HOW SERIOUS GOVERNMENT TO IMPLEMENT PARTICIPATORY DEVELOPMENT APPROACH?

Case of Irrigation Facility Improvement Project using Fuel Compensation Scheme in Sub-district of Kampai Tabu Karambia (KTK), Lubuk Sikarah District, Solok City

Putra Idola dan Yonariza

***Abstract**: The farmers' participation is a very strong determinant for the success of agriculture facilities development project, such as irrigation. In Indonesia, government is aware about this approach and has adopted participatory as development paradigm. Nevertheless, there is still a big question on the application of participatory approach in practice. This study focuses on implementation of irrigation facility improvement project under fuel compensation subsidy scheme in Sub-district of Kampai Tabu Karambia, Solok Munipality, West Sumatra. It aimed at; describing the farmers participation through out the development project implementation; figuring out propriety of participatory model according to program principles, and measuring the level of farmers participation in the project implementation. The result shows that the farmers' participation through out project implementation was not optimal although the project claimed itself as adopting participatory approach; stakeholders from government agencies and the elites took dominant role in decision making beginning from choosing priority project. Although in the implementation process has followed project description such as self-managed by citizen, but measuring this participation using Arnstein's Ladder of citizen Participation, the level of participation process fall into mobilization category. It is suggested that government should improve the application of participatory method by relying more on farmers initiative to solve the problem agriculture infrastructure improvement such as irrigation facility on all phases of development project. Government can take role more on promoting farmer initiative since initial stage.*

Kata Kunci: *pembangunan, partisipasi, irigasi, perkumpulan petani pemakai air, Kota Solok, kompensasi kenaikan harga BBM*

PENDAHULUAN

Sejak krisis moneter tahun 1997, Pemerintah Indonesia telah memprakarsai program untuk reformasi kelembagaan, menuju pembangunan yang berkelanjutan dan pemerintahan yang efektif, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan. Tujuan pertamanya adalah untuk meningkatkan peran masyarakat dalam mengembangkan dan mengoperasikan fasilitas umum, merubah peran pemerintah dari penyedia (*provider*) barang dan jasa menjadi pemberi peluang (*enabler*) kepada masyarakat untuk memobilisasi kemampuannya sendiri dalam meme-

Putra Idola adalah Mahasiswa Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Andalas
Yonariza adalah Dosn Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Andalas

cahkan masalah untuk kesejahteran masyarakat. Tujuan kedua adalah desentralisasi keputusan Pemerintah dan ke-uangan kepada propinsi dan kabupaten, yang diwujudkan dalam dua Undang – Undang (UU 22 dan 25) Tahun 1999 dan diperbaiki dalam Tahun 2004 (WISMP, 2005).

Sehubungan dengan pencapaian kesejahteraan masyarakat tersebut maka pada bulan Maret dan Oktober 2005 pemerintah telah mengeluarkan kebijakan untuk mengurangi Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang diwujudkan dalam Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Salah satu rencana skala besar dalam SNPK adalah menyangkut program infrastruktur yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum (Departemen Pekerjaan Umum) seperti "Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM Bidang Infrastruktur Perdesaan" atau PKPS-BBM IP (Maryono *et al*, 2006).

Menurut Menteri Pekerjaan Umum, Kirmanto (2005) dalam Pedoman umum (Pedum) PKPS-BBM IP, pemilihan infrastruktur perdesaan didasarkan pada pertimbangan, bahwa infrastruktur dapat membuka akses ekonomi masyarakat, menggerakkan kegiatan produksi dan distribusi, memberikan lapangan kerja serta membuka peluang baru bagi berbagai aktifitas masyarakat. Disamping itu masyarakat dapat memperoleh manfaat dari infrastruktur terbangun, sehingga diharapkan masyarakat terbiasa dengan pola-pola pembangunan yang partisipatif serta dapat membangkitkan munculnya rasa memiliki infrastruktur yang lebih tinggi di dalam masyarakat, karena PKPS-BBM IP merupakan suatu kebijakan yang berpihak kepada masyarakat miskin dan tertinggal agar masyarakat berkembang lebih sejahtera (*pro poor and growth policy*).

Sedangkan dalam implementasinya, Menteri Pekerjaan Umum telah mengeluarkan surat dengan No. KU 0101-MN/348/2005 tentang pelaksanaan PKPS BBM IP yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota se- Indonesia. Dana PKPS-BBM IP dialokasikan sebesar Rp 3,5 triliun. Sebanyak 12.834 desa yang tersebar di 427 kabupaten/kota dan 33 propinsi di Indonesia, dimana setiap desa (kelurahan) dialokasikan dana Rp. 250 juta untuk membangun sarana infrastuktur yang dapat dipilih sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Pembangunan infrastruktur dalam PKPS-BBM IP difokuskan untuk penyediaan, peningkatan, dan perbaikan: *(i)* prasarana jalan *(ii)* prasarana irigasi *(iii)* prasarana air bersih (Rantetoding, 2005).

