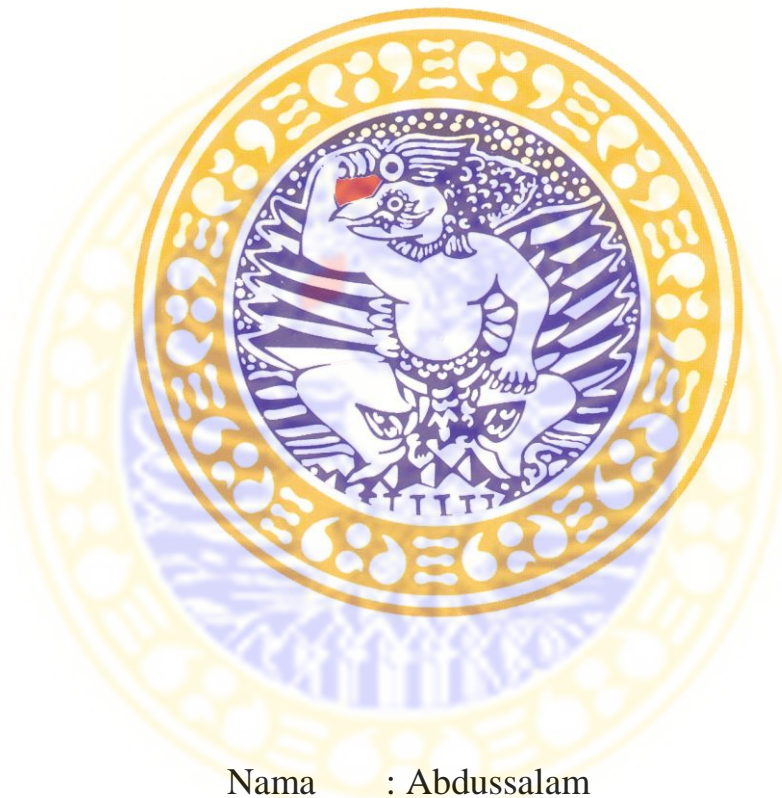


**TESIS**  
**”Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan Dalam**  
**Memberdayakan Kelembagaan Masyarakat”**  
**Di Kelurahan Nginden Jangkungan Kecamatan**  
**Sukolilo Kota Surabaya**



Nama : Abdussalam  
NIM : 071314353014

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**  
**2015**

**IMPLEMENTASI PNPM MANDIRI PERKOTAAN DALAM  
MEMBERDAYAKAN KELEMBAGAAN MASYARAKAT  
DI KELURAHAN NGINDEN JANGKUNGAN KECAMATAN SUKOLILO  
KOTA SURABAYA**



TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister  
dalam Program Studi Magister Kebijakan Publik  
pada Program Magister Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Airlangga

Oleh:

Nama : Abdussalam  
NIM : 071314353014

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA  
Tanggal 16 Bulan Juni Tahun 2015**

Lembar persetujuan

PENULISAN TESIS INI  
TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 16 JUNI 2015

Oleh  
Pembimbing Ketua

Dr. Bintoro Wardiyanto, Drs., M.S.  
NIP: 196112241988101001

Pembimbing Kedua

Drs. Eko Supeno, M.Si.  
NIP: 196504031989111001

Mengetahui  
KPS

Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A.  
NIP: 196110311988101001

## HALAMAN PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Bagian atau keseluruhan isi penulisan tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan/ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi penulisan tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 16 Juni 2015

ABDUSSALAM



## HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI PENULISAN TESIS

Telah diuji pada  
Tanggal 03 Juli 2015.

### PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si.

Anggota : 1. Dr. Bintoro Wardiyanto, Drs., M.S.

2. Drs. Eko Supeno, M.Si.

3. Drs. Sunaryo, MPSt



## KATA PENGANTAR

Dengan ucapan Alhamdulillah atas Rahmat dan HidayahNya yang dilimpahkan kepada saya, sehingga saya dapat menyelesaikan tugas akhir penulisan tesis ini dengan berbagai pembelajaran yang berarti. Sholawat dan Salam mudah-mudahan tetap tercurahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW yang telah membawa ummatnya dari alam kejahilan menuju alam yang penuh dengan cahaya kebenaran dan kebaikan.

Tesis ini mendiskripsikan implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam mengembangkan kelembagaan masyarakat, yaitu BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) yang dibangun sebagai wadah masyarakat untuk berproses dalam menangani masalahnya. Lokasi penelitian dalam Tesis ini adalah Kelurahan Nginden Jangkungan Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya yang merupakan salah satu kelurahan sasaran PNPM Mandiri Perkotaan yang dianggap cukup dinamis dalam pengembangan kelembagaan BKM sejak tahun 2007. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pengambil kebijakan, stakeholders kebijakan dan pelaksana kebijakan dalam mengembangkan pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat.

