



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI PROGRAM PNPM MANDIRI PERKOTAAN**  
*(Studi Kasus di LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujoya*  
*Kecamatan Pancoranmas Depok )*

**TESIS**

**ERWIN PERMANA**

**0806429984**

**FAKULTAS EKONOMI**  
**MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK**  
**JAKARTA**  
**JUNI 2010**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI PROGRAM PNPM MANDIRI PERKOTAAN**  
*(Studi Kasus di LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujoya*  
*Kecamatan Pancoranmas Depok )*

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk**  
**memperoleh gelar magister dalam bidang ekonomi**

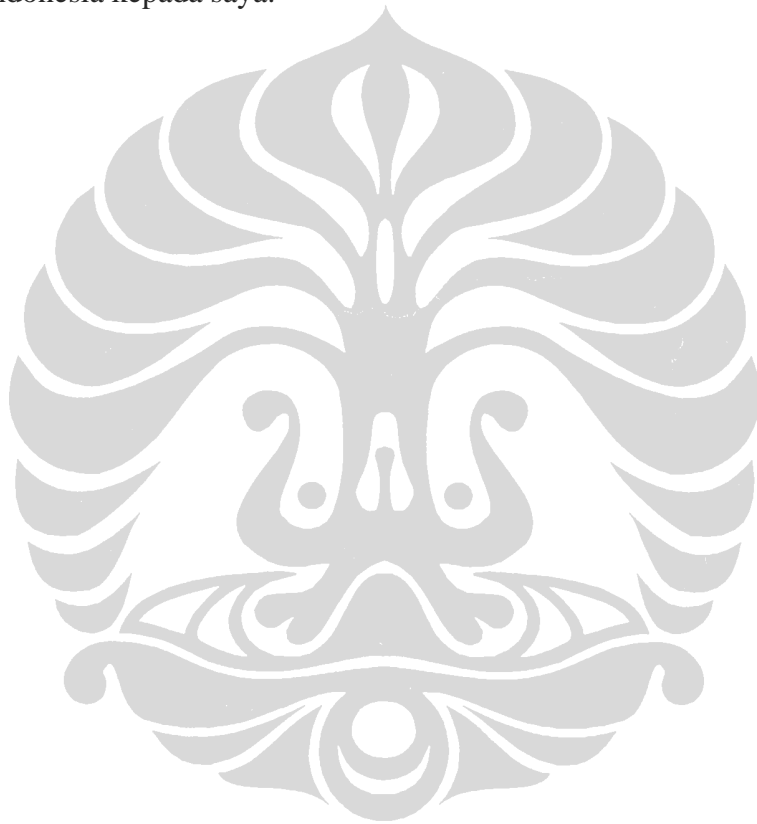
**ERWIN PERMANA**  
**0806429984**

**FAKULTAS EKONOMI**  
**MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK**  
**KEKHUSUSAN MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK -**  
**KEMISKINAN**  
**JUNI 2010**

## **SURAT PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan Plagiarisme, saya akan bertanggung jawab penuh dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.



Jakarta, Juni 2010

(Erwin Permana)

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Erwin Permana

NPM : 0806429984

Tanda Tangan:

Tanggal :

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Erwin Permana

NPM : 0806429984

Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik

### EVALUASI PROGRAM PNPM MANDIRI PERKOTAAN (Studi Kasus di LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya Kecamatan Pancoranmas Depok)

Telah berhasil dipertahankan dihadapan dewan penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

#### Dewan Penguji:

1. Arindra A. Zainal, Ph. D. ( )
2. Iman Rozani, SE., M.Soc.Sc. ( )
3. Darlis Rabai, SE., MA. ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal :

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah* *robbil 'alamin*, segala puji bagi Allah SWT yang kepadaNya penulis bersujud serta atas rahmat dan izin-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Tesis ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Ekonomi program MPKP Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Tidak ada tulisan yang berhasil ditulis kecuali melibatkan banyak orang yang membantu ataupun menjadi inspirasi dari munculnya tulisan itu. Oleh karena itu, berkenaan dengan penulisan tesis ini ada beberapa nama yang patut penulis sebut untuk menyampaikan ucapan terima kasih yang dalam kepadanya:

