi masyarakat dalam setiap tahapan PNPM Mandiri Perdesaan mulai tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian. Fasilitator kecamatan juga membimbing kader-kader desa dan pelaku-pelaku PNPM Mandiri Perdesaan lainnya di desa-desa dan kecamatan. Fasilitator kecamatan dibantu pendamping lokal dalam menjalankan peran dan fungsinya.

e. Tingkat Desa

Kepala desa adalah pembina dan pengendali kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di desa. Pelaksana kegiatannya adalah Tim Pengelola Kegiatan (TPK) yang terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih melalui Musyawarah Desa Sosialisasi (Musdes Sosialisasi). TPK berfungsi dan berperan untuk mengoordinasikan pelaksanaan kegiatan di desa, mengelola administrasi dan keuangan PNPM Mandiri Perdesaan.

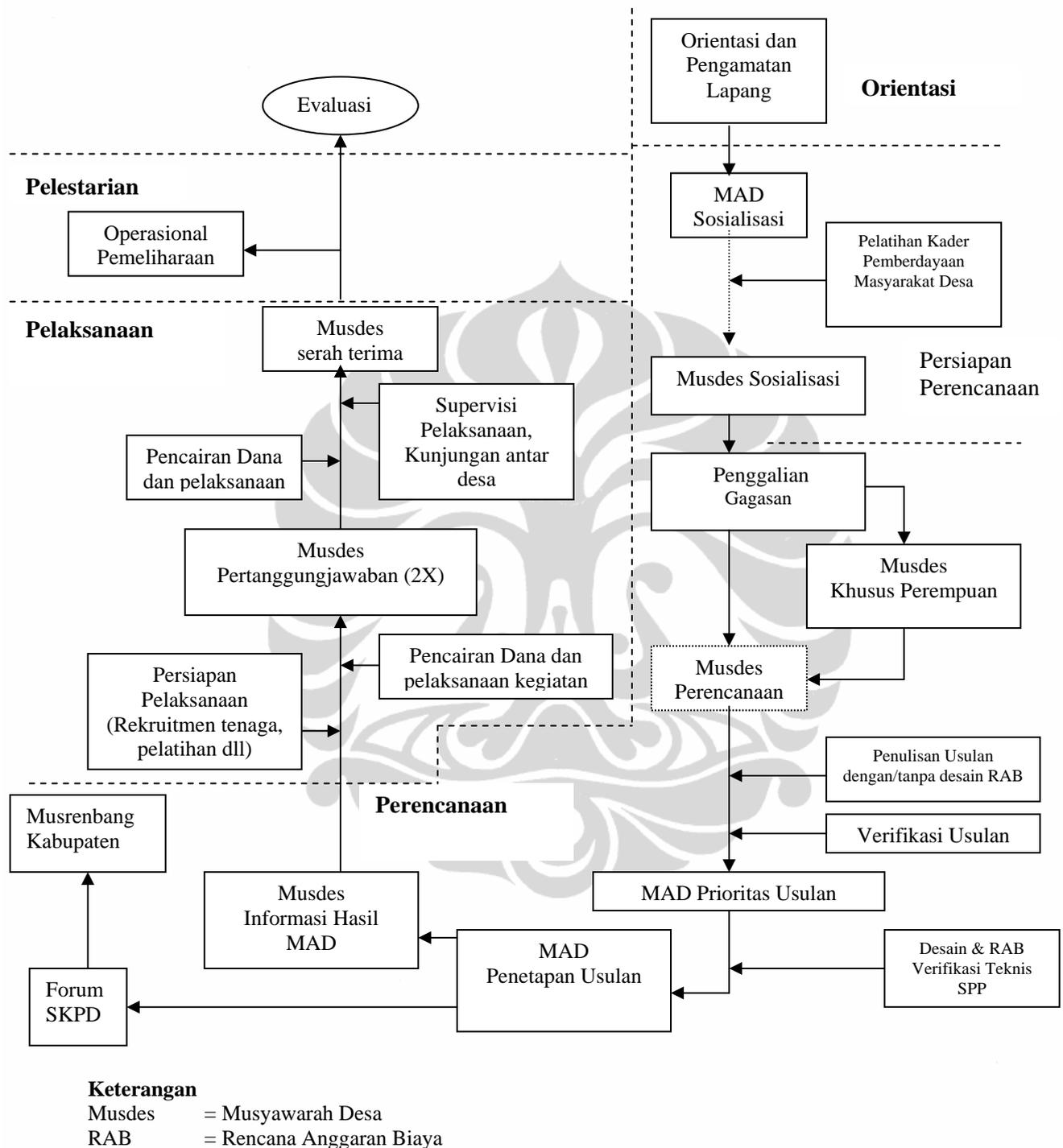
Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMDD) merupakan warga desa terpilih untuk memandu masyarakat dan kelompok masyarakat dalam melaksanakan tahapan PNPM Mandiri Perdesaan. Kelompok masyarakat adalah kelompok yang terlibat dan mendukung kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan yang terdiri dari kelompok sosial, ekonomi, dan perempuan.

