

**DAMPAK PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
MANDIRI PERKOTAAN (PNPM-MP) TERHADAP PERILAKU
MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN FISIK DI
KECAMATAN PADANG BARAT**

TESIS



Oleh

**HERIX SONATA MS
NIM 46005**

**Ditulis untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam
mendapatkan gelar Magister Sains**

PROGRAM STUDI ILMU LINGKUNGAN

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2010**

ABSTRACT

HERIX SONATA MS, 2010. Impact of the National Program for Community Empowerment in Urban Communities The Behaviour Management of Physical Environment in the Western District of Padang.

This research aims to reveal the impact of the national program for community empowerment in urban communities the behavior management of physical environment in the Western District of Padang.

This study uses qualitative methods. Data were collected through interviews, observation, and documentation. The informants consisted of the town coordinators of Padang and PJOK as key informants, and the next informant was obtained through the snowball technique which consists of: Facilitator, Village Chief, LPM, LKM, and the community. Data obtained from the field were analyzed by using the steps suggested by Miles and Huberman.

The results revealed: (1) the emergence of clean living and healthy behavior in managing the physical environment, a sense of community in the implementation of physical projects are rising, opening access for the poor in conveying their aspirations, the growing sense of community ownership of physical activity ; (2) constraints encountered are: the level of public education there are still low and relatively low-governmental organizations.

From the results of this study is recommended to (a) relevant Government to enhance community skills through education carpentry and construction, (2) RT / RW for more care and are actively involved in supporting the smooth implementation of activities, (3) Society as the main actors are expected to increase self-reliance so that the process of community empowerment towards self can be realized.

ABSTRAK

HERIX SONATA MS, 2010. Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Terhadap Perilaku Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Fisik Di Kecamatan Padang Barat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan dampak program Nasional Pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan terhadap perilaku masyarakat dalam pengelolaan lingkungan fisik di Kecamatan Padang Barat.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan penelitian terdiri atas koordinator kota Padang dan PJOK sebagai informan kunci, dan informan berikutnya diperoleh melalui teknik snowball yang terdiri atas : Fasilitator, Lurah, LPM, LKM, dan masyarakat. Data yang diperoleh dari lapangan dianalisis dengan menggunakan langkah-langkah yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman.

Hasil penelitian mengungkapkan : (1) munculnya perilaku hidup bersih dan sehat dalam mengelola lingkungan fisik, rasa kebersamaan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan proyek fisik semakin tinggi, terbukanya akses bagi masyarakat yang kurang mampu di dalam menyampaikan aspirasinya, semakin besarnya rasa kepemilikan warga masyarakat terhadap kegiatan fisik ; (2) kendala yang ditemui adalah : tingkat pendidikan masyarakat masih ada yang rendah dan swadaya masyarakat relatif rendah.

Dari hasil penelitian ini disarankan kepada (1) Pemerintah terkait supaya meningkatkan ketrampilan masyarakat melalui pendidikan pertukangan dan konstruksi; (2) RT/RW untuk lebih peduli dan terlibat aktif dalam mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan; (3) Masyarakat sebagai pelaku utama diharapkan untuk meningkatkan swadaya sehingga proses pemberdayaan menuju masyarakat mandiri dapat diwujudkan.

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK BAHASA INGGRIS.....	i
ABSTRAK BAHASA INDONESIA.....	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	v
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR LAMPIRAN	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Fokus Penelitian.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Teori.....	11
B. Kerangka Konseptual.....	29

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Latar Penelitian dan Kehadiran Peneliti.....	32
B. Metode Pengumpulan Data.....	34
C. Informan Penelitian.....	36

D. Teknik Analisis Data.....	38
E. Teknik Penjaminan Keabsahan Data.....	41

BAB IV TEMUAN PENELITIAN

A. Temuan Umum Penelitian.....	43
B. Temuan Khusus Penelitian.....	49
C. Pembahasan Hasil Penelitian.....	63

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	82
B. Saran.....	84

DAFTAR RUJUKAN

LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Skema Kerangka Konseptual Penelitian.....	31

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Jumlah Sarana Pendidikan di Kecamatan Padang Barat.....	45
2. Jumlah Penduduk Menurut Agama.....	46
3. Perbandingan Kondisi Sebelum dan Sesudah PNPM-MP.....	80