Mengingat mekanisme penyelenggaraan PKPS-BBM IP melalui pendekatan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, maka di Sumatera Barat terdapat beberapa daerah sasaran PKPS-BBM IP yang telah memiliki kebijakan dalam perencanaan pembangunan partisipatif diantaranya adalah Kota Solok dengan dikeluarkannya Perda Kota Solok No. 2 Tahun 2005 tentang prosedur perencanaan pembangunan partisipatif[1]. PERDA tersebut menjadi acuan pemerintah Kota Solok dalam melaksanakan PKPS-BBM IP untuk dapat diselenggarakan oleh *stakeholders*[2] dalam rangka mengakomodir kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan infrastruktur secara partisipatif. Dimana pembangunan infrastruktur dalam PKPS-BBM IP difokuskan untuk penyediaan, peningkatan, dan perbaikan infrastruktur seperti prasarana jalan,

[1] Untuk Sumbar daerah yang telah memiliki prosedur perencanaan pembangunan partisipatif terdapat di 6 kabupaten/kota diantaranya Kota Solok dan Padang Panjang, serta Kabupaten Agam, Tanah Datar, Padang Pariaman dan Limapuluh Kota (Perform Project-USAID, 2003).

[2] *Stakeholders* dimaknai sebagai individu, kelompok atau organisasi maupun perempuan dan laki-laki yang memiliki kepentingan, terlibat, atau dipengaruhi (secara positif maupun negatif) oleh kegiatan atau program pembangunan. Lihat Hetifah Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor, 2004. Jakarta. Hal. 3

prasarana irigasi, dan prasarana air bersih.

Untuk permasalahan irigasi, bila dilihat dari sisi sektor pertanian di Kota Solok, dari sekitar 21,76% (1.254 Ha) daerah yang terdiri dari lahan persawahan yang sangat kritis antara perbukitan dan dataran, pada musim hujan menyebabkan kawasan pertanian di Kota Solok rentan terhadap bahaya banjir dan longsor sedangkan di musim kemarau debitnya sangat kecil sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan air di beberapa kelurahan seperti yang terjadi di Kelurahan Kampai Tabu Karambia (KTK) Kecamatan Lubuk Sikarah Kota Solok (Bappeda Kota Solok, 2004).

Kelurahan KTK merupakan salah satu pelaksana PKPS-BBM IP di Kota Solok, dimana dana program dimanfaatkan untuk pembangunan irigasi agar masyarakat setempat dapat meningkatkan perekonomian dan menggerakan produktifitas dari prasarana terbangun seperti untuk mekanisme pertanian.

Sehubungan dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang saat ini telah berada dalam era demokrasi dan keterbukaan, maka sudah selayaknya petani sebagai masyarakat yang membutuhkan prasarana irigasi dilibatkan dalam program tersebut. Beranjak dari sudut pandang ini maka perlu ditinjau kembali definisi partisipasi sebagai sebuah proses serta kaitannya dengan kesesuian penyelenggaraan program tersebut terhadap partisipasi yang dilakukan oleh petani sehingga dapat diketahui tingkat partisipasi petani (masyarakat) dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP sebagaimana tujuan dari program tersebut.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk (1) Mendeskripsikan proses partisipasi petani dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP tahun 2005 di Kelurahan KTK Kecamatan Lubuk Sikarah Kota Solok. (2) Menentukan kesesuaian partisipasi petani terhadap prinsip-prinsip PKPS-BBM IP. (3) Mengukur tingkat partisipasi petani terhadap penyelenggaraan PKPS-BBM IP untuk Pembangunan Irigasi di Kelurahan KTK. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tolak ukur bagi pemerintah dalam menerapkan konsep partisipatif yang berpihak kepada kebutuhan masyarakat (petani) dan sebagai bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan di Kelurahan Kampai Tabu Karambia (KTK) Kecamatan Lubuk Sikarah Kota Solok. Pengumpulan data dilaksanakan dari bulan Januari hingga Februari 2008. Kasus diamati adalah tingkat partisipasi petani sebagai subyek penelitian dalam setiap tahap kegiatan dan obyek penelitian adalah penyelenggaraan PKPS-BBM IP sedangkan pembangunan irigasi merupakan alat (instrumen) pencapai partisipasi petani.

Sampel diambil secara acak sederhana (*Simple Random Sampling*), yaitu diperoleh dari populasi anggota kelompok tani yang tergabung dalam keanggotaan P3A Kelurahan KTK. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam (*indepht interview*) kepada informan kunci yang pernah menjabat dalam PKPS-BBM IP di Kota Solok terdiri dari; Tim Koordinasi Kota (TKK), Satker, Konsultan Pendamping, Tim Kecamatan, LPMK KTK dan Pengurus P3A di Kelurahan KTK. Terhadap responden dilakukan wawancara terstruktur menggunakan penyebaran kuisioner yang telah dipersiapkan sebelumnya, hasil wawancara terstruktur tersebut sebagai dasar penentuan tingkat partisipasi petani dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK.

Analisa data pada tujuan pertama dan tujuan kedua secara deskriptif kualitatif. Untuk tujuan pertama dianalisis dengan memberikan tanda ceklis (√) untuk setiap item proses kegiatan yang dilalui petani dalam kegiatan program dan tanda silang (x) sebagai tidak adanya keterlibatan petani dalam proses tersebut. Dari temuan tersebut dapat dikategori-

kan sebagaimana terlihat pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Kategori Keterlibatan Petani dalam Proses

-	Optimal	:	Jika seluruh item kegiatan di ikuti oleh petani sample
-	Belum optimal	:	Jika hanya salah satu item kegiatan yang di ikuti petani sample
-	Tidak relevan	:	Jika tidak ada seluruh item kegiatan yang di ikuti petani sample

Untuk tujuan kedua dianalisis sesuai dengan prinsip PKPS-BBM IP terhadap temuan lapangan berdasarkan proses partisipasi petani dari item kegiatan yang terdapat pada petunjuk teknis program tersebut.