Alur kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan. Sebelum memulai tahap perencanaan, dilakukan orientasi atau pengenalan kondisi desa dan kecamatan. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka pengenalan desa diantaranya adalah:

1. Mengidentifikasi potensi dan sumberdaya yang dapat mendukung pelaksanaan PNPM mandiri Perdesaan di tingkat desa termasuk pelaku-pelaku PNPM Mandiri Perdesaan pada tahap sebelumnya
2. Kondisi kegiatan atau bangunan yang telah dibiayai melalui PNPM Mandiri Perdesaan tahap sebelumnya
3. Inventarisasi dokumen rencana pembangunan desa (tahunan atau jangka menengah)
4. Inventarisasi data kependudukan, program selain PNPM Mandiri Perdesaan yang akan masuk ke desa dan lain-lain

Perencanaan kegiatan mencakup tahap persiapan dan sosialisasi awal serta perencanaan di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Tahap persiapan dan sosialisasi awal dimulai dari MAD Sosialisasi hingga pelatihan kader. Perencanaan kegiatan di desa mencakup tahap penggalan gagasan hingga Musdes Perencanaan yang disebut Menggagas Masa Depan Desa (MMDD). Perencanaan di kecamatan mencakup MAD Prioritas Usulan hingga MAD Penetapan Usulan sedangkan di kabupaten mencakup perencanaan koordinatif mulai dari keterlibatan delegasi kecamatan dalam forum SKPD hingga Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) Kabupaten.

Pelaksanaan kegiatan mencakup tahap pelaksanaan seluruh rencana yang telah disepakati dalam pertemuan MAD Penetapan Usulan dan Musdes Informasi Hasil serta rapat-rapat persiapan pelaksanaan. Untuk menjamin kualitas pelaksanaan kegiatan, perlu adanya persiapan pelaksanaan yang ditujukan kepada penyiapan aspek sumber daya manusia seperti pelatihan UPK dan TPK.



Gambar 2.2. Siklus PNPM Mandiri Perdesaan

Sumber: Paket Informasi PNPM Mandiri Perdesaan, 2008

Pengelolaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan harus memberi manfaat kepada masyarakat secara berkelanjutan. Oleh karena itu, masyarakat bertanggungjawab merawat dan mengembangkan sarana dan prasarana yang ada sehingga dapat dimanfaatkan terus menerus secara efektif dan efisien.

Keluaran (*output*) yang diharapkan dari pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan adalah:

1. Peningkatan keterlibatan rumahtangga miskin (RTM) dan kelompok perempuan mulai perencanaan sampai dengan pelestarian
2. Terlembaganya sistem pembangunan partisipatif di desa dan antardesa
3. Peningkatan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pembangunan partisipatif
4. Berfungsi dan bermanfaatnya hasil kegiatan bagi masyarakat
5. Terlembaganya pengelolaan dana bergulir dalam peningkatan pelayanan sosial dasar dan ketersediaan akses ekonomi terhadap RTM
6. Berkembangnya kerjasama antardesa dalam pengelolaan pembangunan
7. Peningkatan peran serta dan kerjasama para pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan

