

**PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI  
PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
( PNPMP ) MANDIRI DI KELURAHAN PETEMON  
KECAMATAN SAWAHAN KOTA SURABAYA  
(studi mengenai Pengelola Lingkungan)**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi sebagai persyaratan memperoleh Gelar Sarjana  
pada FISIP UPN “Veteran” Jawa Timur**



Oleh :

**SAGITA AYU KINANTI**  
**NPM : 0441010071**

**YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR  
2010**

## **ABSTRAKSI**

### **SAGITA AYU KINANTI. PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM) MANDIRI DI KELURAHAN PETEMON KECAMATAN SAWAHAN KOTA SURABAYA (Studi mengenai Pengelola Lingkungan). SKRIPSI. 2010**

Penelitian ini didasarkan pada fenomena kemiskinan yang terjadi di Kelurahan Petemon. Hal ini terbukti dengan tidak dimilikinya sarana dan prasarana yang layak dan kurangnya kesadaran masyarakat tentang arti kehidupan yang nyaman.

Perumusan masalah yang digunakan adalah bagaimana cara mewujudkan Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM Mandiri di Kelurahan Petemon, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya, (studi mengenai pengelola Lingkungan). Sesuai dengan masalah tersebut maka dapat diketahui tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan tentang Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM Mandiri di Kelurahan Petemon, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya mengenai pengelola lingkungan agar tercipta tata kehidupan masyarakat yang nyaman.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif yang memiliki satu variabel yaitu Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM Mandiri. Fokus penelitian adalah pendataan kondisi prasarana dan penyusunan rencana pemanfaatan dan pemeliharaan prasarana. Pedoman yang digunakan dalam penelitian ini pada Peraturan Presiden No.07 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004 - 2009 dan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang penanggulangan kemiskinan.

Yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Kasi Perekonomian Fisik dan Prasarana Wilayah, Ketua RW, Ketua RT, Tokoh Masyarakat Koordinator BKM "Petemon Bina Sejahtera", Bendahara BKM "Petemon Bina Sejahtera", UPL BKM "Petemon Bina Sejahtera" dan masyarakat yang menerima manfaat dana BLM PNPM Mandiri.

Hasil penelitian dapat diketahui bahwa dalam melakukan pendataan kondisi prasarana terlebih dahulu diawali dengan pembentukan Tim Pengelola Operasi dan Pemeliharaan (O&P), tujuannya untuk mendata jenis prasarana lingkungan yang bermanfaat langsung bagi masyarakat, pendataan dilakukan setiap satu bulan sekali dengan melakukan survei ke lokasi. Sedangkan penyusunan rencana pemanfaatan dan pemeliharaan prasarana melalui perbaikan prasarana dari dana BLM (hibah) PNPM Mandiri yang tujuannya untuk menjaga prasarana agar tetap berfungsi secara optimal dan berkesinambungan.

Kesimpulan yang diperoleh, bahwa pendataan kondisi prasarana tujuannya untuk mengetahui kondisi prasarana yang telah diperbaiki dalam keadaan baik atau rusak, dan penyusunan rencana pemanfaatan dan pemeliharaan prasarana merupakan serangkaian kegiatan yang terencana dan sistematis yang dilakukan secara rutin maupun berkala untuk menjaga agar prasarana yang telah dibangun tetap dapat berfungsi dan bermanfaat sesuai yang direncanakan.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Lingkungan merupakan bagian terbesar dari seluruh kehidupan makhluk hidup yang ada di bumi ini. Lingkungan mempunyai fungsi dan manfaat yang sangat berarti bagi kelangsungan hidup makhluk yang menyertainya. Agar menjadi sumber dan penunjang bagi kehidupannya, maka kelestarian lingkungan harus selalu dijaga sertamencegah dan menanggulangi pencemaran dan pengerusakan lingkungan hidup. Terciptanya keselarasan dan keserasian hubungan antara manusia dan lingkungan sangat penting, karena kondisi lingkungan yang bersih dan sehat dapat mempengaruhi kesehatan dan kesejahteraan hidup manusia.

Menurut Danusaputro (1980:67) lingkungan adalah atau secara lebih lengkap dapat diterangkan sebagai semua benda dan daya serta kondisi, termasuk didalamnya manusia dan tingkah laku perbuatannya yang terdapat dalam masyarakat dimana manusia berada dan memperngaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya.