Sedangkan tujuan ketiga dianalisis secara deskriptif kuantitatif dengan dilakukan untuk mengukur tingkat partisipasi dengan memberikan skor melalui wawancara terstruktur menggunakan kuisioner kepada responden. Untuk jawaban tertinggi diberi skor 2, untuk jawaban sedang diberi skor 1, dan jawaban rendah diberi nilai 0. Berdasarkan nilai skor tingkat partisipasi di atas dipersentasekan kedalam tiga kategori sebagai jawaban yang dapat menjadi dasar penentuan tingkat partisipasi petani. Untuk menentukan persentase tingkat partisipasi yang diperoleh didapatkan dengan menggunakan rumus (Slamet *cit* Usman, 2003).

$$Tingkatpartisipasi = \frac{Total\ skor\ yang\ diperoleh}{Total\ skor\ yang\ diharapkan} X100\%$$

Sehingga persentase tingkat partisipasi tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut:

a. Partisipasi tinggi, bila persentase yang diperoleh antara 68 % – 100 %
b. Partisipasi sedang, bila persentase yang diperoleh antara 34 % – 67 %
c. Partisipasi rendah, bila persentase yang diperoleh antara 0 – 3 3%

Hasil pencapaian tingkat partisipasi tersebut kemudian dirata-ratakan dan dianalisis kedalam delapan tangga partisipasi masyarakat *(Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation)* menurut tipologi Arnstein (1969). Untuk jawaban tertinggi disebut sebagai kategori kekuasaan masyarakat (*citizen power*), dimana kriteria tingkat partisipasi terdiri kendali masyarakat (*citizen control*), pelimpahan wewenang (*delegated power*) dan kemitraan (*patnership*), untuk jawaban sedang disebut sebagai kategori partisipasi pura-pura (*tokenism*), dimana kriteria tingkat partisipasi terdiri dari penentraman (*placation*), konsultasi (*consultation*) dan informasi (*informing*) dan jawaban terendah sebagai kategori tanpa partisipasi (*non partisipation*) dimana kriteria tingkat partisipasi terdiri dari terapi (*therapy*) dan manipulasi (*manipulation*). Adapun kategori pencapaian tingkat partisipasi dapat dilihat pada Tabel 2.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelenggaraan PKPS-BBM IP merupakan program dengan pendekatan partisipatif dan pemberdayaan masyarakat yang ditujukan kepada masyarakat miskin (petani) dalam proses pembangunan, sehingga diharapkan petani sebagai aktor dalam pembangunan dapat berpartisipasi dalam program tersebut. Adapun temuan lapangan terkait dengan tujuan penelitian dapat dijelaskan pada bagian berikut.

1. Proses Partisipasi Petani dalam Penyelenggaraan PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK

Terdapat beberapa proses kegiatan yang dilalui petani untuk mengetahui tingkat partisipasi petani da-

lam penyelenggaraan PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK. Proses tersebut dapat ditinjau dari kegiatan sosialisasi dan penyaluran dana PKPS-BBM IP.

Tabel 2. Kategori Pencapaian Tingkat Partisipasi

Kategori	Tingkat	Kriteria Partisipasi	Persentase Pencapaian
Tanpa partisipasi (*Non Partisipation*)	1	Manipulasi	0 - 12,5
	2	Terapi	12,5 – 25,0
Partisipasi pura-pura (*Tokenism*)	3	Informasi	25,0 - 37,5
	4	Konsultasi	37,5 -50,0
	5	Penentraman	50,0 -62,5
Kekuasaan masyarakat (*Citizen Power*)	6	Kemitraan	62,5 – 75,0
	7	Pelimpahan wewenang	75,0 - 87,5
	8	Kendali masyarakat	87,5 – 100

Sumber: Adaptasi dari Arnstein (1969). A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners.

a. Kegiatan Sosialisasi

Kegiatan sosialisasi dilakukan dalam bentuk musyawarah bersama *stakeholders* terkait dengan program. Program tersebut disosialisasikan dengan mengacu pada Perda Kota Solok No. 2 Tahun 2005 tentang prosedur perencanaan pembangunan partisipatif baik ditingkat kota, kecamatan, kelurahan hingga ketingkat kelompok.

Proses partisipasi petani dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK Kecamatan Lubuk Sikarah Kota Solok belum optimal, karena dari analisis terdapat beberapa proses kegiatan (sosialisasi) yang belum diikuti oleh petani atau belum terlibat secara aktif atas kesadarannya dalam proses pembangunan seperti ditingkat kota tidak seorangpun petani maupun perwakilan petani terlibat ataupun dilibatkan oleh pemerintah sehingga proses partisipasi petani di tingkat kota tidak relevan dengan proses kegiatan sebagaimana yang dijelaskan dalam petunjuk teknis PKPS-BBM IP

Hal tersebut dilakukan Pemerintah Kota Solok karena waktu pelaksanaan terlalu singkat dan adanya tuntutan dari program untuk dapat diselesaikan dalam Tahun Anggaran 2005, artinya penyelenggaraan PKPS-BBM IP disebabkan oleh sistem yang berlaku dalam program, dimana implementasi program PKPS-BBM IP di Kota Solok diketahui lebih mengarah pada pencapaian sasaran (obyek) yang ditetapkan dari pusat (sentralistis) sehingga kurang memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah secara desentralistis dalam mempersiapkan masyarakatnya secara *bottom up* (perencanaan dari masyarakat).