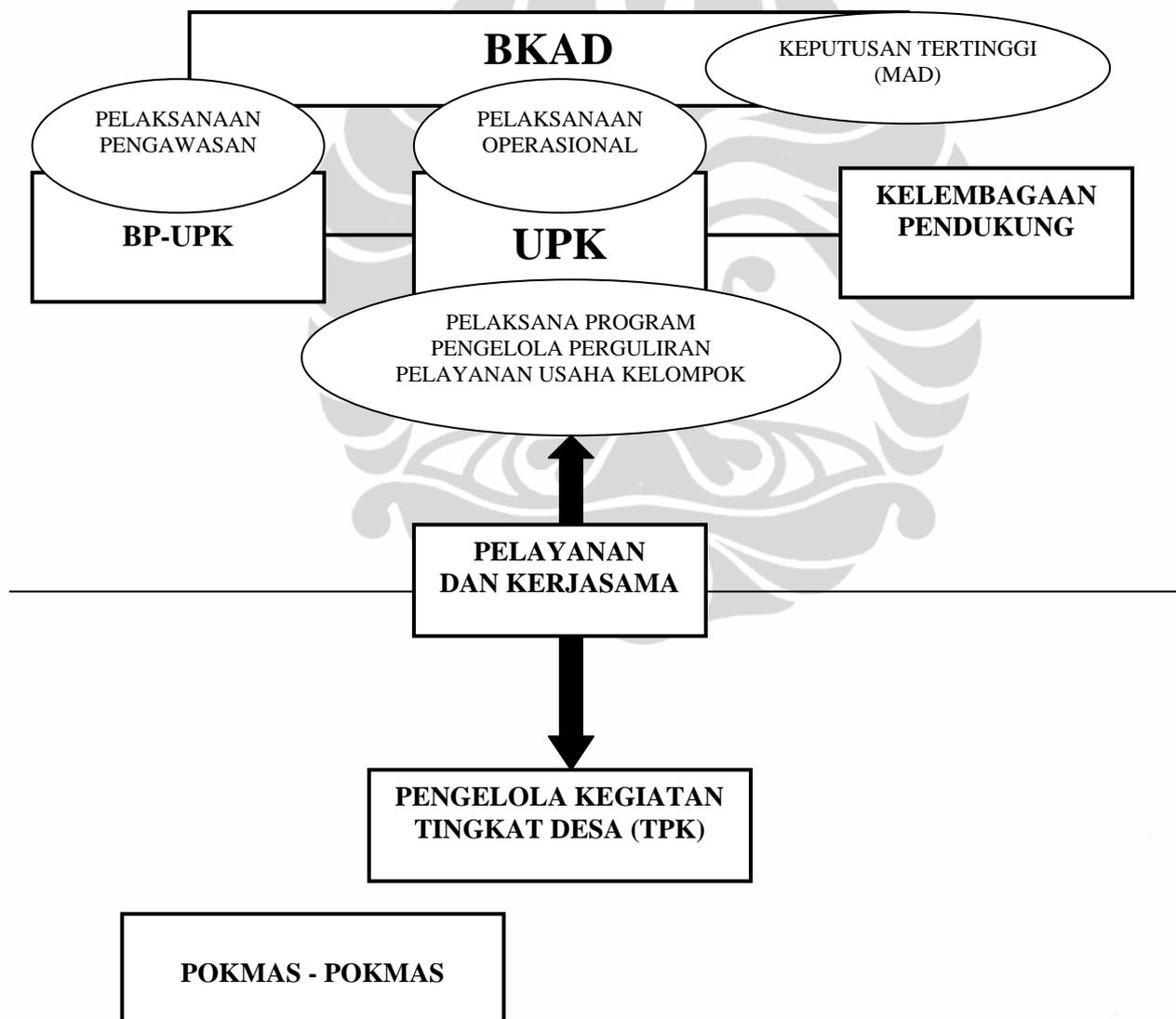
2.2.1. Unit Pengelola Kegiatan

PNPM Mandiri Perdesaan melahirkan lembaga yang cukup banyak di tingkat desa dan kecamatan seperti UPK, BP-UPK, TPK, dan kelompok simpan pinjam perempuan. Keberadaan lembaga itu bersifat sementara terkait dengan kebutuhan program, tetapi bisa menjadi permanen seiring dengan pendampingan yang baik dan terasa manfaatnya oleh masyarakat.

UPK mendapatkan mandat secara resmi untuk mengelola dana program dan perguliran dari MAD Prioritas Usulan yang digelar BKAD. Walau begitu, peran dan fungsi UPK sudah berjalan sejak dibentuk UPK Sementara saat MAD Sosialisasi. Dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya, UPK diawasi oleh BP-UPK yang juga ditetapkan melalui MAD Prioritas Usulan.

BKAD sebagai lembaga antardesa yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 72/2005

tentang Desa diikutsertakan dalam Kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan untuk melindungi dan melestarikan hasil-hasil program seperti kelembagaan UPK, hasil pembangunan sarana dan prasarana, hasil kegiatan bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan perguliran dana. Lembaga yang dibentuk sukarela berdasarkan kesepakatan dua atau beberapa desa dalam satu kecamatan ini berfungsi untuk menjalankan tugas pokok sebagai badan pengelola pembangunan partisipatif, kegiatan masyarakat, aset produktif, dan sumberdaya alam.



Gambar 2.3. Hubungan Kelembagaan PNPM Mandiri Perdesaan

Sumber: Penjelasan PTO PNPM Mandiri Perdesaan, 2008

UPK merupakan lembaga yang bertugas mengelola operasional kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan. UPK juga bertugas untuk membantu BKAD dalam mengoordinasikan pertemuan-pertemuan di kecamatan. Tugas dan tanggungjawab UPK adalah:

1. Bertanggungjawab terhadap seluruh pengelolaan di tingkat kecamatan
2. Bertanggungjawab mengelola administrasi dan pelaporan seluruh transaksi
3. Bertanggungjawab mengelola dokumen PNPM Mandiri Perdesaan yang bersifat keuangan dan nonkeuangan
4. Bertanggungjawab mengelola dana bergulir
5. Membina kelompok peminjam
6. Menyosialisasikan dan menegakkan prinsip-prinsip PNPM
7. Melakukan administrasi dan pelaporan setiap transaksi keuangan dan nonkeuangan yang sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan program
8. Membuat perencanaan keuangan (anggaran) dan rencana kerja sesuai dengan kepentingan program yang disampaikan dalam MAD yang digelar BKAD
9. Membuat pertanggungjawaban keuangan dan realisasi rencana kerja kepada MAD yang digelar BKAD sesuai dengan kebutuhan. Bahan laporan pertanggungjawaban disampaikan kepada seluruh pelaku desa satu minggu sebelum pelaksanaan
10. Mengevaluasi dan memeriksa langsung Rencana Penggunaan Dana (RPD) dan Laporan Penggunaan Dana (LPD) yang dibuat oleh desa dalam setiap tahapan proses PNPM Mandiri Perdesaan sesuai dengan ketentuan
11. Melakukan bimbingan teknis dan memeriksa secara langsung administrasi dan pelaporan pelaku desa
12. Membuat draft aturan perguliran yang sesuai dengan prinsip dan mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan untuk disahkan oleh MAD yang digelar BKAD dan menegakkan dalam pelaksanaan dengan tujuan pelestarian dana bergulir
13. Menyiapkan dukungan teknis bagi terbentuknya kerja sama dengan pihak luar/pihak lain dalam kaitannya dengan pengembangan potensi wilayah
14. Melakukan penguatan kelompok peminjam dalam kelembagaan pengelolaan keuangan, pengelolaan pinjaman, dan memfasilitasi pengembangan usaha kelompok atau pemanfaat

15. Membantu pengembangan kapasitas pelaku program melalui pelatihan bimbingan lapangan dan pendampingan dalam setiap kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan
16. Mendorong transparansi dalam pengelolaan keuangan, pengelolaan pinjaman, perkembangan program dan informasi lainnya melalui papan informasi dan menyampaikan secara langsung kepada pihak yang membutuhkan
17. Memfasilitasi penyelesaian permasalahan-permasalahan yang menyangkut perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian PNPM Mandiri Perdesaan

Kegiatan di tingkat desa dilaksanakan oleh TPK yang terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih dalam Musdes Sosialisasi. TPK berfungsi dan berperan untuk mengoordinasikan pelaksanaan kegiatan dan mengelola administrasi dan keuangan PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat desa. Dengan begitu, TPK merupakan “kepanjangan tangan” UPK dalam mengelola kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat desa.