Terciptanya suatu kondisi lingkungan yang bersih dan sehat dan lestari merupakan idaman semua orang di dunia ini, begitu juga dengan masyarakat Indonesia. Namun keinginan untuk mewujudkan suatu lingkungan yang bersih, sehat dan lestari sangat sulit, hal ini dikarenakan kurangnya kesadaran masyarakat

tentang arti kehidupan yang nyaman. Maka upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat adalah dengan penggalangan potensi masyarakat melalui proses pemberdayaan.

Menurut Kartasasmita dalam Mashoed (2004 : 46) pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Pemberdayaan memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Menurut Sumodiningrat seperti yang dikutip oleh Abipraja (2002 : 68) pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat bertujuan mencapai keberhasilan dalam :

- (1) Mengurangi jumlah penduduk miskin;
- (2) Mengembangkan usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.;
- (3) Meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungannya;
- (4) Meningkatkan kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin kuatnya permodalan kelompok, makin rapinya sistem administrasi kelompok, serta makin luasnya interaksi kelompok dengan kelompok lain di dalam masyarakat;
- (5) Meningkatkan kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapat yang ditandai oleh

peningkatan keluarga miskin yang mampu memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan sosial dasarnya.

Masyarakat yang mandiri tidak dapat diwujudkan secara cepat / instant, melainkan melalui serangkaian kegiatan pemberdayaan masyarakat yang direncanakan, dilaksanakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat sendiri. Melalui kegiatan yang dilakukan dari, oleh dan untuk masyarakat, diharapkan upaya penanggulangan kemiskinan dapat berjalan dengan efektif.

Berdasarkan Peraturan Presiden No.07 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009 dan berdasar atas Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), pemerintah secara tegas menetapkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu prioritas untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

Program Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri merupakan salah satu Program Nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Kegiatan PNPM Mandiri mempunyai ruang lingkup yang terbuka bagi semua kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati oleh masyarakat salah satunya adalah penyediaan dan perbaikan sarana dan prasarana lingkungan pemukiman, sosial dan ekonomi secara padat karya.

Dalam melaksanakan Program Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri diperlukan suatu lembaga yang mampu memberdayakan masyarakat melalui penciptaan kesempatan kerja produktif dan peningkatan ekonomi produktif masyarakat. Keberadaan lembaga masyarakat yang kokoh dapat dicapai apabila lembaga tersebut benar-benar mengakar, representative dan dipercaya oleh masyarakat di wilayahnya, sehingga mampu mengorganisir dan menjadi wadah masyarakat untuk bersinergi sekaligus menggalang potensi yang ada untuk mengatasi persoalan kemiskinan di wilayahnya. Lembaga masyarakat seperti demikian, dalam pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di sebut Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM).

Dalam buku pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri, (2008:1), Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) merupakan suatu institusi atau lembaga masyarakat dengan kedudukan sebagai pimpinan suatu organisasi masyarakat di tingkat Kelurahan. Sedangkan perangkat kelurahan sebagai pelaksana kebijakan publik di tingkat lokal sedangkan organisasi masyarakat formal tingkat kelurahan (organisasi yang dibentuk atas dasar peraturan pemerintah dan/atau perundangan, misalnya Dewan Kelurahan, Badan Perwakilan Desa, dll) sebagai pengawas dan regulator atau pembuat kebijakan publik di tingkat lokal. Kedudukan dan hubungan BKM dengan perangkat kelurahan dan organisasi masyarakat formal lainnya di tingkat kelurahan tidak bersifat struktural formal melainkan hubungan yang bersifat koordinatif, fungsional dan komplementer atau saling melengkapi serta mendukung satu sama lain.

Melalui keberadaan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) diharapkan tidak ada lagi kelompok masyarakat yang masih terjebak dalam kemiskinan serta dapat tercipta lingkungan kota dengan perumahan yang lebih layak huni di dalam pemukiman yang lebih responsif, dengan sistem sosial masyarakat yang lebih mandiri melaksanakan prinsip-prinsip pembangunan.