1. Seluruh keluarga tersayang, terutama Ayah dan Mande yang selalu mendo'akan penulis serta uda-uni yang selalu hangat sepanjang hari.
2. Darlis Rabai, selaku dosen pembimbing yang telah banyak memberikan masukan berharga dengan mengorbankan waktu, tenaga dan pikiran hingga tesis ini selesai.
3. Tim penguji sidang tesis Arindra A. Zainal, Ph.D., Iman Rozani, SE., M.Soc.Sc. dan Darlis Rabai, SE., MA., yang telah banyak memberikan masukan berharga saat sidang dan ujian kompre.
4. Pak Soetjipto dan pimpinan kolektif LKM Bina Budi Mulya serta ibu Elliyah beserta pimpinan kolektif LKM Ratujaya yang telah memberikan informasi primer untuk penulisan tesis ini.
5. Hizbut Tahrir Indonesia dengan semua pemikirannya.
6. Teman-teman MPKP Angkatan XVIII dengan beragam warna.
7. Staff MPKP, Mba Siti, Mba Warni, Mba Keke dan Mba Ira.

Penulis berharap dengan tulus pada Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang membantu. Semoga tesis ini memberikan sumbangsing terhadap perkembangan intelektual penulis dan pembacanya, amiin..

Depok, Juni 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Erwin Permana

NPM : 0806429984

Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik

Departemen : Ekonomi

Janis Karya : Tesis

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan menyetujui memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non exclusive royalty free right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Evaluasi Program PNPM Mandiri Perkotaan (Studi Kasus di LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya Kecamatan Pancoran Mas Depok)”, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas royalti noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pengkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis.

Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Depok, Juni 2010

Yang menyatakan

Erwin Permana

## ABSTRAK

Nama : Erwin Permana  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia  
Judul : Evaluasi Program PNPM Mandiri Perkotaan (Studi Kasus di LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya Kecamatan Pancoranmas Depok)

Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan melalui penanggulangan kemiskinan dan pengurangan pengangguran merupakan prioritas utama pembangunan. Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007.

Program PNPM Mandiri menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*sosial capital*) masyarakat di masa mendatang yang disebut dengan Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM).

Dalam prakteknya seringkali ditemukan adanya perbedaan keberhasilan antara satu LKM dengan LKM lain di wilayah yang berbeda. Persoalan perbedaan keberhasilan antara satu LKM dengan LKM lain merupakan suatu persoalan yang perlu ditelusuri untuk perbaikan Implementasi program ke depan sehingga pemerataan pembangunan yang dicita-citakan dapat diwujudkan.

Pelaksanaan Program PNPM Mandiri perkotaan di LKM Bina Budi Mulya lebih mencerminkan *community-based development* dibanding LKM Ratujaya. Pada imlementasi program PNPM Mandiri di Kelurahan Pancoran Mas, pendekatan *community-based development* cukup berhasil dilaksanakan. Masyarakat sudah dilibatkan sejak proses perencanaan, dimana masyarakat sendiri yang memilih pengurus LKM dengan mekanisme voting. Berbeda halnya dengan Kelurahan Ratujaya dimana implementasi prinsip *community based development* menjadi sangat rumit dilakukan sebab sejak dana bergulir sudah tidak ada dan LKM sudah jarang rapat bahkan selama penulis mengadakan penelitian selama hampir 3 bulan dari Januari hingga Maret belum pernah diadakan rapat LKM satu kalipun.

Pengelolaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri sangat menekankan prinsip-prinsip diantaranya: bertumpu pada pembangunan manusia, otonomi, desentralisasi, berorientasi pada masyarakat miskin, partisipasi, kesetaraan dan keadilan gender, demokrasi, transparansi dan akuntabel, prioritas, kolaborasi, keberlangsungan dan sederhana. Pada implementasi program dilapangan prinsip-prinsip tersebut terlaksana lebih cenderung ke arah ekonomi dan perputaran ekonomi bergulir. Jika pelaksanaan dilapangan terus-menerus hanya berkutat seputar masalah