Tingkat keberhasilan program tidak lepas dari peran KPMD sebagai tulang punggung untuk mengajak masyarakat berpartisipasi aktif dalam program. Kader berperan memandu masyarakat dalam mengikuti atau melaksanakan tahapan PNPM Mandiri Perdesaan di desa dan kelompok masyarakat pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan.

2.2.2. Pengendalian

Penanggulangan kemiskinan dengan pola pemberdayaan masyarakat tidak lepas dari pengendalian oleh masyarakat sendiri. Pengendalian PNPM Mandiri Perdesaan mencakup kegiatan pemantauan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan terhadap pelaksanaan kegiatan. Kegagalan pelaksanaan di masa lalu harus diperbaiki sedangkan keberhasilan perlu ditingkatkan. Tujuan pengendalian adalah:

1. Menjaga setiap proses PNPM Mandiri perdesaan selalu sesuai aturan, prinsip, dan kebijakan PNPM Mandiri Perdesaan
2. Menjaga hasil-hasil dalam seluruh tahapan kegiatan diperoleh melalui proses mekanisme yang benar
3. Mengendalikan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan
4. Menjaga kualitas setiap kegiatan agar memuaskan dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan

5. Mengendalikan pemanfaatan dana PNPM Mandiri Perdesaan agar sesuai rencana dan dikelola secara transparan
6. Mengendalikan setiap pelaku PNPM Mandiri Perdesaan agar dapat menjalankan tugas dan tanggungjawabnya secara baik sesuai dengan fungsinya masing-masing

Pemantauan dan pengawasan adalah kegiatan mengumpulkan informasi dan mengamati perkembangan pelaksanaan suatu kegiatan yang dilakukan secara periodik untuk memastikan kegiatan sudah dilaksanakan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Pemantauan dan pengawasan berlangsung terus menerus sepanjang tahapan PNPM Mandiri Perdesaan termasuk pelatihan, sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian.

Evaluasi PNPM Mandiri Perdesaan dilakukan saat selesainya suatu tahapan kegiatan atau saat berakhirnya suatu fase program. Tujuan evaluasi adalah menilai hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan berikut kualitasnya, termasuk kinerja para pelaku PNPM Mandiri Perdesaan. Hasil evaluasi merupakan dasar untuk memperbaiki kelemahan dan mengatasi hambatan yang terjadi.

Pelaporan merupakan penyampaian data dan informasi mengenai perkembangan atau kemajuan setiap tahapan dari pelaksanaan program, kendala atau permasalahan yang terjadi, penerapan dan pencapaian dari sasaran atau tujuan PNPM Mandiri Perdesaan. Pelaporan setidaknya memuat maksud dan tujuan, lokasi yang dipantau, aspek/fokus pemantauan, kesimpulan hasil pemantauan dan pengawasan untuk setiap hasil yang dicapai dari pemantauan, temuan-temuan terkait hal-hal positif dan penyimpangan berikut analisisnya, dan rekomendasi tindak lanjut apa yang sudah dan harus dilakukan.

2.3. *Balanced Scorecard*

Setiap organisasi termasuk lembaga pengelola PNPM Mandiri Perdesaan perlu diukur kinerjanya secara komprehensif agar lebih mampu mengembangkan kreativitasnya. Pengukuran kinerja menentukan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi berdasarkan sasaran standar kinerja. Mulyadi (2009) menyatakan *if we can measure it, we can manage it, we can achieve it*.

Pengukuran kinerja dilakukan terhadap berbagai aktivitas dalam rantai nilai yang terdapat dalam perusahaan (Yuwono dkk, 2002). Hasil pengukuran digunakan sebagai umpan balik untuk memberikan informasi mengenai prestasi pelaksanaan suatu rencana. Hasil pengukuran itu akan membantu organisasi untuk merefleksikan hasil-hasil yang telah dilakukan dan mengoptimalkan kepuasan masyarakat yang berdampak terhadap efektivitas tujuan organisasi.

Lynch dan Cross (1993) dalam Yuwono dkk (2002) mengungkapkan manfaat sistem pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut:

1. Menelusuri kinerja yang menjadi harapan pelanggan sehingga akan membawa organisasi lebih dekat kepada pelanggan dan membuat seluruh komponen personal organisasi terlibat dalam upaya memberi kepuasan kepada pelanggan
2. Memotivasi karyawan untuk memberikan pelayanan sebagai bagian dari mata rantai pelanggan dan pemasok internal
3. Mengidentifikasi berbagai macam pemborosan sekaligus mendorong upaya-upaya pengurangan terhadap pemborosan
4. Membuat tujuan strategis yang biasanya masih kabur menjadi lebih konkrit sehingga mempercepat proses pembelajaran organisasi

Pemantauan strategi mensyaratkan pengukuran *input* (aktivitas kerja untuk pengimplementasian strategi), *output* (keuangan dan kinerja kunci objektivitas), dan kecenderungan tren lingkungan. Output yang mungkin diukur secara tradisional adalah ukuran keuangan seperti *return on investment*, *net profit*, pertumbuhan penjualan dan pangsa pasar (Shrivavasta, 1994). Pernyataan itu mengisyaratkan ada ukuran kinerja kunci objektivitas perusahaan ataupun organisasi selain dari ukuran finansial yang selama ini sering dilakukan.