Dipihak lain, Maryono *et al* (2006), juga menilai permasalahan pelaksanaan PKPS-BBM IP ditiap propinsi secara keseluruhan disebabkan oleh waktu yang singkat, kelengkapan dan ketersediaan Juklak yang terlambat menjadi masalah dalam pelaksanaan (sosialisasi) program serta lemahnya peran konsultan dalam memberdayakan masyarakat secara partisi-

patif. Bila dikaji dari Pedum PKPS-BBM IP dijelaskan bahwa, sosialisasi kegiatan melibatkan seluruh *stake-holders* terkait dengan program (pembangunan irigasi) diantaranya merupakan kelompok masyarakat (kelompok tani/P3A) mulai dari tingkat kota, kecamatan, kelurahan hingga dikelola oleh Kelompok Pemanfaat dan Pemelihara (KPP) agar tumbuhnya rasa memiliki terhadap program dalam memanfaatkan hasil-hasil pembangunannya secara berkelanjutan.

Meskipun petani (perwakilannya) dilibatkan hadir di tingkat kecamatan, namun petani diketahui bersikap pasif tanpa memiliki kesempatan menyampaikan respon terhadap infrastruktur yang telah ditetapkan pemerintah setempat dan cendrung menyetujui keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, sedangkan di tingkat kelurahan petani memiliki kesempatan memberikan informasi (usulan) serta menyepakati pelaksanaan program untuk pembangunan irigasi, mengingat Kelurahan KTK rentan terhadap bahaya banjir dan longsor yang merusak saluran irigasi serta berdampak pada produktifitas pertanian mereka.

Kebijakan tersebut pada dasarnya sebuah ketetapan dari pemerintah setempat pada sosialisasi sebelumnya (tingkat kota) sebagai alasan dipilihnya Kelurahan KTK untuk melaksanakan program sehingga petani cendrung menerima kesepakatan tersebut. Hal ini mempengaruhi partisipasi petani pada kegiatan selanjutnya seperti sosialisasi di tingkat kelompok, proses partisipasi lebih optimal di tingkat kelompok namun mobilisasi masih jelas terlihat karena sumberdaya publik yang dihasilkan dalam kelompok merupakan produk dari pemerintah yang diturunkan kepada organisasi masyarakat setempat (OMS) melalui LPMK sedangkan petani ditempatkan sebagai kelompok kerja kegiatan walaupun perekrutan dilakukan oleh masing-masing P3A (panitia pelaksana), sehingga partisipasi yang semestinya menjadi prakarsa seseorang untuk terlibat atas kemauannya sendiri menjadi termobilisasi untuk mencapai sasaran program. Adapun proses partisipasi petani secara ringkas dapat dilihat pada Tabel 3.

b. Prosedur Penyaluran Dana PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK

Hal yang sama (mobilisasi) juga terjadi pada proses penyaluran dana program, walaupun dilakukan secara swakelola atas usulan masyarakat setempat, bukan berarti petani sebagai aktor pembangunan bekerja sendiri tetapi terdapat wadah (lembaga) yang memprakarsai keterlibatan petani dalam proses penyaluran dana PKPS-BBM IP. Adapun skema penyaluran dana PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK dapat dilhat pada Gambar 1 berikut.

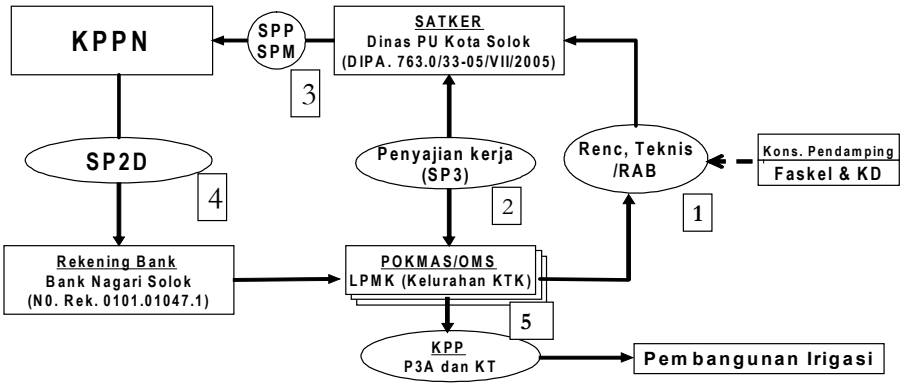
Gambar ini menunjukan terdapatnya peran pihak-pihak yang berkuasa dalam proses penyaluran dana PKPS-BBM IP yang terdiri dari, Tim pemerintah dan instansi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat serta Organisasi Masyarakat Setempat (OMS) yang telah ditetapkan oleh Pemerintahan Kota Solok, seperti di tingkat pemerintah terdiri dari; Konsultan Pendamping (KPM) dan Tim Kecamatan, instansi terdiri dari KPPN dan Bank Pembantu sedangkan di tingkat masyarakat terdiri dari LPMK dan P3A.