Namun dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri masih banyak masalah-masalah yang dihadapi, antara lain : (1) Banyak usia produktif belum mempunyai keterampilan dan pekerjaan untuk kehidupan diri maupun keluarga; (2) Sebagian masyarakat hidup dibawah garis kemiskinan dan sangat memprihatinkan; (3) Kurangnya sarana dan prasarana dasar penunjang pemukiman; (4) Kurangnya modal usaha dan pinjaman yang dapat diakses bagi pengusaha kecil dengan cepat. (Buku pedoman PJM Pronangkis, 2007 : 14). Salah satu masalahnya antara lain adalah masalah tentang sarana dan prasarana dasar penunjang pemukiman.

Suatu lingkungan akan dianggap bersih, sehat dan lestari, bila masyarakat sadar tentang arti kehidupan yang nyaman. Untuk itu, masyarakat dituntut untuk berperan aktif dan bertanggung jawab dalam memelihara dan menjaga sarana dan prasarana yang telah dibangun, sehingga dapat memberikan manfaat yang berkesinambungan.

Mengingat bahwa kegiatan lingkungan atau yang dikenal dengan kegiatan infrastruktur adalah komponen kegiatan yang dibiayai oleh Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PNPM Mandiri yang berasal dari APBN dan APBD. Di dalam pelaksanaannya, kegiatan lingkungan didukung oleh berbagai pihak antara lain,

Unsur Pemerintah Desa/Kelurahan, Masyarakat melalui LKM dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), Laki-laki dan perempuan berpartisipasi dalam seluruh program infrastruktur dan Kelompok peduli (tokoh masyarakat). Keempat unsur tersebut mendukung kebutuhan masyarakat desa atau kelurahan serta kebutuhan masyarakat di wilayah yang lebih luas sehingga diharapkan dapat meningkatkan tata kehidupan masyarakat yang nyaman.

Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Surabaya, Provinsi Jawa Timur saat ini terdiri dari 38 kabupaten atau kota, 654 kecamatan, serta 8482 desa atau kelurahan. ([www.bps.com](http://www.bps.com)). Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu lokasi sasaran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Lokasi PNPM Mandiri diutamakan pada Kecamatan yang memiliki kriteria, seperti 1) Memiliki jumlah penduduk miskin cukup besar; 2) Tingkat pelayanan dasar rendah; 3) Tingkat kapasitas fiskal rendah; 4) Memiliki desa / kelurahan yang tertinggal.

Kelurahan Petemon termasuk dalam kriteria tersebut, dengan jumlah penduduk 41.200 jiwa dalam 11.385 KK yang terdiri dari 18 RW dan 123 RT. Sebagian besar masyarakat di Kelurahan Petemon mata pencariannya adalah sebagai pedagang dengan penghasilan yang tidak mencukupi untuk kebutuhan rumah tangga. Kelurahan Petemon adalah salah satu kelurahan yang menjadi sasaran dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, karena sarana dan prasarana dasar pemukiman yang ada di Kelurahan Petemon kurang memadai, sehingga masalah ini berdampak pada tata kehidupan masyarakat yang kurang nyaman.

Adapun tabel jumlah sarana dan prasarana fisik yang ada di Kelurahan Petemon Kecamatan Sawahan Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Sarana dan Prasarana Fisik Kelurahan Petemon**

| No. | Sarana dan Prasarana        | Jumlah (unit) |
|-----|-----------------------------|---------------|
| 1.  | Rumah semi permanen         | 621           |
| 2.  | Lampu                       | 285           |
| 3.  | Tempat sampah Rumah Tangga  | 241           |
| 4.  | MCK umum                    | 236           |
| 5.  | Gorong-gorong bulat / kotak | 102           |
| 6.  | Jembatan                    | 30            |
| 7.  | Transportasi sampah         | 23            |
| 8.  | Lahan kosong                | 15            |
| 9.  | Jalan besar                 | 5             |
| 10. | TPS                         | 1             |
| 11. | Terminal                    | 1             |