Balanced scorecard diperkenalkan pertama kali oleh Robert S Kaplan dan David P Norton sebagai alat ukur kinerja perusahaan untuk lingkungan bisnis modern. *Balanced scorecard* awalnya dibuat untuk mengatasi problem pengukuran kinerja manajemen yang terlalu berfokus pada keuangan. Namun, *balanced scorecard* dalam implementasinya terus berkembang yaitu tidak hanya sebagai alat pengukuran, tetapi meluas sebagai pendekatan dalam penyusunan rencana strategi dan menjadi inti dari sistem manajemen strategis.

Kaplan dan Norton (1996) menjelaskan bahwa *balanced scorecard* tetap mempertahankan ukuran finansial tradisional dan melengkapi seperangkat ukuran itu dengan ukuran pendorong kinerja masa depan. Seperangkat ukuran itu diterjemahkan dari visi, misi, dan strategi perusahaan yang ditinjau dari empat perspektif yaitu keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan.

Mulyadi (2009) mendefinisikan *balanced scorecard* berdasarkan asal katanya yaitu *balanced* (seimbang) dan *scorecard* (kartu skor) sehingga artinya menjadi kartu yang digunakan untuk mencatat skor hasil kinerja seseorang. Kartu skor digunakan untuk merencanakan skor yang hendak diwujudkan oleh personel masa depan. Dengan begitu, skor yang hendak diwujudkan personel di masa depan diperbandingkan dengan hasil kinerja sesungguhnya. Hasil perbandingan itu berguna untuk mengevaluasi kinerja personel yang bersangkutan. Kata berimbang menunjukkan bahwa kinerja personel diukur secara berimbang dari dua aspek yaitu keuangan dan nonkeuangan, jangka pendek dan jangka panjang, serta intern dan ekstern.

Balanced scorecard merupakan alat analisis untuk memberi informasi bagi pihak internal perusahaan. Data-data keuangan tetap dipakai dan didukung dengan investasi terhadap pelanggan, pemasok, karyawan, dan teknologi informasi. Informasi yang diberikan kepada pihak internal perusahaan bukan hanya untuk jangka pendek melainkan juga jangka panjang. *Balanced scorecard* menjawab tantangan terhadap keterbatasan informasi panduan mengenai analisis kinerja organisasi yang diberikan oleh aspek finansial saja dan keterbatasan mengenai sebab akibat dari suatu permasalahan yang sebenarnya merupakan efek berantai dari keseluruhan yang ada dalam sebuah organisasi. Sifat fleksibilitas *balanced scorecard* dapat menjangkau seluruh objek organisasi yang diukurnya dengan beradaptasi dan menyesuaikan diri terhadap karakteristik objeknya.

Mulyadi (2009) menjelaskan keunggulan *balanced scorecard* dibanding pengukuran kinerja tradisional yaitu komprehensif, koheren, seimbang, dan terukur.

1. Komprehensif berarti *balanced scorecard* memperluas perspektif yang sebelumnya terbatas keuangan saja. Perluasan itu mencakup tiga perspektif lain yaitu pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Perluasan itu menghasilkan manfaat sebagai berikut:

- a. Menjanjikan kinerja keuangan yang berlipat ganda dan berjangka panjang
 - b. Memampukan perusahaan untuk memasuki lingkungan bisnis yang kompleks
2. Koheren berarti *balanced scorecard* mewajibkan personel untuk membangun hubungan sebab akibat diantara berbagai sasaran strategis yang dihasilkan dalam perencanaan strategis. Koherensi itu akan memotivasi personel untuk bertanggungjawab dalam mencari inisiatif strategis yang menghasilkan sasaran strategis yang bermanfaat untuk menghasilkan kinerja keuangan
 3. Seimbang berarti empat perspektif *balanced scorecard* mencerminkan keseimbangan antara pemusatan ke dalam (*internal focus*) dengan keluar (*external focus*). Keseimbangan antara proses bisnis internal dan pertumbuhan dan pembelajaran sebagai *internal focus* dengan kepuasan pelanggan dan kinerja keuangan sebagai *external focus*
 4. Terukur berarti sasaran strategis yang sulit diukur secara tradisional, dalam *balanced scorecard* dilakukan pengukuran agar dapat dikelola dengan baik. Sasaran strategis yang sulit diukur adalah pelanggan, proses bisnis internal, serta pertumbuhan dan pembelajaran

Pengukuran kinerja tradisional terlalu menekankan pengukuran laba murni tanpa melihat bagaimana pelanggan, karyawan, proses bisnis, dan pengendalian di dalam organisasi secara keseluruhan. Walaupun sebenarnya aspek pelanggan, karyawan, dan pengendalian memicu kualitas pelaporan keuangan suatu perusahaan, ketiganya hanya diletakkan sebagai pendukung.