Saya menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan baik dalam penulisan, penyajian data, analisis data dan lain sebagainya. Kritik dan saran serta arahan sangat berarti bagi saya untuk melengkapi tesis ini agar dapat memberikan kontribusi lebih secara akademis terhadap pengembangan pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat.

Semoga Allah selalu memberikan kekuatan kepada kita untuk menjadi manusia yang bermanfaat bagi manusia lainnya. Amin

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur Alhamdulillah dihaturkan kepada Allah SWT atas Rahmat dan HidayahNya yang telah dilimpahkan, sehingga saya dapat menyelesaikan tugas penulisan tesis ini. Tak lupa sholawat dan Salam mudah-mudahan selalu dilimpahkan kepada baginda Rosulullah SAW yang telah membawa ummatnya dari alam kejahilan menuju alam yang penuh dengan cahaya kebenaran dan kebaikan.

Semua pengalaman selama proses penulisan tesis menjadi pembelajaran yang berarti bagi saya untuk merefleksikan fenomena menjadi rumusan solusi yang akan memberikan kontribusi terhadap pengembangan kebijakan publik dan memberikan kontribusi terhadap pengembangan kapasitas intelektual saya.

Dengan selesainya penulisan ini, saya menyadari tidak lepas dari peran para pihak. Sehingga dalam kesempatan ini kami menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada Dr. Bintoro Wardiyanto, Drs., M.S Pembimbing Ketua dan Drs. Eko Supeno M.Si Pembimbing kedua, yang penuh perhatian dan kesabaran telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Terima kasih saya sampaikan dengan hormat kepada seluruh Dosen MKP FISIP Universitas Airlangga Prof. Dr. Jusuf Irianto, Drs., M.Com, Drs. Roestoto Hartojo Putro, S.U, Philipus Keban, S.IP., M.Si, Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A, Dra. R. Wahyuni Triana, M.Si, Erna Setijaningrum, S.IP, M.Si, Drs. Eko Supeno, M.Si, Drs. Sunaryo, MPSt, Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si, Gitadi Tegas S, Drs., M.Si, Dr. Bintoro Wardiyanto, M.S, ilmu dan pengalaman yang telah diberikan kepada saya selama studi di MKP dapat memberikan pembelajarannya, sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.

Terima kasih saya sampaikan kepada Rektor Universitas Airlangga atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Magister.

Terima kasih saya sampaikan kepada Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik atas kesempatan untuk menjadi mahasiswa Program Magister pada Program Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga,

Terima kasih saya sampaikan kepada Koordinator Kota PNPM Surabaya, Senior Fasilitator Kelurahan, Fasilitator Kelurahan Nginden Jangkungan, Ibu Lurah Nginden Jangkungan, Koordinator Pimpinan Kolektif BKM Nginden Jangkungan, seluruh anggota Pimpinan Kolektif BKM Nginden Jangkungan beserta perangkatnya, yang telah sudi melayani saya dalam melakukan penelitian di Kelurahan Nginden Jangkungan, semoga dicatat sebagai amal ibadahnya, Amin.

Terima kasih saya sampaikan kepada seluruh teman-teman MKP 2013, Ratna Puspitasari, Nur Aflina Ulfa, Cris Maya Rinelda, Rendi Sugianto, Calvin Edo W,

Munawir Khairil Anwar, Khoirul Anwar, Andri Siagian, Edi Priyanto, Wawan Setiawan, Nurul Qomariyah, Nabila Ardyani, Nono Agung, Nuri, Taufikurrahman, Suhariono atas dorongan dan motivasinya dalam keadaan suka dan duka.

Terima kasih pula saya sampaikan kepada seluruh keluarga saya, khususnya Istri tercinta Dwi Nur Yunianti, anak saya Zalfa Najiha Salam dan Ilzam Azka Salam yang telah sudi memberikan waktu seluas-luasnya serta semangat dan do'anya.





## RINGKASAN

PNPM Mandiri Perkotaan sebagai program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan yang diluncurkan pada tahun 2007 di Palu oleh Presiden RI fokus pada sasaran cluster 2, yaitu memampukan masyarakat miskin melalui pembelajaran pengembangan kelembagaan masyarakat. BKM sebagai lembaga masyarakat yang terbentuk melalui kebijakan PNPM mengalami berbagai situasi yang menarik, disatu sisi keberadaan terus eksis, namun disisi lain BKM juga melakukan penyelewengan keuangan. Penyelesaiannya tidak selalu dengan pendekatan hukum atau campur tangan pemerintah, namun juga dengan pendekatan kemasyarakatan melalui kegiatan review keuangan. Fenomena inilah yang melatarbelakangi dalam penelitian ini untuk memperoleh gambaran ilmiah tentang implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam mengembangkan kelembagaan masyarakat dengan *Research question* bagaimanakah implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam mengembangkan kelembagaan Masyarakat.