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	: Matrik Daftar Cek Komponen Kondisi Kelengkapan Data.....	88
Lampiran 2	: Matrik Tata Waktu.....	89
Lampiran 3	: Matrik Tata Peranan.....	90
Lampiran 4	: Matrik Pengaruh.....	91
Lampiran 5	: Matrik Dinamika Lokasi.....	92
Lampiran 6	: Matrik Jaringan Kausal.....	93
Lampiran 7	: Daftar Wawancara.....	94
Lampiran 8	: Matrik Konteks Peristiwa.....	95
Lampiran 9	: Dampak PNPM-Mandiri Perkotaan.....	96
Lampiran 10	: Perubahan Perilaku di setiap Tahapan.....	97
Lampiran 11	: Daftar Informan.....	98
Lampiran 12	: Daftar Warga Yang Mengalami Perubahan Perilaku.....	99
Lampiran 13	: Catatan Lapangan dan Hasil Wawancara.....	100

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Negara kita Indonesia ini sudah bermacam-macam jenis program pemberdayaan dilaksanakan dan dicanangkan oleh pemerintah, umumnya hampir disetiap departemen ada program pemberdayaan yang dilaksanakan sebagai salah satu jenis kegiatan disamping kegiatan atau program khusus masing-masing departemen, seperti Departemen Pekerjaan Umum meluncurkan program pemberdayaan yang lebih dikenal dengan nama Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP).

P2KP pertama kali dilaksanakan tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Program ini sangat strategis karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa “lembaga kepemimpinan masyarakat” yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat dimasa mendatang serta menyiapkan “program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan” yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat.

Lembaga kepemimpinan masyarakat yang mengakar, representatif dan dipercaya tersebut (secara generik disebut Badan atau Lembaga Keswadayaan

Masyarakat atau disingkat BKM/LKM) dibentuk melalui kesadaran kritis masyarakat untuk menggali kembali nilai-nilai luhur kemanusiaan dan nilai-nilai kemasyarakatan sebagai pondasi modal sosial (*capital social*) kehidupan masyarakat.

BKM/LKM ini diharapkan mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka, sekaligus menjadi motor bagi upaya penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan, mulai dari proses penentuan kebutuhan, pengambilan keputusan, proses penyusunan program, pelaksanaan program hingga pemanfaatan dan pemeliharaan.

Tiap BKM/LKM bersama masyarakat melakukan proses perencanaan partisipatif dengan menyusun Perencanaan Jangka Menengah dan Rencana Tahunan Program Penanggulangan Kemiskinan (yang kemudian lebih dikenal dengan PJM dan Renta Pronangkis), sebagai prakarsa masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan di wilayahnya secara mandiri. Atas fasilitasi pemerintah dan prakarsa masyarakat, LKM ini mulai menjalin kemitraan dengan berbagai instansi pemerintah dan kelompok peduli setempat.

Sejak pelaksanaan P2KP-1 hingga pelaksanaan P2KP-3 saat ini telah terbentuk sekitar 6.405 LKM yang tersebar di 1.125 kecamatan di 235 kota/kabupaten, telah memunculkan lebih dari 291.000 relawan-relawan dari masyarakat setempat, serta telah mencakup 18,9 juta orang pemanfaat

(penduduk miskin), melalui 243.838 Kelompok Swadaya Masyarakat/KSM (Pedoman Pelaksanaan PNPM-Mandiri Perkotaan 2009 : 3).

Mempertimbangkan perkembangan positif P2KP tersebut, mulai tahun 2007 telah dirintis untuk mengadopsi P2KP menjadi bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, oleh sebab itu mulai tahun 2007, PNPM-P2KP diarahkan untuk mendukung upaya peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan pencapaian sasaran **Millenium Development Goals (MDGs)** sehingga tercapai pengurangan penduduk miskin sebesar 50% di tahun 2015.

Tahun 2008 secara penuh P2KP menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-Mandiri Perkotaan). Sebagai bagian dari PNPM Mandiri maka tujuan, prinsip dan pendekatan yang ditetapkan dalam PNPM Mandiri juga menjadi tujuan, prinsip dan pendekatan PNPM-Mandiri Perkotaan, begitu juga nama generik lembaga kepemimpinan masyarakat berubah dari BKM menjadi LKM (Lembaga Keswadayaan Masyarakat).

Berbagai program kemiskinan terdahulu yang bersifat parsial, sektoral dan charity dalam kenyataannya sering justru menghasilkan kondisi-kondisi yang kurang menguntungkan, misalnya salah sasaran, terciptanya benih-benih fragmentasi sosial, dan melemahkan kapital sosial yang ada dimasyarakat (gotong royong, kepedulian, musyawarah, keswadayaan,dll). Lemahnya kapital sosial pada gilirannya juga akan mendorong **pergeseran perilaku**

masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian, kebersamaan dan kepedulian untuk mengatasi persoalannya secara bersama. Kondisi kapital sosial masyarakat yang melemah serta memudar tersebut salah satunya disebabkan oleh keputusan, kebijakan dan tindakan dari pengelola program kemiskinan dan pemimpin-pemimpin masyarakat yang selama ini cenderung tidak adil, tidak transparan, dan tidak tanggungjawab. Sehingga menimbulkan kecurigaan, ketidakpedulian dan skeptisme dimasyarakat.