Pengukuran kinerja keuangan hanya mengandalkan informasi yang dihasilkan dari sistem akuntansi berjangka pendek yang umumnya satu tahun. Keadaan itu menyebabkan eksekutif lebih berfokus pada kinerja jangka pendek dan mengabaikan faktor-faktor nonkeuangan untuk mewujudkan kinerja jangka panjang perusahaan (Mulyadi 2009).

Kaplan dan Norton (1996) menjelaskan alat ukur kinerja tradisional memiliki beberapa kelemahan sebagai berikut:

1. Ukuran finansial tidak cukup untuk mengevaluasi perjalanan perusahaan di dalam lingkungan yang kompetitif

2. Ukuran finansial menceritakan hanya sebagian, tidak semua tindakan masa lalu dan tidak mampu memberikan pedoman yang memadai bagi upaya penciptaan nilai finansial masa depan yang dilaksanakan saat ini dan masa mendatang
3. Sistem tradisional kurang mendukung investasi jangka panjang dan hanya menekankan kepada usaha pengembalian investasi jangka pendek yang tujuannya mempengaruhi harga saham saat ini
4. Sistem tradisional lebih menyukai bentuk investasi yang mudah diukur dibandingkan investasi aktiva tidak berwujud seperti inovasi, kemampuan pekerja, dan kepuasan pelanggan yang lebih sulit diukur secara kuantitatif

Beberapa pandangan ahli itu menyimpulkan pengukuran kinerja tradisional hanya menekankan sisi keuangan tanpa memperhatikan aspek nonkeuangan. Manajemen terlalu memperhatikan keputusan jangka pendek dan mengabaikan keputusan-keputusan yang berfungsi untuk bertahan dalam jangka panjang. Berdasarkan itu, penelitian ini menerapkan konsep *balanced scorecard* dalam mengukur kinerja organisasi yang mencakup aspek keuangan, pelanggan (masyarakat dianggap sebagai pelanggan), proses bisnis internal, dan karyawan (anggota organisasi dianggap karyawan).

Walau begitu, setiap sistem tetap ada kelemahannya. Lee dkk (2000) dalam Purwanto (2003) menjelaskan *balanced scorecard* memiliki kelemahan antara lain:

1. Perangkat *balanced scorecard* akan lebih efektif mengukur implementasi strategi dibanding mengukur penentuan strategi
2. Meski berperan penting dalam memperkuat hubungan antara inisiatif perbaikan pelanggan dan strategi organisasi, *balanced scorecard* tidak mengindikasikan bagaimana pelanggan baru dan pasar baru dapat diidentifikasi

Dalam pengukuran *balanced scorecard*, keempat perspektifnya menjadi lini utama pola pikir dan merupakan tonggak pilar utama pelaksanaan metode tersebut. *Balanced scorecard* mewajibkan personel perusahaan mengarahkan sasaran-sasaran strategis kepada perspektif nonkeuangan untuk mewujudkan sasaran strategis perspektif keuangan yaitu menghasilkan *sustainable outstanding financial return*.

a. Perspektif Keuangan

Organisasi perusahaan tidak cukup hanya sebagai institusi pencipta kekayaan (*wealth creating institution*). Untuk dapat berkembang secara berkelanjutan dalam lingkungan bisnis yang kompetitif, organisasi perusahaan harus mampu menjadi institusi pelipatganda kekayaan (*wealth multiplying institution*). Kondisi itu menuntut perusahaan untuk merumuskan sasaran-sasaran strategik dalam perspektif keuangan yang mencerminkan kemampuannya sebagai institusi pencipta atau pelipat ganda kekayaan (Mulyadi, 2009).

Perspektif keuangan memberikan petunjuk apakah strategi perusahaan dan implementasinya memberikan kontribusi atau tidak terhadap peningkatan laba perusahaan yang menjadi fokus tujuan dan ukuran semua perspektif. Setiap ukuran harus merupakan hubungan sebab akibat yang akhirnya bisa meningkatkan kinerja keuangan. Tema keuangan yang bagi sebagian besar perusahaan berupa peningkatan pendapatan, penurunan biaya, peningkatan produktivitas, peningkatan pemanfaatan aktiva, dan penurunan risiko, dapat menghasilkan keterkaitan diantara perspektif *balanced scorecard* (Kaplan dan Norton, 2004).

Bagi sebuah lembaga nonprofit seperti UPK yang mengelola dana program dan dana perguliran, perspektif keuangan memberikan petunjuk bahwa sasaran lembaga dan implementasinya mampu memberikan kontribusi atau tidak terhadap peningkatan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat penerima manfaat program. Setiap indikator yang dipilih harus merupakan bagian dari hubungan sebab akibat yang dapat meningkatkan kinerja keuangan UPK.

b. Perspektif Pelanggan

Mulyadi (2009) mengungkapkan pelanggan (*customer*) adalah siapa saja yang menggunakan keluaran pekerjaan seseorang atau suatu tim. Konsep *customer* mencakup pengertian pelanggan (*repeat buyer*), pembeli sekali (*one-time buyer*), konsumen (*consumer*), institusi pemerintah yang berkepentingan terhadap kinerja perusahaan (*regulatory customer*), dan institusi atau kelompok kepentingan yang menjaga kelestarian lingkungan hidup (*environmental customer*).