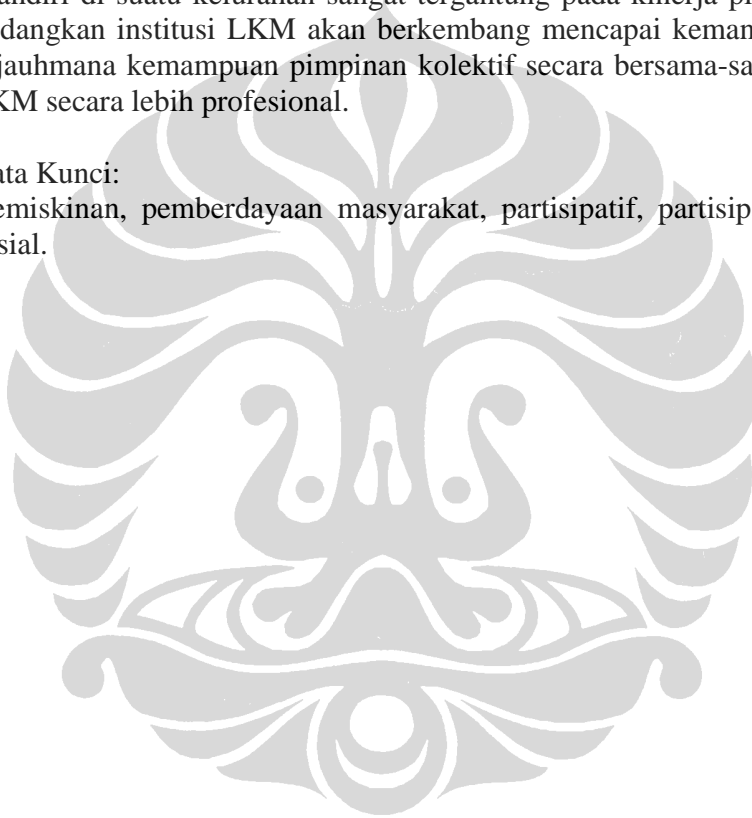


ekonomi tanpa penguatan substansi prinsip-prinsip PNPM Mandiri maka LKM akan terperangkap dalam ekonomi bergulir. Lembaga LKM yang sejatinya dimaksudkan untuk menumbuhkan nilai-nilai universal kemanusiaan lama-lama jadi tidak dapat diwujudkan karena peran LKM yang menyempit menjadi semacam lembaga mikro kredit bagi masyarakat kelurahan.

Upaya pemberantasan kemiskinan harus dilakukan secara bersama-sama baik oleh pemerintah maupun swasta. LKM memiliki peran mengembangkan jaringan LKM di tingkat Kecamatan, kota, sebagai mitra kerja pemerintah dan wahana untuk menyuarakan aspirasi masyarakat. Keberhasilan implementasi program PNPM Mandiri di suatu kelurahan sangat tergantung pada kinerja pimpinan kolektif LKM. Sedangkan institusi LKM akan berkembang mencapai kemandirian tergantung pada sejauhmana kemampuan pimpinan kolektif secara bersama-sama mengelola institusi LKM secara lebih profesional.

Kata Kunci:

Kemiskinan, pemberdayaan masyarakat, partisipatif, partisipasi masyarakat, modal sosial.



## ABSTRACT

Name : Erwin Permana  
Study Program: Magistrate Program of Public Planning and Policy  
Title : The Evaluation of Urban PNPM Mandiri program (A Case Study in Bina Budi Mulya and LKM Ratujuaya Sub-district of Pancoran Mas Depok)

The effort to increase prosperity through the troubleshooting of poverty and decreasing unemployment is the main priority of development. To increase the effectiveness of poverty troubleshooting and vacancy creating, the government has launched The National Program of Society Empowerment (PNPM) Mandiri since 2007.

PNPM Mandiri program prepares the basis of society autonomy as society leadership institution which is representative, embedded, and conducive for the progress of society's social capital in the future which is mentioned as The Institution of Society Innate Power (LKM).

In practice it is frequently found the difference of achievement between one LKM with another in different area. The problem of achievement difference among LKMs is a problem which has to be scrutinized to the refinement implementation of the next program so as the development which is evenly distributed could be implemented.