Kenyataan yang telah dipaparkan tadi merupakan permasalahan yang akan coba dijawab dengan pelaksanaan PNPM-Mandiri Perkotaan di wilayah tersebut. Perubahan perilaku masyarakat merupakan sesuatu yang harus terjadi sebagai jawaban dari persoalan kemiskinan yang terjadi. Dalam hal ini PNPM-Mandiri Perkotaan menyakini bahwa pendekatan yang lebih efektif untuk mewujudkan proses perubahan perilaku masyarakat adalah melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat dan penguatan peran pemerintah daerah dalam mengapresiasi dan mendukung kemandirian masyarakatnya.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan mempunyai tiga program andalan yang dikenal dengan istilah ‘tridaya’ (program lingkungan, program sosial dan program ekonomi bergulir). Program ekonomi bergulir merupakan kegiatan pinjaman dana untuk modal usaha yang digulirkan kepada masyarakat kurang mampu yang punya usaha kecil-kecilan, program sosial merupakan bermacam-macam kegiatan sosial seperti santunan-santunan kepada anak yang kurang mampu dan masyarakat

miskin, kegiatan pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan ketrampilan masyarakat dan berbagai kegiatan sosial lainnya. Sedangkan untuk program lingkungan merupakan perbaikan-perbaikan sarana fisik maupun pembuatan berbagai fasilitas umum yang ada di lingkungan masyarakat.

Untuk mendanai ketiga bidang tersebut Negara memberikan dana stimulan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) kepada masyarakat. Dana tersebut bersumber dari APBN dan APBD, tetapi tetap dibutuhkan swadaya masyarakat baik materi maupun non materi untuk mendanai semua kegiatan di masyarakat. 60 s/d 70% dari dana BLM yang diperuntukan untuk masyarakat dalam PNPM-MP ini merupakan kegiatan lingkungan, sisanya untuk kegiatan sosial dan ekonomi. Dari uraian ini diketahui bahwa persoalan lingkungan merupakan prioritas terbesar masyarakat untuk dilaksanakan dalam PNPM-Mandiri Perkotaan.

Di Propinsi Sumatera Barat PNPM pertama kali masuk tahun 2006 dengan nama program P2KP-3 di 8 Kabupaten/Kota seperti Kota Padang, Painan, Pariaman, Agam, Bukittinggi, Payakumbuh, Solok, dan Sijunjung, dilanjutkan pada tahun 2007 dengan nama program PNPM-P2KP dan tahun 2008 P2KP secara penuh berganti dengan PNPM-Mandiri Perkotaan masuk ke Kecamatan Padang Barat, Kecamatan Kuranji dan Kecamatan Lubuk Begalung yang ada di Kota Padang. Terakhir tahun 2009 semua kecamatan dari 104 kelurahan yang ada di Kota Padang sudah masuk PNPM-Mandiri Perkotaan.

Untuk Kecamatan Padang Barat dengan 10 kelurahan yang ada, jumlah dana BLM yang diperuntukan pada masyarakat adalah Rp.200 juta/kelurahan, total Rp.2 milyar dana BLM dikucurkan untuk Kecamatan Padang Barat. Dari Rp.200 juta tersebut Rp.120 juta s/d Rp.140 juta digunakan untuk kegiatan lingkungan oleh masyarakat. Dapat di lihat bahwa sangat besar sekali dana yang diperuntukan untuk lingkungan dan banyak kegiatan fisik yang dilakukan. Kenyataan ini sangat menarik untuk dilihat sampai sejauh mana pelaksanaan kegiatan lingkungan dalam PNPM-Mandiri Perkotaan membawa perubahan terhadap masyarakat di Kecamatan Padang Barat.

Berdasarkan hasil grand tour yang dilakukan penulis di Kecamatan Padang Barat pada pertengahan Bulan Juni 2008 pelaksanaan Program PNPM-Mandiri Perkotaan baru dalam tahap sosialisasi di 10 kelurahan di Kecamatan Padang Barat. **Bapak Asnu Chaier** selaku Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kelurahan Kampung Pondok mengatakan “Pada tanggal 15 Juni 2008 kami beserta Ketua RT dan RW termasuk tokoh-tokoh masyarakat, kader PKK dan karang taruna diundang oleh Kepala Kelurahan Kampung Pondok untuk hadir di aula Kantor lurah dalam rangka mendengarkan sosialisasi tentang program dari pemerintah yang pada akhirnya kami kenal dengan istilah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan yang disampaikan oleh tim fasilitatornya, saya masih ingat pada saat itu yang menyampaikan sosialisasi adalah bapak

Alfurqon, M. Ag dia menyampaikan akan masuk ke kelurahan kita program baru, dimana program ini mengajak masyarakat untuk bersama-sama bekerja sama dalam mengatasi persoalan yang kita hadapi, disini diminta keterlibatan dari kita semua dalam berbuat, atau dikatakan inilah saatnya nasib kita ditentukan oleh kita sendiri”.