Perspektif pelanggan memungkinkan perusahaan menyelaraskan berbagai ukuran pelanggan penting yaitu kepuasan, retensi, loyalitas, akuisisi, dan profitabilitas

dari pelanggan dan segmen pasar sasaran. Perspektif pelanggan memungkinkan perusahaan mengidentifikasi dan mengukur proporsi nilai yang akan diberikan kepada pelanggan dan pasar sasaran. Bagi organisasi nonprofit seperti UPK, perspektif pelanggan merupakan perspektif masyarakat yang dilayani oleh organisasi yaitu masyarakat miskin di wilayah kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, termasuk Kecamatan Kertasari dan Arjasari.

c. Perspektif Proses Bisnis Internal

Noland D. Archibald (1992) dalam Mulyadi (2009) mengungkapkan bahwa “*the method to manage business process will be a major factor in determining the survival of corporation in the coming decade*”. Proses adalah rangkaian aktivitas untuk menghasilkan nilai bagi pelanggan. Ada dua macam proses dalam perusahaan yaitu proses produksi dan proses bisnis. Proses produksi menghasilkan keluaran yang dijual kepada konsumen dalam bentuk produk dan jasa sedangkan proses bisnis memproduksi keluaran untuk tujuan pengelolaan. Contoh keluaran proses bisnis adalah sistem perumusan strategi, sistem penyusunan rencana strategis dengan pendekatan *balanced scorecard*, sistem penyusunan program, sistem penyusunan anggaran dengan *activity-based budgeting system*, sistem implementasi rencana dengan *activity-based management system*, sistem pemantauan implikasi rencana dengan *activity-based cost system*. Penetapan tujuan dan ukuran-ukuran perspektif proses bisnis internal dilakukan setelah perumusan tujuan dan ukuran-ukuran perspektif keuangan dan pelanggan sehingga tercipta langkah sistematis dan pola pikir pengukuran yang mampu mendorong tercapainya tujuan yang ditetapkan bagi pelanggan dan pemegang saham. Perspektif proses bisnis internal menjelaskan proses internal untuk memenuhi nilai bagi pelanggan dan pemilik perusahaan.

Sebagai unit pengelola dan operasional pelaksanaan kegiatan antardesa, UPK memiliki posisi yang sangat penting dalam setiap keputusan manajerialnya. Setiap keputusan UPK akan menentukan keberlangsungan program penanggulangan kemiskinan di wilayah kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, termasuk di Kecamatan Kertasari dan Arjasari. Perspektif bisnis internal bagi kelembagaan masyarakat yaitu kemampuan membuat keputusan yang mendukung keberlangsungan program pemberdayaan masyarakat.

d. Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran

Perspektif pertumbuhan dan pembelajaran menekankan manajemen untuk mempelajari lebih dalam sumberdaya yang dapat diandalkan untuk bersaing di lingkungan bisnis yang kompetitif dan mendorong sumberdaya agar menempatkan perusahaan pada posisi daya saing jangka panjang. Sumber daya manusia yang memiliki kemampuan menjadi faktor pembeda perusahaan dalam persaingan (Mulyadi, 2009).

Ada tiga sumber utama pembelajaran dan pertumbuhan yaitu manusia, sistem dan prosedur perusahaan. Untuk menutup kesenjangan antara ketiganya dengan kebutuhan menghasilkan kinerja yang penuh terobosan, perusahaan perlu melatih para pekerja, meningkatkan teknologi dan sistem informasi, serta menyelaraskan berbagai prosedur dan kegiatan sehari-hari perusahaan. Kaplan dan Norton (2004) mengemukakan tiga kategori utama perspektif pembelajaran dan pertumbuhan yaitu (1) kapabilitas karyawan, (2) kapabilitas sistem informasi dan (3) motivasi, pemberdayaan, dan keselarasan.

Terkait institusi UPK dalam perspektif pertumbuhan dan pembelajaran, organisasi perlu mempelajari lebih dalam sumberdaya manusia yang dapat diandalkan untuk melaksanakan tugas dan fungsi organisasi dengan maksimal. Sumber daya manusia merupakan subjek pelaku utama yang menjadi motor penggerak bagi pencapaian visi dan misi organisasi. UPK memerlukan sumberdaya manusia yang berkualitas dan kompeten selain baik dan tulus dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

2.4. Penelitian Terdahulu

Balanced scorecard diperkenalkan awalnya untuk mengukur kinerja organisasi bisnis. Seiring perkembangan, banyak organisasi publik atau organisasi nirlaba yang menyediakan jasa kepada masyarakat dengan tujuan bukan untuk mencari profit. Beberapa organisasi publik telah mencoba mengaplikasikan *balanced scorecard* dalam penilaian kinerjanya. Sektor publik tertarik mengaplikasikan *balanced scorecard* karena konsep ini menghasilkan rencana strategis yang memiliki beberapa keunggulan yaitu strategis, komprehensif, koheren, dan seimbang.

Beberapa Puskesmas di Jawa telah menerapkan *balanced scorecard* seperti Puskesmas Pacitan, Pandaan, Punungan, dan beberapa di luar Jawa seperti di Nanggroe Aceh Darussalam. Metode *balanced scorecard* juga pernah disosialisasikan di sebelas Puskesmas di Surabaya. Beberapa puskesmas di Surabaya itu kini telah menerapkan *balanced scorecard* sejak diberikan pendampingan oleh Dinas Kesehatan Kota Surabaya tahun 2005¹⁶. Dalam aplikasinya di puskesmas, *balanced scorecard* bukan hanya bertujuan mengoptimalkan keadaan dan kemampuan sumberdaya manusia puskesmas, tetapi juga pasien, proses pelayanan, dan teknik pengelolaan keuangan yang efisien.

