

## ABSTRAK

Kusdarini SIP  
Apriwan, S.Sos  
M.Hari Saptono

*Evaluasi Program Dasar Pembangunan Partisipatif (Studi Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang).*

Dana DIPA Universitas Andalas 2005

Penelitian bertujuan Untuk mendeskripsikan proses pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP). Untuk mengetahui hasil-hasil yang telah dicapai dengan pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP). Untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP)

Penelitian dilakukan di dua daerah di Sumatera Barat yaitu Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang. Data dikumpulkan dengan melakukan wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Data hasil penelitian disajikan secara deskriptif dengan metode kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif di dua daerah ini belum berjalan sesuai dengan tujuan PDPP. Di Kabupaten Lima puluh Kota Program PDPP yang dilaksanakan adalah Penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari (RPJMn), dokumen Program Investasi dan Program Pembiayaan (PP). Sementara di Kota Padang dokumen RPJMk dan Prosedur Perencanaan Pembangunan Partisipatif (P4)

Kendala utama dalam pelaksanaan PDPP di Kabupaten Lima Puluh Kota adalah permasalahan dana, anggaran dana untuk PDPP yang dituangkan dalam APBD sangat kecil untuk membiayai pelaksanaan PDPP di Kabupaten ini. Sementara untuk Kota Padang, biaya bukan permasalahan mendasar dalam pelaksanaan PDPP, hanya permasalahan adalah sering terjadinya perubahan kebijakan baik dari pusat maupun di tingkat daerah sendiri.

Selain itu, kendala lain dalam pelaksanaan PDPP di dua daerah ini cenderung sama, seperti kurangnya sosialisasi PDPP pada masyarakat dan lembaga pemerintahan daerah, perubahan kebijakan sebagai imbas suksesi kepemimpinan daerah.

**EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM DASAR PEMBANGUNA  
PARTISIPATIF (PDPP) DI PROVINSI SUMATERA BARAT  
(Studi di Kota Padang dan Kabupaten Lima Puluh Kota)**

**A. Latar Belakang**

Otonomi Daerah telah merubah situasi lingkungan di bidang pembuatan perencanaan pembangunan daerah. Perubahan lingkungan tersebut memerlukan reposisi dan penggunaan paradigma baru dalam perencanaan pembangunan daerah ke arah yang lebih demokratis dan partisipatif, yang melibatkan *stakeholders* dalam proses *decision making* perencanaan daerah.

Hal tersebutlah yang coba difasilitasi oleh Pemerintahan Daerah dengan **Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP)**. Program ini didasari oleh UU no. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU no.25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, PP no.108 tentang Pedoman Perencanaan Pembangunan Daerah, SE Mendagri/Bangda no.650 perihal yang sama.<sup>1</sup>

Bantuan Teknis untuk pendampingan dalam penyusunan PDPP pada tahun 2001-2004 diberikan oleh *Performance Oriented Regional Management Project* (perform Project), yaitu proyek bantuan teknis yang disponsori oleh *US Agency for International Development* (USAID) bekerjasama dengan Indonesia, sedangkan yang bertindak sebagai konsultan pelaksana adalah berasal dari *Research Triangle Institute* (RTI) *International* – sebuah lembaga swadaya masyarakat yang berasal dari North Carolina Amerika Serikat. Program ini diselenggarakan dibawah koordinasi Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD), Departemen Keuangan sebagai *Executive Agency* dan Ditjen Bina Pembangunan Daerah (Bangda) Departemen dalam Negeri sebagai *Implementing Agency*<sup>2</sup>.

Walaupun sudah hampir empat tahun berjalannya PDPP tersebut, akan tetapi masih banyak ditemukan beberapa program perencanaan pembangunan ditingkat Kabupaten/Kota di Sumatera Barat yang belum mengaplikasikan aspek partisipasi masyarakat dalam program pembangunan, padahal metode partisipatif dalam konteks PDPP sudah hampir cukup lama untuk diterapkan di daerah ini.