Sumber : PJM Pronangkis, 2010

Berdasarkan tabel di atas, jumlah sarana dan prasarana fisik yang ada di Kelurahan Petemon secara umum. Selain itu, untuk mengetahui secara terperinci mengenai keadaan sarana dan prasarana yang ada di Kelurahan Petemon yang kurang memadai, disajikan dalam bentuk table sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Sarana dan Prasarana Fisik yang Kurang Memadai di Kelurahan Petemon**

| No.           | Sarana dan Prasarana        | Jumlah (unit) | Prosentase (%) |
|---------------|-----------------------------|---------------|----------------|
| 1.            | MCK umum                    | 110           | 36,7           |
| 2.            | Rumah semi permanen         | 95            | 31,7           |
| 3.            | Transportasi sampah         | 6             | 2              |
| 4.            | Gorong-gorong bulat / kotak | 29            | 6              |
| 5.            | Tempat sampah Rumah Tangga  | 60            | 20             |
| <b>Jumlah</b> |                             | <b>300</b>    | <b>100</b>     |

Sumber : PJM Pronangkis, 2010

Berdasarkan tabel di atas, jumlah sarana dan prasarana fisik di Kelurahan Petemon yang kurang memadai adalah banyaknya MCK (Mandi, Cuci, Kakus)

umum dengan jumlah 110 unit atau 36,1 %. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan lahan dan biaya untuk membangun MCK pribadi serta MCK umum yang ada sudah berusia tua dan tingkat pemakaiannya tinggi. Hal ini disebabkan karena kurangnya kesadaran masyarakat Kelurahan Petemon untuk menjaga dan memelihara prasarana tersebut, sehingga manfaat yang diterima oleh masyarakat Kelurahan Petemon dengan adanya prasarana tersebut adalah tidak optimal dan tidak berkelanjutan, meskipun dapat dipakai tetapi dalam jangka waktu yang terbatas.

Upaya yang dilakukan masyarakat dalam meningkatkan kelancaran pelaksanaan kegiatan lingkungan adalah dengan merumuskan tahap-tahap pelaksanaan kegiatan lingkungan, antara lain : (1) Tahap Persiapan; (2) Tahap Perencanaan; (3) Tahap Pelaksanaan Konstruksi; (4) Tahap Pasca Konstruksi (Pemanfaatan dan Pemeliharaan). Salah satu kegiatan terpenting dari semua proses Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, khususnya pada pelaksanaan kegiatan lingkungan yaitu kegiatan pemanfaatan dan pemeliharaan (Tahap Pasca Konstruksi). Sasaran dari kegiatan pemanfaatan dan pemeliharaan ditujukan pada pendataan kondisi prasarana serta penyusunan rencana pemanfaatan dan pemeliharaan prasarana.

Suatu prasarana dapat memberikan manfaat dalam jangka panjang bila pemanfaatan dan pemeliharaan prasarana sesuai dengan kebutuhan / standart yang berlaku. Dalam melaksanakan pemeliharaan prasarana dan sarana perlu ditanamkan kesadaran kepada masyarakat bahwa pemeliharaan sarana dan prasarana harus dilakukan oleh semua warga pemakai, agar masyarakat dapat

merasakan manfaat serta dapat meningkatkan tata kehidupan masyarakat yang nyaman.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti mengambil judul “Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Di Kelurahan Petemon Kecamatan Sawahan Kota Surabaya (studi mengenai Pengelola Lingkungan)”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka peneliti ingin merumuskan masalah sebagai berikut :

“Bagaimana cara memajukan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Di Kelurahan Petemon Kecamatan Sawahan Kota Surabaya (studi mengenai Pengelola Lingkungan)”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian antara lain adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Di Kelurahan Petemon Kecamatan Sawahan Kota Surabaya mengenai pengelola lingkungan agar tercipta tata kehidupan masyarakat yang nyaman.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

##### **1. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

Untuk menambah referensi dan literatur perbendaharaan perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang sejenis khususnya bagi mahasiswa Jurusan Administrasi Negara.

##### **2. Bagi Penulis**

Untuk menambah ilmu pengetahuan sekaligus menambah wawasan nyata sehingga dapat dijadikan bahan referensi yang berharga bagi peneliti.

##### **3. Bagi Instansi**

Untuk bahan pertimbangan dan bahan masukan bagi Kelurahan Petemon dan BKM Petemon Bina Sejahtera secara teori dari peneliti dalam pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Di Kelurahan Petemon Kecamatan Sawahan Kota Surabaya (studi mengenai Pengelola Lingkungan).