The implementation of Urban PNPM Mandiri program in LKM Bina Budi Mulya reflected more *community-based development* compared to LKM Ratujuaya. In the implementation of PNPM Mandiri program in Pancoran Mas, the approach of *community-based development* was successful enough in accomplishment. The society has been involved since the planning process, in which the society itself chose the LKM organizers with voting mechanism. Different thing occurred in Ratujuaya area where the implementation of *community based development* principle becoming very complicated due to the absence of incoming fund and the LKM was rarely hold the meeting, even during this research along three months since January to March, there was no meeting held by the LKM.

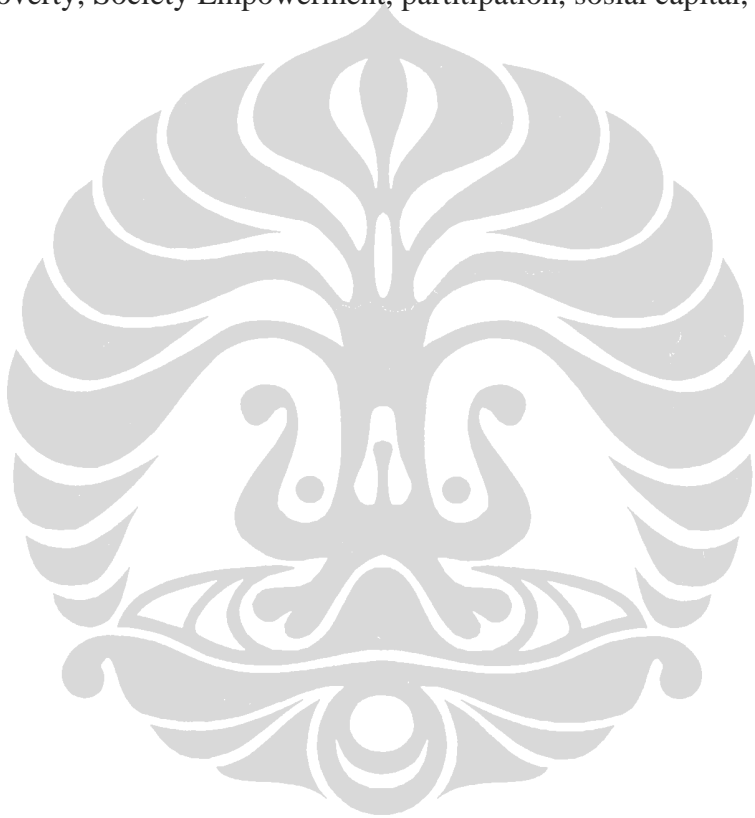
The management of National Program of Society Empowerment (PNPM) Mandiri exceedingly highlights to the principles of: rest upon human development, autonomy, decentralization, oriented to the poor, participation, the gender equality and equity, democracy, transparency and accountability, priority, collaboration, continuity and simplicity. The implementation of program in the field, the accomplishment of the principles tended to economic heading and economic rotation. If the realization in the field persistently settles only around economic problems without strengthening the PNPM principles substance, then LKM will be trapped around the fund distribution. The LKM institution which is truly intended to raise humanity values, in the long run would not be able to be realized

because the role of LKM which is shrink become such a micro credit institution for the certain society.

The endeavor of poverty eradication must be done jointly, both by government and private companies. LKM has role to develop LKM network in the sub-district and city, as the government partner and conveyor to express society aspiration. The success of the implementation of PNPM Mandiri program in an area depends on the work LKM collective leaders. While LKM institution will develop attaining autonomy depends on how high the ability of collective leaders jointly could manage LKM institution more professionally.

Key Words:

Poverty, Society Empowerment, partitipation, sosial capital, Society Partitipation,



## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>xvii</b>
<b>I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Permasalahan.....	8
1.3. Tujuan.....	9
1.4. Ruang Lingkup Penelitian.....	10
1.5. Kerangka Pemikiran.....	11
1.6. Manfaat Penelitian.....	18
1.7. Metode Penelitian.....	18
1.8. Sistematika Penulisan.....	19
<b>II TINJAUAN KEPUSTAKAN</b> .....	<b>20</b>
2.1. Masyarakat.....	20
2.2. Kemiskinan.....	22
2.3. Pemberdayaan Masyarakat.....	25
2.4. Program PNPM Mandiri.....	28
2.5. Program-Program Sejenis di Negara Lain.....	33
2.5.1. Oportunitades di Mexico.....	33
2.5.2. Bolsa Familia di Brazil.....	35
2.5.3. Pengalaman di Nikaragua.....	36
<b>III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>37</b>
3.1. Jenis Penelitian.....	37
3.2. Penentuan Informan.....	38
3.3. Pemilihan Lokasi dan Jangka Waktu Penelitian.....	38
3.3.1. Pemilihan Lokasi Penelitian.....	38
3.3.2. Waktu Penelitian.....	39
3.4. Teknik Pengumpulan Data.....	39
3.4.1. Teknik Observasi.....	39
3.4.2. Wawancara.....	40
3.4.3. Studi Kepustakaan.....	40
3.5. Teknik Analisa Data.....	40
3.6. Garis Besar Kuisisioner.....	41