Untuk Kota Padang misalnya, sebagai Ibukota propinsi Sumatera Barat dilihat cukup progresif dalam melaksanakan berbagai macam program pembangunan. Akan tetapi dalam dinamika pembangunan tersebut seringkali muncul permasalahan-

---

<sup>1</sup> Widjono Ngadijo, *Modul PDPP: Pengenalan PDPP dan Manajemen Implementasi PDPP* RTI-International-USAID, Jakarta, 2003

<sup>2</sup> Ibid, hal.23

permasalahan yang kontroversial pada tataran keterlibatan atau partisipasi masyarakat. Hal ini secara nyata bisa dilihat pada produk pembangunan Terminal Regional Bingkuang Kota Padang, dimana mulai dari proses perencanaan sampai dengan pengoperasiannya masih menyisakan pro dan kontra dalam masyarakat.

Sedangkan untuk Kabupaten Lima Puluh Kota juga muncul permasalahan serupa, dimana banyak program-program pembangunan seperti pembangunan di bidang pertanian yang menjadikan Hutan Lindung di kawasan Ampangan Pilubang dan Bukit Limbuku menjadi Huta Gambir. Dan yang menjadi kontroversial lagi adalah kebijakan pembangunan untuk memindahkan Ibukota kabupaten Lima Puluh Kota dari Payakumbuh ke Sarilamak yang menimbulkan kontroversial di dalam masyarakat.

Dalam konteks inilah menjadi sesuatu yang cukup penting untuk melihat dan mengevaluasi bagaimana hasil dari pelaksanaan PDPP setelah empat tahun dilaksanakannya program tersebut, dan tentunya sudah terdapat berbagai capaian dan hambatan yang diperoleh dari pelaksanaan PDPP yang dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat, Khususnya di Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang.

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mendeskripsikan proses pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP).
2. Untuk mengetahui hasil-hasil yang telah dicapai dengan pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP).
3. Untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP).

## **C. Tinjauan Pustaka**

### **1. Evaluasi**

Konsep evaluasi didefinisikan sebagai salah satu fungsi dalam siklus manajemen proyek. Menurut Aji dan Sirait, Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara objektif terhadap pencapaian hasil-hasil yang telah direncanakan sebelumnya. Hasil-hasil evaluasi tersebut menjadi umpan balik untuk perencanaan kembali.<sup>3</sup> Sedangkan evaluasi menurut menurut William N. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan , masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Eva Muthia, *Evaluasi Pelaksanaan Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu di Kota Solok*, Padang, PPs Universitas Andalas, 2000, Tesis, hal.23

<sup>4</sup> William, N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, UGM Press.

Dari pengertian di atas, maka disimpulkan bahwa evaluasi merupakan upaya untuk melakukan penilaian secara objektif, terhadap hasil-hasil yang telah dicapai dalam suatu kebijakan atau program. Berkaitan dengan penelitian ini, maka evaluasi pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif adalah suatu upaya yang dilakukan untuk memberi penilaian secara objektif terhadap hasil-hasil daripada pelaksanaan PDPP di Sumatera Barat, khususnya di Kota Padang dan Kabupaten Lima Puluh Kota.

## 2. Partisipasi

Partisipasi menurut Upholf adalah gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan kegiatan, ikut menikinati hasil dari kegiatan tersebut, dan ikut serta dalam mengevaluasinya. (Upholf, 1992). Sedangkan partisipasi menurut Bank Dunia adalah suatu proses di mana berbagai pelaku (*Stakeholders*) dapat mempengaruhi serta membagi wewenang dalam menemukan inisiatif-inisiatif pembangunan, keputusan serta pengalokasian berbagai sumber daya yang berpengaruh terhadap mereka (Bank Dunia, 1994).

## 3. Program Dasar Pembangunan Partisipatif

Pendekatan dalam Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) ini bertitik tolak dari aspirasi kebutuhan dan kemampuan masyarakat setempat yang berorientasi pada peningkatan kualitas lingkungan hidup dan pengembangan ekonomi lokal<sup>5</sup>.

Tujuan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) terutama adalah menyediakan instrumen bagi pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam merencanakan dan mengelola pembangunan daerah yang partisipatif, berorientasi pada pencapaian hasil (kinerja), berjangka menengah, dan mencakup investasi pembangunan multi-sektoral. Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) disusun agar tercipta keserasian dan keterpaduan dalam proses perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan pembangunan daerah; tercipta proses pembangunan yang sesuai dengan aspirasi kebutuhan dan kemampuan masyarakat.