Dana PKPS-BBM IP disalurkan melalui mekanisme yang ditetapkan dari pusat, sehingga petani dalam proses tersebut bertindak sebagai pemanfaat dana dan melaksanakan kegiatan sesuai sistem yang berlaku dalam program. Disamping itu, Pihak tersebut diketahui sangat berperan dalam program sehingga besar terjadinya mobilisasi kegiatan kepada petani sebagai pihak yang berkepentingan dengan program. Melalui Tabel 4 berikut ini secara ringkas dapat dijelaskan ten-

tang partisipasi petani dalam proses penyaluran dana PKPS-BBM IP.

Tabel 3. Proses Partisipasi Petani dalam Kegiatan Sosialisasi PKPS-BBM IP di Kota Solok

No.	Kegiatan Sosialisasi	Pelaksana	Pihak yang melibatkan petani	Proses Partisipasi petani (sampel)
1.	Kota - Penjelasan pedum PKPS-BBM IP - Pengorganisasian kegiatan	TKPr Walikota Solok	Tidak dikenal	Tidak relevan
2	Kecamatan - Penjelasan mekanisme program - Pembentukan Tim Kecamatan dan OMS	Satker	Lurah melalui instruksi camat	Pendukung: Menghadiri musyawarah untuk mengetahui informasi penyelenggaraan program
3.	Kelurahan - Identifikasi masalah - Penyusunan usulan kegiatan - Pembentukan KPP - Penetapan kegiatan - Sinkronisasi	Tim Kecamatan dan konsultan pendamping	LPMK	Pembuat keputusan: Menghadiri dan memberikan usulan , serta menetapkan kegiatan
4.	Kelompok - Pembentukan panitia pelaksana - Pembentukan kelompok kerja	LPMK	P3A	Pelaksana: Mempersiapkan kegiatan dan melaksanakan serta memanfaatkan hasil pembangunan



Gambar 1. Skema Penyaluran Dana PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK

Hasil penelitian menunjukan bahwa petani dalam proses penyaluran dana bertindak sebagai pemanfaat karena dana dikelola oleh LPMK KTK. Dana tersebut disalurkan setelah rancangan teknis kegiatan diterima oleh satker dari konsultan. Kemudian LPMK KTK melakukan kontrak kerjasama dengan Satker, dimana dana untuk pembangunan irigasi dialokasikan untuk Kelurahan KTK adalah Rp. 250 juta sesuai anggaran yang terdapat dalam RAB untuk diserahkan kepada masing-masing bendahara kelompok kerja yang telah ditetapkan melalui musyawarah.

Namun dana yang disalurkan terlambat dari pusat kepada KPPN Kota Solok untuk dicairkan melalui Lembaga

Keuangan (Bank) yang ditetapkan. Mengingat waktu pelaksanaan terlalu singkat (dapat selesai dalam tahun 2005) sehingga petani menyediakan biaya secara swadaya dalam bentuk fisik seperti penyediaan lahan, tenaga kerja serta sumber daya lainnya, hal ini mengindikasikan bahwa petani memiliki kemampuan berpartisipasi hanya saja pengaruh sistem yang berlaku dalam program menyebabkan petani mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah (*top-down planning*).

Menurut Partowijoto (2004), proses partisipasi tidak harus dipaksakan sampai tingkat maksimal, tetapi perlu diupayakan untuk mencapai tingkat yang optimal sehingga lebih mudah diarahkan menuju kondisi yang berkelanjutan (*sustained*).

Tabel 4. Partisipasi Petani dalam Proses Penyaluran Dana PKPS-BBM IP

No.	Pelaksana	Peran	Temuan
1.	Konsultan pendamping	Melakukan penyusunan rencana teknis/RAB yang diserahkan kepada Satker.	Peran petani sebagai pemberi informasi terhadap usulan kegiatan namun Rencana teknis disusun oleh Konsultan untuk selanjutnya diserahkan kepada Satker
2	Satker	Melakukan kontrak kerjasama dengan OMS/LPMK	Petani mengetahui adanya kontrak kerjasama antara Satker dan LPMK melalui musyawarah dan informasi dari petani lain
3.	KPPN dan Bank	Menyediakan dana setelah memperoleh SPM dari satker	Dana yang disalurkan terlambat sehingga petani menyediakan biaya secara swadaya mengingat waktu pelaksanaan terlalu singkat
No.	Pelaksana	Peran	Temuan
4.	LPMK (OMS)	Melakukan pencairan dana melalui Bank Nagari Cab. Kota Solok	Petani memanfaatkan dana Rp. 250 juta untuk pembangunan irigasi yang disalurkan oleh LPMK kepada bendahara pada masing-masing kelompok kerja
5	P3A dan Petani (KPP)	Melaksanakan kegiatan	Petani mengetahui dana untuk pembangunan irigasi berdasarkan prosedur yang ditetapkan dalam RAB

Bila diperhatikan proses partisipasi yang dilalui petani dalam PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK, diketahui lebih mengarah pada mobilisasi masyarakat sehingga partisipasi sebagai sebuah proses hanya sesaat dalam program karena petani kurang diberdayakan oleh pemerintah baik dalam keterlibatannya mempersiapkan kegiatan, menyampaikan gagasan hingga mengambil keputusan akibat dari dominasi yang berlebihan dari kalangan elit untuk mencapai sasaran program.

c. Tingkat Partisipasi Petani dalam Penyelenggaraan PKPS-BBM IP untuk Pembangunan Irigasi di Kelurahan KTK

Untuk dapat menentukan tingkat partisipasi tersebut, maka perlu ditinjau terlebih dahulu tingkat partisipasi petani dari beberapa tahap pelibatan petani dalam program. Menurut Partowijoto (2004), pada proyek pelibatan masyarakat perlu dimengerti adanya tahapan pembangunan dalam kaitannya dengan partisipasi yang dilakukan dengan melihat tahap inisiasi, tahap perencanaannya, dan tahap pelaksanaan hingga tahap keberlanjutan. Maka tahapan tersebut dapat dijadikan sebagai indikator sebagai dasar analisis tingkat partisipasi petani dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK.