Metode penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif (*qualitative research*) untuk menentukan cara mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data yang diperoleh. Alasan memilih metode penelitian ini, untuk mengungkap secara mendalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam membangun kelembagaan masyarakat yang dipimpin oleh para relawan yang mampu mengelola program. Jenis penelitian yang digunakan bersifat deskriptif, karena dapat menggambarkan secara mendalam tentang suatu fenomena sosial pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa PNPM Mandiri Perkotaan sebagai kebijakan publik telah memenuhi komponen kebijakan publik yang diuraikan dalam teorinya Charles O Jones dan menurut tipologinya PNPM Mandiri Perkotaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku kebijakan dimasyarakat adalah *redistributive policy*. Tipologi ini berdasarkan hasil penelitian banyak melibatkan komponen masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kelembagaan masyarakat yang mengakar di masyarakat dan dipercaya. Keterlibatan unsur-unsur masyarakat di satu sisi kelembagaan BKM terbentuk sistem pengelolaan organisasi partisipatif yang memperkecil penyimpangan, namun di sisi lain terjadi kesenjangan pemahaman terhadap substansi program. Pendekatan implementasi kebijakan dalam PNPM Mandiri Perkotaan adalah pendekatan *Bottom-up* dan *Bottom-down*. Namun pendekatan ini ternyata tidak cukup harus juga dilakukan sinergisitas antara pemerintah dengan masyarakat.

Atas dasar tersebut maka disarankan implementasi PNPM Mandiri Perkotaan agar pemahaman para pelaku dan struktur yang terlibat terhadap konsep PNPM Mandiri Perkotaan harus bisa utuh dan melakukan transformasi konsep yang lebih terbuka, untuk menjamin bahwa seluruh pihak yang terlibat mempunyai pemaknaan yang sama terhadap kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan. Metode pendampingan harus bisa dikembangkan dari tahun ke tahun. Karena kondisi kelembagaan masyarakat mengalami perkembangan.

## SUMMARY

*PNPM Urban as an empowerment-based poverty reduction program, which was launched in 2007 in Palu by the President focused on the target cluster 2, which enables the poor through institutional development of learning communities. BKM as a public institution formed through PNPM policy experience a variety of interesting situations, on the one hand the existence continue to exist, but on the other hand BKM also perform financial fraud. The solution is not always to approach the law or government intervention, but also with the social approach through the financial review activities. This phenomenon is behind in this study to obtain a scientific overview of the implementation of the PNPM Urban in developing community institutions with Research questions of how implementation of PNPM Urban for Community institutions development.*

*This research method is qualitative research methods to determine how to collect, process and analyze the data obtained. The reason for choosing this research method, to uncover in-depth implementation of PNPM Urban in building community institutions led by volunteers who are able to manage the program. This type of research is descriptive, because it can describe in depth about a social phenomenon at the present time based on the facts that seem as such.*

*The results showed that the PNPM Urban as public policy have fulfilled the public policy component described in theory Charles O. Jones and according to PNPM Urban typology which puts the public as stakeholders in the community is redistributive policy. This typology is based on the results of research involving many components of society in an effort to realize the community institutions rooted in society and trustworthy. The involvement of elements of society on the one hand the institutional BKM formed participatory organizational management system that minimizes deviations, but on the other hand there is a gap of understanding of the substance of the program. Approach to policy implementation in the PNPM Urban is a bottom-up approach and bottom-down. But this approach was not enough to be well done synergy between government and society.*

*On this basis it is suggested that the implementation of PNPM Urban understanding of actors and structures involved against PNPM Urban concept must be intact and do transformation concept of a more open, to ensure that all parties involved have the same meaning for the policy PNPM Urban. The method should be able to be building assistance from year to year. Because of the condition of the public institutions had been developed.*

## ABSTRACT

*BKM policies established by the policy PNPM experience various situations, on the one hand the existence continue to exist, but on the other hand BKM also experiencing problems irregularities. This phenomenon is behind in this study to obtain a scientific overview of the implementation of PNPM Urban policy in developing community institutions with Research questions of how implementation of PNPM Urban for develop Community institutions.*

*This research is qualitative method, reason of this research method, to uncover in-depth implementation of PNPM Urban in building community institutions led by volunteers. This type of research is descriptive, to describe in depth on an institutional phenomenon BKM based on the facts as they appear.*

*The results showed that the PNPM Urban have fulfilled the public policy component described in theory Charles O. Jones and according to PNPM Urban typology which puts the public as stakeholders in the community is redistributive policy. The involvement of elements of society in building BKM BKM encourage a more open, but on the other hand potentially not the same understanding of the substance of the program.*

*On this basis it is recommended that the implementation of PNPM Urban can transform a concept that is more open to the public, to ensure that all parties involved have the same meaning for the PNPM policy. Method of assistance should be differentiated according BKM development. Because the BKM has developed as a result of policy implementation PNPM Urban.*

*Keywords: PNPM, implementation, institutional*