Aspek-aspek yang tercakup dalam penyusunan dokumen Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) antara lain yaitu:<sup>6</sup>

### 1. Strategi Program

Strategi program merupakan alat manajemen bagi daerah dalam merumuskan maksud dan tujuan perencanaan strategis. Perencanaan yang dirumuskan meliputi perencanaan strategis (5- 10 tahun) dan operasional (1-2 tahun). Sebagai suatu alat manajemen, perencanaan strategis ini perlu mempertimbangkan prinsip keterkaitan dan

---

2000, hal.608

<sup>5</sup> Toolkit Rangkuman Modul PDPP, Perform Project, 2004

<sup>6</sup> Toolkit PDPP, Perform Project, Jakarta, 2004

keseimbangan antara perencanaan dan penganggaran.

## 2. Program Investasi

Program Investasi adalah program pembangunan yang bertumpu dan berorientasi pada masyarakat serta kemampuan pendanaan, di mana program investasi tersebut terdiri dari program investasi fisik dan non fisik yang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan partisipasi masyarakat dan swasta.

## 3. Program Pembiayaan

Dokumen Program Pembiayaan berisi program pengelolaan pembiayaan dan rencana tindak, yang pada prinsipnya merupakan pendekatan penyusunan rancangan kebijakan, program dan rencana tindak dari berbagai kemampuan pembiayaan yang dapat digali dan dikembangkan, guna membiayai proyek/kegiatan investasi daerah.

## 4. Program Pengembangan Institusional

Program Pengembangan Institusional adalah upaya peningkatan kapasitas institusi pemerintah, swasta dan masyarakat untuk merespon kebutuhan penanganan isu strategis yang telah dirumuskan dalam strategi program.

## 5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa/Nagari/Kelurahan

RPJMd/n/k merupakan media efektif dalam merumuskan perencanaan di tingkat desa. Pelibatan masyarakat dalam perencanaan menjadi konkrit melalui kontribusi mereka dalam menggali kebutuhan, permasalahan, hingga menentukan skala prioritas dan menyusun rencana.

## 6. Corporate Planning untuk perusahaan daerah

*Rencana korporate* merupakan dokumen rencana strategis di tingkat organisasi bagi badan usaha/badan hukum berjangka waktu 3-6 tahun, dengan tujuan utama agar rencana kerja tahunan dan rencana operasional badan usaha/badan hukum tersebut dapat disusun secara terfokus, terarah, terkendali dan efisien.

## 7. Pengembangan Ekonomi Lokal Partisipatif

Pengembangan Ekonomi Lokal Partisipatif (PELP) adalah upaya bersama antara pemerintah daerah, swasta dan kelompok masyarakat dalam mengelola sumber daya daerah.

## D. Metode Penelitian

### 1. Tipe dan Pendekatan

Penelitian ini secara khusus menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Hadari Nawawi (1998:63) penelitian deskriptif adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan, melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang, berdasarkan faktor-faktor yang tampak, atau sebagaimana adanya.

Ciri-ciri penelitian kualitatif menurut Moleong (2001:4-8) diantaranya bahwa pada penelitian kualitatif peneliti sendiri atau dengan bantuan orang lain merupakan alat pengumpul data utama, karena hanya manusia yang mampu memahami kaitan kenyataan-kenyataan di lapangan.

### **2. Cakupan Wilayah (Lokasi Penelitian)**

Penelitian ini dilakukan pada dua kabupaten/kota, yaitu Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang secara *purposive sampling* dimana peneliti dengan menggunakan kriteria tertentu memilih subyek yang dapat dianggap mewakili populasi yang dikajinya. Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang mewakili karakteristik kabupaten dan kota lain yang melaksanakan program serupa.

### **3. Pemilihan informan**

Teknik pemilihan informan dalam penelitian ini adalah dengan cara *Purposive sampling* dimana teknik ini digunakan untuk menentukan informan yang dibutuhkan dalam kaitannya dengan pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP). Berdasarkan teknik ini maka yang akan dijadikan informan adalah Pemerintah Daerah (Tim Teknis yaitu Perwakilan Instansi terkait), *Non-Government Stakeholders*, perwakilan dari kelompok masyarakat dan organisasi profesi di daerah, Kelompok Komunitas, kelompok warga di tingkat nagari/kelurahan dan para fasilitator, unsur konsultan, anggota LSM atau mitra lokal setempat. Disamping itu, informan kunci akan diwawancarai Kepala Daerah atau Sekretaris Daerah dari Kota Padang dan Kabupaten Lima Puluh Kota.