Seperti diketahui bahwa proses partisipasi dalam penyenggaraan PKPS-

BBM IP belum optimal dan kesesuaian par-tisipasi terhadap program lebih mengarah pada mobilisasi, maka untuk mengukur tingkat partisipasi petani dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP pada proyek pembangunan irigasi di Kelurahan KTK dapat dijelaskan dari beberapa tahap-tahap kegiatan seperti tampak dalam Tabel 5 berikut ini.

Tabel 5. Distribusi Tingkat Partisipasi Petani dari Tahap-Tahap Kegiatan PKPS-BBM IP untuk Pembangunan Irigasi di Kelurahan KTK

No.	Tahap-Tahap Kegiatan Pembangunan Irigasi	Total Skor diperoleh	Total Skor diharapkan	Pencapaian (%)	Kategori
1.	Tahap inisiasi - mempersiapkan musyawarah - menyebarkan informasi - mendaftar ke kelompok kerja - menghadiri rapat-rapat	238	368	64,7	Sedang
2.	Tahap perencanaan - perancangan kegiatan - menyumbang lahan kegiatan - menyumbang material - mensurvei lokasi	211	368	57,3	Sedang
3.	Tahap pelaksanaan - menyediakan peralatan - membersihkan saluran - mengangkut material - mengerjakan konstruksi	277	368	75,3	Tinggi
4.	Tahap keberlanjutan - mengembangkan usaha - merawat prasarana - menyediakan biaya perawatan	132	276	47,8	Sedang

Dari seluruh rangkaian hasil pencapaian tingkat partisipasi petani, analisis dan pengukurannya tidak cukup hanya dengan melihat ada atau tidaknya partisipasi tersebut, namun perlu pula dilihat tingkat partisipasi masyarakat (kelompok individu atau perorangan) dalam penyelenggaraaan PKPS-BBM IP.

Secara konseptual Arnstein (1969) *cit* Zoebir, 2008, menyatakan bahwa partisipasi terjadi apabila telah ada pembagian ulang kekuasaan *(redistribution of power)* dalam menentukan pelaksanaan kegiatan antara penyedia kegiatan dengan masyarakat. Sebagaimana proses partisipasi petani dalam program, diketahui adanya peran pemerintah telah menunjukkan terjadinya distribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat (petani), namun sebatas mana tingkat partisipasinya dapat ditentukan dengan melakukan analisis dari tahap-tahap partisipasi yang telah ditentukan dari persentase pencapaian hasil peneliti-an di atas.

Maka berdasarkan hasil analisis tingkat partisipasi petani dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP mulai dari tahap inisiasi, perencanaan, pelaksanaan dan keberlanjutan, bila dikaitkan dengan teori Arnstein (1969) sebagaimana yang terdapat pada tipologinya dalam delapan tangga partisipasi masyarakat *(Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation)* dapat diketahui pada Tabel 6.

Hasil penelitian menunjukan bahwa tingkat partisipasi petani terhadap penyelenggaraan PKPS-BBM IP mencapai 61,3% dimana tingkat partisipasi petani berada pada kategori tingkat partisipasi pura-pura (*tokenism*) artinya negosiasi terjadi dimana masyarakat (petani) didengar dan diperkenan berpendapat, tetapi tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa

pandangan mereka dipertimbangkan oleh pemegang keputusan.

Tabel 6. Hasil Pencapaian Tingkat Partisipasi Petani dalam Penyelenggaraan PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK

No	Tingkat partisipasi	Tahap Kegiatan				Pencapaian (%)
		Inisiasi	Perencanaan	Pelaksanaan	Keberlanjutan	
1.	Manipulasi					-
2.	Terapi					-
3.	Informasi					-
4.	Kosultasi					47,8
5.	Penentraman					57,3
6.	Kemitraan					64,7
7.	Pelimpahan wewenang					75,3
8.	Kendali masyarakat					-
Tingkat Pencapaian (%)		64,7	57,3	75,3	47,8	61,3

Hal ini diketahui pada tahap inisiasi, partisipasi petani berada pada tingkat ke enam, dimana telah terjalin suatu hubungan kemitraan (*patnership*) antara organisasi masyarakat setempat (LPMK/P3A) dengan Tim Pemerintah (konsultan, satker dan tim kecamatan) dalam rangka mempersiapkan kegiatan sedangkan petani diketahui masih kurang terlibat, walaupun informasi tentang program telah sampai kepada petani dari petani yang sebelumnya pernah ikut dalam kegiatan sosialisasi, tetapi inisiatif mempersiapkan musyawarah hanya diikuti oleh petani yang memiliki kedudukan dalam kelompok (pengurus P3A).