<b>IV GAMBARAN UMUM KELURAHAN PANCORAN MAS DAN KELURAHAN RATUJAYA.....</b>	<b>42</b>
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	42
4.1.1. Gambaran Umum Kelurahan Pancoran Mas.....	42
4.1.1.1. Batas-Batas dan Luas Wilayah.....	42
4.1.1.2. Kondisi Demografis.....	43
4.1.1.3. Pendidikan.....	46
4.1.1.4. Kesehatan.....	47
4.1.1.5. Matapencaharian Pokok.....	48
4.1.1.6. Kondisi Lingkungan.....	49
4.1.1.7. Kondisi Kemiskinan.....	49
4.1.2. Gambaran Umum Kelurahan Ratujaya.....	50
4.1.2.1. Kondisi Geografis.....	50
4.1.2.2. Kondisi Demografis.....	52
4.1.2.3. Pendidikan.....	55
4.1.2.4. Kesehatan.....	56
4.1.2.5. Mata Pencaharian Penduduk.....	57
4.1.2.6. Kondisi Sosial Budaya.....	58
4.1.2.7. Kondisi Kemiskinan.....	59
4.2. Gambaran Umum Program PNPM Mandiri.....	60
4.2.1. Latar Belakang Kelahiran PNPM Mandiri.....	60
4.2.2. Organisasi Pelaksana PNPM Mandiri.....	62
4.2.2.1. Tingkat Nasional.....	62
4.2.2.2. Tingkat Provinsi.....	62
4.2.2.3. Tingkat Kabupaten/ Kota.....	62
4.2.2.4. Tingkat Kecamatan.....	63
4.2.2.5. Tingkat Kelurahan.....	63
4.2.3. LKM dan KSM.....	64
4.2.3.1. Pembentukan LKM.....	66
4.2.3.2. Pembentukan KSM.....	68
<b>V TEMUAN LAPANGAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>71</b>
5.1. Gambaran umum kedua kelurahan sebelum program PNPM Mandiri Perkotaan .....	71
5.2. Kondisi Empiris PNPM Mandiri Perkotaan Di Kedua Kelurahan.....	77
5.3. Realisasi Tujuan Program PNPM Mandiri Perkotaan di Kedua Kelurahan.....	82
5.4. Karakteristik LKM.....	91
5.5. Implementasi Program PNPM Mandiri di LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya.....	97
5.6. Analisis Faktor-Faktor yang Menyebabkan Terjadinya Perbedaan Kinerja Pada LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya.....	110

<b>VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN.....</b>	<b>116</b>
6.1. Kesimpulan.....	117
6.2. Rekomendasi Kebijakan.....	119
6.2.1. Rekomendasi Umum.....	120
6.2.2. Rekomendasi Khusus.....	123