#### **1. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data**

Data primer yaitu data yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan dan dari hasil pengamatan yang dilakukan di lapangan terhadap fenomena-fenomena empiris yang terjadi berkaitan dengan proses pelaksanaan PDPP di Kabupaten-Kota. Selain itu juga data tentang bentuk keterlibatan masyarakat dalam perumusan peraturan daerah dimaksud.

Data sekunder yaitu data yang diperoleh sudah diolah seperti dokumen-dokumen tertulis dan studi kepustakaan. Data sekunder yang dibutuhkan merupakan data mengenai gambaran umum atau deskripsi wilayah penelitian. Sedangkan data sekunder lainnya yang dijadikan acuan adalah data-data yang didokumentasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini digunakan secara berturut-turut seperti Observasi, *Wawancara mendalam* dan Dokumentasi.

#### **2. Teknik Analisa Data**

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisa dengan teknik analisa data *qualitatif* yang didukung juga oleh data-data kuantitatif. Analisa data ini akan

digambarkan melalui analisa emik (menurut apa yang digambarkan oleh subjek penelitian atau informan) dan analisa etik (interpretasi menurut peneliti). Uraian dan kesimpulan dalam interpretasi ini dihubungkan pada kerangka teoritis yang digunakan, sehingga diperoleh gambaran yang sebenarnya dari data lapangan untuk menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi penelitian.

## E. TEMUAN POKOK PENELITIAN DAN ANALISIS HASIL

### 1. Pelaksanaan PDPP di Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang

#### a. Pelaksanaan PDPP di Kabupaten Lima Puluh Kota

Sebelum PDPP yang dimotori oleh Perform Project RTI International-USAID masuk ke Kabupaten Lima Puluh Kota, Perumusan dokumen perencanaan kabupaten selama ini menggunakan dan bertumpu pada pendekatan Pedoman Penyusunan Perencanaan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D), dimana secara substansi masih membutuhkan penyempurnaan lebih lanjut seiring dengan perkembangan paradigma pembangunan yang menuntut adanya peningkatan peran masyarakat dalam siklus pembangunan.

Untuk membantu masyarakat pada tingkat akar rumput tersebut, PDPP melahirkan sebuah produk yang dinamakan Perencanaan Bersama Masyarakat (PBM). PBM merupakan salah satu bagian untuk mendorong terjadinya proses demokratisasi dalam perencanaan pembangunan. Dokumen PBM ini lebih lanjut disebut dengan dokumen RPJMn (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari).

Pelaksanaan PDPP di Kabupaten Lima Puluh Kota di mulai pada September 2002. Kabupaten Lima Puluh Kota sendiri merupakan *Pilot Project* PDPP yang dipilih oleh Perform Project RTI International untuk propinsi Sumatera Barat. Untuk tahapan pertama dokumen PDPP yang disusun/dilaksanakan adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari (RPJMn). Menurut Koordinator tim Teknis PDPP Kabupaten Lima Puluh Kota yang juga Staff pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kab. Lima Puluh Kota, Muasril mengatakan bahwa:

*“ RPJMn dipilih diasumsikan untuk mengetahui kebutuhan masyarakat mulai dari tingkatan pemerintahan yang paling rendah (nagari) dalam perencanaan pembagunan, sehingga akan lebih memudahkan untuk proses penyusunan dokumen PDPP lainnya, seperti Program Pembiayaan (PP), Program Investasi (PI) dan lain-lain.” (wawancara-2005)*

Penyusunan dokumen RPJMn pada kabupaten Lima Puluh Kota difokuskan pada satu Kecamatan (*Pilot Project*) Harau, yang terdiri dari lima nagari antara lain; Nag. Tarantang, Sarilamak, Lubuk Batingkok, Pilubang dan Nag. Gurun.