Pada tahap perencanaan, partisipasi petani berada pada tingkat ke lima karena peran tim pemerintah masih mendominasi dalam merencanakan kegiatan, dimana perumusan rencana teknis menghasilkan kesepakatan sebagai bentuk penentraman (*placation*) masalah petani terhadap kerusakan irigasi dan petani cendrung menerima kesepakatan tersebut. Dengan demikian, usulan petani dapat dengan mudah dikalahkan dalam pemilihan, dengan kata lain mereka (tim pemerintah) membiarkan petani untuk memberikan saran-saran atau rencana tambahan, tetapi pemegang kekuasaan tetap berhak untuk menentukan legitimasi atau fisibilitas dari saran-saran tersebut.

Menurut Arnstein (1969 *dalam* Junanto, 2004), ada dua tingkatan dimana masyarakat ditentramkan: (1) kualitas pada bantuan teknis yang mereka miliki dalam membicarakan prioritas-prioritas mereka; (2) tambahan dimana masyarakat diatur untuk menekan prioritas-prioritas tersebut. Prioritas yang dihasilkan pada sosialisasi kegiatan di Kelurahan KTK adalah untuk pembangunan irigasi, dimana kebijakan tersebut merupakan rencana strategis Pemerintahan Kota Solok dalam rangka pengendalian banjir, sehingga rancangan kegiatan disusun dan ditetapkan oleh tim pemerintah setempat yang telah ditunjuk pada sosialisasi kegiatan di tingkat kota, kemudian diturunkan kepada masyarakat untuk pelaksanaannya, hal tersebut memberikan kesan program mengarah pada mobilisasi sehingga makna partisipasi masyarakat yang terdapat pada petunjuk teknis hanya sekedar konsep dan masyarakat (petani) diatur untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Pada tahap pelaksanaan, partisipasi petani berada pada tingkat ke tujuh, dimana mulai terlihat adanya pelimpahan wewenang (*deligated power*) dari pihak tersebut kepada petani sebagai kelompok kerja

kegiatan untuk melaksanakan pembangunan irigasi sesuai konsep yang telah ditetapkan, meskipun tingkat partisipasi petani lebih tinggi pada pelaksanaan tetapi partisipasi yang terjadi masih memperlihatkan intervensi pihak lain kepada petani karena produk (rencana teknis) yang ditawarkan dari program merupakan hasil olahan dari pihak yang memiliki kedudukan sedangkan petani tinggal melaksanakan untuk mencapai sasaran dari program. Hal ini sesuai dengan pernyataan Tanjung (2001), dimana program pembangunan selama ini masih saja diturunkan dari atas (pemerintah) dan masyarakat tinggal melaksanakan dalam bentuk fisik di lapangan tanpa keterlibatan langsung dari masyarakat yang menjadi sasaran program (dalam perencanaan) dengan sendirinya dukungan masyarakat terhadap program menjadi pura-pura sehingga tingkat partisipasinya masih layak disebut sebagai mobilisasi.

Hal tersebut terjadi pada tahap keberlanjutan, dimana partisipasi petani berada pada tingkat ke empat yaitu konsultasi (*consultation*) karena petani diketahui masih bersikap pasif dalam memelihara hasil-hasil pembangunan sebagai dampak dari kurangnya keterlibatan petani dalam proses pembangunan, pada akhirnya petani tetap mengharapkan bantuan pemerintah dalam mengatasi persoalan mereka dengan mengkonsultasikan permasalahan mereka kepada pemerintah (tim survei) apabila program mengenai pembangunan irigasi kembali diterapkan, bila hal ini masih tetap terjadi maka petani (masyarakat) akan tetap terbiasa menerima bantuan dari pemerintah tanpa memiliki kreatifitas untuk memberdayakan kemampuan petani itu sendiri dalam mengatasi persoalannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Proses partisipasi petani dalam penyelenggaraan PKPS-BBM IP di Kelurahan KTK belum optimal, hal ini ditandai dari kegiatan sosialisasi dan penyaluran dana masih didominasi oleh pihak yang memiliki kedudukan dalam program (Tim pemerintah, LPMK KTK dan pengurus P3A) dengan dipilihnya prasarana irigasi sebagai prioritas pembangunan di Kelurahan KTK sedangkan petani bertindak sebagai kelompok kerja kegiatan setelah direkrut oleh P3A setempat. Meskipun penyelenggaraan program sesuai dengan prinsip-prinsip PKPS-BBM IP karena dilaksanakan secara swakelola oleh masyarakat namun secara partisipatif dukungan dan tanggungjawab petani terhadap program lebih mengarah pada mobilisasi kegiatan sehingga keterbukaan menyampaikan aspirasi dan keberlanjutan terhadap prasarana terbangun menjadi semu atau sesaat dalam program karena masih kurangnya pengembangan prasarana terbangun dari petani dalam melestarikan hasil pembangunan.

Sedangkan tingkat partisipasi petani terhadap program diketahui berada pada kategori partisipasi pura-pura (*tokenism*) artinya negosiasi (musyawarah) yang dilakukan menghasilkan kesepakatan, dimana dana program untuk pembangunan irigasi dapat diterima oleh seluruh *stakeholders* namun petani sebagai pihak yang berpengaruh (pelaku) terhadap pemanfaatan prasarana tersebut bersikap pasif dan cendrung menerima keputusan tersebut, walaupun belum tentu sesuai dengan aspirasinya karena hak dan legitimasi program dipegang oleh pihak yang memiliki kedudukan (penguasa) dalam program, pada akhirnya petani tetap mengharapkan bantuan dari pemerintah dalam mengatasi persoalannya.