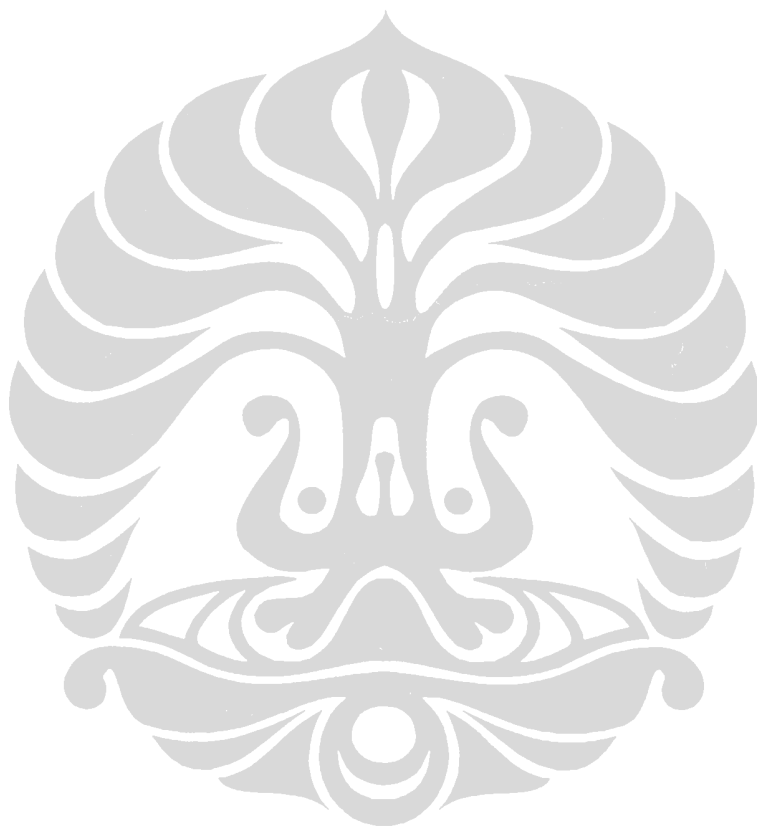


## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 1.1. Jumlah dan parsentase penduduk miskin di Indonesia menurut Daerah, 1996-2008.....	2
Tabel 1.2. Jumlah dan persentase penduduk usia kerja (15 tahun keatas) menurut jenis kelamin dan kegiatan utama di Kota Depok tahun 2007.....	4
Tabel 4.1. Pemanfaatan Lahan di Kelurahan Pancoran Mas.....	41
Tabel 4.2. Jumlah Penduduk.....	42
Tabel 4.3. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur.....	42
Tabel 4.4. Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia Kerja.....	43
Tabel 4.5. Jumlah Penduduk berdasarkan Pendidikan yang ditamatkan.....	44
Tabel 4.6. Pendidikan Formal di Kelurahan Pancoran Mas.....	45
Tabel 4.7. Prasaran Dan Sarana Kesehatan.....	46
Tabel 4.8. Jenis mata pencaharian kelurahan Pancoran Mas.....	46
Tabel 4.9. Jumlah Penduduk Miskin di Kelurahan Pancoran Mas.....	48
Tabel 4.10. Alokasi Pemanfaatan dan penggunaan lahan .....	49
Tabel 4.11. Data Umum Kependudukan.....	51
Tabel 4.12. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur tahun 2008.....	51
Tabel 4.13. Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia Kerja.....	52
Tabel 4.14. Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan.....	53
Tabel 4.15. Lembaga Pendidikan yang ada di Kelurahan Ratujaya.....	54
Tabel 4.16. Jenis Matapencaharian Penduduk.....	55
Tabel 4.17. Jumlah Penduduk Miskin di Kelurahan Ratujaya.....	57
Tabel 5.1. Lokasi P2KP1-2 Intervensi Tahun 2001di Kota Depok.....	71
Tabel 5.2. Lokasi P2KP1-1 Intervensi Tahun 1999.....	72
Tabel 5.3. Progres Paket Tahap I yang diberikan ke LKM dengan kategori advanced di Kota Depok untuk TERMIN 1 (Rp. 337,465,500.00).....	80
Tabel 5.4. Realisasi PJM Pronangkis Tahun 2009 LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya.....	81
Tabel 5.5. Impelementasi prinsip-prinsip PNPM Mandiri Perkotaan di LKM Bina Budi Mulya dan LKM Ratujaya.....	97

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Diagram 1.1. Kerangka Berfikir.....	11
Gambar 4.1. Proses Pembentukan LKM.....	66
Gambar 4.2. Proses Pembentukan KSM.....	69
Diagram 5.1. Alur proses transformasi LKM dan intervensi yang diberikan....	78





## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Rekap Indikator Kinerja LKM se-Kecamatan Pancoran Mas

Lampiran 2. Profil Lengkap Pimpinan Kolektif LKM Bina Budi Mulia dan LKM Ratujaaya