Contoh organisasi nirlaba yang menggunakan *balanced scorecard* adalah lembaga amil zakat (Aji Purba, 2008). Lembaga amil zakat sesuai karakteristiknya menekankan dua aspek utama yaitu dakwah dan pemberdayaan masyarakat. Kedua aspek itu diturunkan menjadi strategi operasional ke dalam program dan strategi organisasi. Kemudian, lembaga zakat melakukan *screening* terhadap keadaan masyarakat yang berkembang seperti masalah kesehatan masyarakat atau busung lapar. Tema strategi yang bisa digunakan misalnya peningkatan gizi balita nasional atau pengembangan skill pelajar yang kurang mampu. Dari tema strategis itu, pengukuran dan kebijakan lembaga akan lebih terarah dan beroperasi secara optimal.

Lembaga amil zakat mendefinisikan pengukuran dengan empat perspektif *balanced scorecard* yaitu:

1. Perspektif keuangan. Lembaga zakat bukan merupakan lembaga profit sehingga perspektif keuangan lebih ditekankan untuk mewujudkan visi dan misi lembaga yaitu dakwah dan pemberdayaan. Berdasarkan itu, ukuran yang digunakan adalah rasio dana *muzaki* (pembayar zakat) dengan rasio pemberdayaan.
2. Perspektif pelanggan. Pelanggan dibagi dua yaitu *muzaki* dan *mustahik* (penerima zakat). Ukuran yang digunakan adalah a). indeks kepuasan *muzaki* yaitu berupa prosentase *muzaki* yang merasa puas dengan produk dan pelayanan lembaga zakat; b). indeks pemberdayaan *mustahik* yaitu berapa prosentase peningkatan pemberdayaan yang dilakukan dengan standar pemberdayaan yang digunakan

¹⁶ *Pendampingan Puskesmas dengan Program Balanced Scorecard*. Dinas Kesehatan Kota Surabaya. Artikel EHealth.

misalnya untuk perbaikan gizi dapat diketahui dari bobot per bulan balita yang mendapat bantuan atau persentase *mustahik* yang kemudian menjadi *muzaki*. c) retensi *muzaki* dan *mustahik* yaitu jumlah orang yang belum menjadi *muzaki* di lembaga ini dan begitu sebaliknya d) kedekatan emosional antara pengelola dengan para *muzaki* dan *mustahik*.

3. Perspektif proses bisnis internal. Perspektif ini berhubungan dengan apa yang harus dilakukan lembaga kepada pelanggannya. Lembaga zakat harus mampu mengembangkan sistem manajerial dan inovasi produk yang dapat memuaskan *muzaki* dan memberdayakan *mustahik*. Ukuran yang digunakan untuk perspektif ini adalah a) inovasi produk, b) pengembangan sistem informasi.
4. Pembelajaran dan pertumbuhan. Lembaga zakat perlu mengembangkan dan membangun potensi sumber daya manusia pengelola sehingga tema-tema strategis yang ditetapkan dapat berjalan optimal. Ukuran yang digunakan dalam perspektif ini adalah a) indeks kinerja, b) perkembangan skil pengelola, c) komitmen terhadap amanah yang dapat diukur dengan ketepatan waktu amanah yang diberikan, d) efektivitas dan efisiensi manajerial.

Langkah selanjutnya adalah mengintegrasikan sistem manajerial dengan memasukkan keempat perspektif *balanced scorecard* ke dalam pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan. Pencapaian lembaga amil zakat lebih terukur dan komprehensif dengan penggunaan keempat perspektif itu.

Penerapan konsep *balanced scorecard* dalam lembaga amil zakat secara konseptual bisa mengoptimalkan dan mendayagunakan semua sumberdaya secara optimal. *Balanced scorecard* mempunyai empat perspektif yang komprehensif dan koheren sehingga proses strategis dapat terevaluasi dan penyimpangan-penyimpangan dapat terdeteksi sedini mungkin. Dengan begitu, lembaga amil zakat berperan lebih dalam memberdayakan umat.

Institusi publik di negara lain yang menerapkan *balanced scorecard* antara lain Camden and Islington Mental Health and Social Care Trust dan Civil Service College Singapore¹⁷. Camden and Islington Mental Health and Social Care Trust menggunakan

¹⁷ *Developing a Public Sector Scorecard: Achieving Breakthrough Results in Service Delivery and Performance*. <http://www.visitask.com/developing-key-performance-indicators.asp>.

pendekatan *balanced scorecard* untuk daerah yang menjadi pusat kesehatan. *Balanced scorecard* diterapkan sebagai kerangka peningkatan kualitas dan digunakan oleh manajemen dan praktisi lembaga itu. Penerapan *balanced scorecard* itu menunjukkan pentingnya pembentukan target kinerja di level bawah untuk menunjang kinerja level lebih tinggi.

Civil Service College Singapore menerapkan *balanced scorecard* agar menjadi organisasi yang lebih berorientasi pasar. Penerapan *balanced scorecard* ini berperan menggambarkan pengembangan model pada level perusahaan dan implementasinya pada unit bisnis konsultasi pelayanan publik.