Pernyataan diatas merupakan salah satu bukti bahwa pelaksanaan PNPM-Mandiri Perkotaan memberikan pemahaman kepada masyarakat untuk berpikir secara bijak tentang persoalan yang mereka hadapi, termasuk dalam hal mencari solusi sendiri dari masalah yang dihadapi. Hal ini hampir sejalan seperti yang disampaikan oleh Ketua LPM Kelurahan Kampung Jao Bapak **H.Mulyono, BE** : “Sebenarnya masalah kemiskinan bukan disebabkan oleh ketidakmampuan dalam bekerja, tetapi budaya dari orang kita (minang) yang selalu maunya ingin dapat uang banyak dengan cepat dan tidak bekerja keras ‘taimpik ndak di ateh, takuruang ndak di lua’ (terhimpit maunya di atas, terkurung maunya di luar) inilah pemikiran yang kebanyakan dipakai oleh masyarakat kita, dalam PNPM-Mandiri Perkotaan dijelaskan perilaku masyarakat sangat berpengaruh terhadap hasil yang mereka dapatkan”.

Dari dua orang tokoh masyarakat yang sempat berdiskusi dengan penulis di atas bisa diambil makna bahwa masuknya PNPM-Mandiri Perkotaan di Kota Padang pada umumnya dan Kecamatan Padang Barat khususnya walaupun baru dalam tahap sosialisasi sudah menggeser sedikit

pemahaman masyarakat dalam memandang dan menelaah masalah yang mereka alami.

Kecamatan Padang Barat merupakan kecamatan dengan kondisi penduduk yang sangat kompleks (Urban), hampir semua pusat pemerintahan baik Pemerintah Kota Padang dan Pemerintahan Propinsi Sumatera Barat berada di Kecamatan Padang Barat, pusat kegiatan perekonomian dan perdagangan, pertokoan, grosir, Pasar Raya Padang, Plaza juga berada disana. Jadi bisa dikatakan hampir semua aktivitas penting dan sibuk ada di Kecamatan Padang Barat. Kenyataan inilah yang melatar belakangi pemilihan Kecamatan Padang Barat sebagai lokasi yang dipilih penulis untuk melihat dampak dari pelaksanaan PNPM-Mandiri Perkotaan terhadap perubahan perilaku masyarakat, dengan harapan keterwakilan terhadap pelaksanaan kegiatan PNPM-Mandiri Perkotaan di Kota Padang.

B. Fokus Penelitian

Penentuan fokus penelitian adalah untuk membatasi ruang lingkup penelitian secara efektif dapat menjaring informasi-informasi yang diperlukan. Penentuan fokus ini diharapkan dapat berkembang sesuai dengan kenyataan di lapangan, mengutamakan perspektif emik dan bergerak dari fakta, informasi atau kejadian menuju tingkat abstraksi yang lebih tinggi.

Dari beberapa gejala yang tampak sehubungan dengan pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan (PNPM-

MP), maka yang menjadi fokus penelitian yang akan diungkapkan dalam penelitian ini adalah Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan Terhadap Perilaku Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Fisik di Kecamatan Padang Barat. Lingkungan fisik yang dimaksud dalam penelitian ini meliputi pembangunan dan rehabilitasi berbagai fasilitas umum yang ada.

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan fokus penelitian di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapkan Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan Terhadap Perilaku Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Fisik di Kecamatan Padang Barat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk :

1. Bagi peneliti untuk menambah pengetahuan dan pengalaman sehingga dapat meningkatkan kemampuan dalam memahami tentang Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Terhadap Perilaku Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Fisik di Kecamatan Padang Barat.
2. Sebagai sumbangan kepustakaan bagi program studi ilmu lingkungan sehingga dapat dijadikan referensi ilmiah.

3. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah terutama instansi terkait dalam mengambil sikap dan kebijakan tentang proses pemberdayaan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.
4. Sebagai informasi atau masukan bagi masyarakat tentang dampak program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan terhadap perilaku masyarakat dalam pengelolaan lingkungan fisik di Kecamatan Padang Barat.