Saran

Untuk meningkatkan partisipasi petani dalam proses kegiatan program menyangkut pembangunan irigasi kedepan, diperlukan kesediaan pemerintah memberikan kesempatan kepada petani melalui organisasi mereka (P3A/Kelompok Tani) untuk dilibatkan dalam setiap proses kegiatan baik dari tahap awal (sosialisasi), perencanaan, pelaksana-an hingga pengelolaan hasil-hasil pembangunanmya, sedangkan peme-rintah dapat bertindak sebagai fasilitator dan mengawasi aktifitas dari penyelenggaraan program tersebut, hal ini penting mengingat Kota Solok telah memiliki PERDA No. 2 Tahun 2005 tentang prosedur perencanaan pembangunan partisipatif, maka sudah selayaknya pemerintah setempat memperhatikan prakarsa dari petani (masyarakat).

Untuk meningkatkan partisipasi petani diperlukan kesediaan pemerintah menjadi promotor pembangunan dengan memberi peluang kepada petani dalam mengatur sendiri keperluannya melalui organisasi mereka (P3A/Kelompok Tani) seperti mengajukan sebuah proposal pembangunan kepada pemerintah, dalam arti kata petani merancang sendiri program pembangunan yang disponsori oleh pemerintah karena disadari program yang datang dari pemerintah lebih cenderung mengarah kepada mobilisasi kepada petani sehingga petani kurang kreatif dan selalu tergantung kepada pemerintah dalam mengatasi persoalannya.

Untuk peneliti selanjutnya, dapat mempertimbangkan kembali program partisipatif yang diterapkan oleh pemerintah, agar tidak terjadi dualisme pemahaman antara partisipasi dan mobilisasi seperti kasus Kelurahan KTK. Ketika pemerintah Kota Solok telah memiliki kebijakan dalam pembangunan partisipatif, pada saat program datang dari pemerintah pusat kebijakan tersebut ikut terpengaruhi karena sistem yang berlaku dalam program sehingga yang terjadi pemerintah setempat memobilisasi masyarakat untuk mencapai sasaran dari program tersebut, sehingga berdampak pada tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraannya maupun dalam memanfaatkan hasil-hasil pembangunan-nya.

Daftar Pustaka

Arnstein, S.R. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners. 35(4): 216□224.

Bappeda Kota Solok. 2004. *Buku Profil Daerah Kota Solok: Potensi/Peluang Investasi Kota Solok*. Pemerintahan Daerah Tingkat II Propinsi Sumatera Barat. Kota Solok.

Departemen Pekerjaan Umum. 2005. *Pedoman Umum Pelaksanaan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM bidang Infrastruktur Pedesaan Tahun 2005*. Direktorat Jenderal Cipta Karya. Jakarta.

Dinas Kimprasda dan Tata Ruang Kota Solok. 2005. *Kontrak Swakelola PKPS-BBM IP (2005): Kegiatan Perbaikan dan Rehabilitasi Jaringan Irigasi Bandar Tangah, Bandar Ampang Ngarai dan Bandar Sawah Body di Kelurahan KTK*. Dinas Pekerjaan umum. Solok.

Junanto, Deny. 2004. *Model Pendekatan Ekosistem dalam Pembangunan Masyarakat Daerah*. LP3S. Bogor.

Maryono, Erfan dkk. 2006. *Laporan Akhir: Studi Evaluasi Pelaksanaan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Infrastruktur Pedesaan (PKPS BBM IP) Tahun 2005*. LP3ES. Jakarta.

Partowijoto, Achmadi. 2004. *Makna Partisipasi dalam Pengelolaan Terpadu Sumberdaya Air & Sistem Irigasi*. PU-SDA. Jakarta.

Peraturan Daerah Kota Solok. No. 2 Tahun 2005 tentang Prosedur Perencanaan Pembangunan partisipatif.

Rantetoding, Patana. 2005. *Sosialisasi Pelaksanaan PKPS-BBM bidang Infrastruktur Perdesaan*. Direktorat Jenderal Perkotaan dan Pedesaaan. Departemen Pekerjaan Umum. Jakarta.

Tanjung, Faidil. 2001. *Pemahaman Partisipatif Kondisi Pedesaan (PPKP) dalam Implementasi Pembaharuan Kebijakan Pengelo--laan Irigasi (PKPI)*. Fakultas Pertanian. Universitas Andalas. Padang.

Usman, Azwir. 2003. *Pengaruh Partisipasi Wanita Tani dalam Pelaksanaan Kegiatan Kelompok Usaha untuk Peningkatan Pendapatan dan Kesejahteraan*. [Skripsi]. Padang. Fakultas Pertanian. Universitas Andalas.

WISMP, 2005. *Preparation of Program Implementation Plan–Phase I*. Main Report (Indonesian version). World Bank-Indonesia. Jakarta.

Zoebir, Zuryawan I. 2008. *Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah*. [Tesis]. Jakarta. Magister Ilmu Hukum. Universitas Jayabaya.