Lebih lanjut pada Tahapan penyusunan dokumen PDPP RPJMn ini melibatkan berbagai pihak antara lain, Tim teknis dan Tim inti yang diambil dari Bappeda Kabupaten Lima Puluh Kota, Mitra lokal dan Lokal Manager Perform Project, utusan masing-masing nagari yang terdiri dari lima orang pernagari yang dipilih satu orang perjorong dengan pendekatan partisipatif. Menurut Imran yang merupakan kader dari nagari Tarantang yang tergabung dalam Forum Warga (Forwa), pemilihan kader di tingkat nagari ini cukup partisipatif dipilih dalam musyawarah di tingkat nagari. personal yang dipilih diasumsikan cukup memiliki kompetensi dengan kualifikasi pendidikan minimal SLTA (Sekolah Menengah Tingka Atas).

Setelah identifikasi kader pada lima nagari di Kecamatan Harau, kemudian diberikan pelatihan untuk membekali kader dengan metodologi identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat. Pelatihan ini dilakukan selama 3 hari bertempat di Bukittinggi. Pelatihan difasilitasi oleh tim Perform Project dan Mitra Lokal, narasumber lain juga berasal dari unsur pemerintahan daerah (Bappeda). Tambah Imran lagi materi Pelatihan menyangkut metodologi identifikasi masalah dan kebutuhan, serta potensi masing-masing kelurahan yang menggunakan metode *Participatory Rural Appraisal (PRA)*, *Rural Rapid Appraisal (RRA)* dan *Ziel Oriented Project Planning (ZOPP)*.

Setelah pelatihan kader selesai, baru dilaksanakan identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat. Kegiatan ini difasilitasi oleh kader yang sudah dilatih dengan menggunakan metode survey dan diskusi kelompok terfokus (FGD). Hasil yang diperoleh dari kegiatan ini meliputi; sejarah dan potensi nagari, masalah-masalah prioritas masing nagari dan agenda pembangunan nagari. Menurut Budi, Mitra Lokal PDPP Kabupaten Lima Puluh Kota, proses dalam FGD cukup merepresentasikan lapisan masyarakat, dimana peserta dalam melakukan survey pada FGD tersebut terdiri atas kelompok yang mewakili masyarakat miskin, kelompok perempuan, kelompok-kelompok kepentingan, kelompok minoritas, dan pihak lain yang selama ini tidak pernah terlibat dalam proses perencanaan pembangunan nagari/desa. Kegiatan ini berlangsung di setiap nagari selama 2 minggu, dengan alokasi 3-4 hari untuk kegiatan survey, dan 10-12 hari untuk pelaksanaan FGD dan perumusan hasilnya.

Tahapan selanjutnya dalam penyusunan dokumen RPJMn, hasil survey dan FGD yang telah dirumuskan sebagai draft dokumen perencanaan bersama masyarakat (PBM) dimusyawahkan pada lokakarya di tingkat nagari. Hasil lokakarya ini adalah kesepakatan bersama masyarakat tentang hasil-hasil survey dan FGD termasuk penetapan wakil masing-masing nagari yang akan mengikuti proses dan implementasi kesepakatan masyarakat tersebut. Hasil akhir dari semua kegiatan (survey, FGD dan Lokakarya) disusun dalam dokumen milik masyarakat yang disebut dengan dokumen RPJMn atau dokumen PBM, yang memuat antara lain: Visi nagari, Sejarah dan cerita



sukses pembangunan nagari, Profil Nagari, Masalah dan Potensi Nagari, Peta Masalah Nagari dan Program Pembangunan Jangka Menengah Nagari.

Menurut, Ferdinal Asful, Lokal Manager PDPP Lima Puluh Kota, dokumen RPJMn ini setidaknya memiliki tiga fungsi sekaligus, yaitu; (1) sebagai bahan masukan untuk perencanaan tahunan daerah (Repetada), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan RPJP Kabupaten Lima Puluh Kota, (2) Sebagai bahan utama/acuan bagi tim teknis (penyusunan dokumen PDPP yang lain), (3) Sebagai kekayaan nagari bersangkutan, yang siap ditawarkan kepada pihak swasta, swadaya atau sumber lain yang relevan. Penyusunan dokumen RPJMn selesai pada Januari 2003, kemudian Kabupaten Lima Puluh Kota melanjutkan Program PDPP dalam penyusunan dokumen Program Investasi (PI) dan Program Pembiayaan pada Juni 2004. Penyusunan dokumen PI dan PP merupakan rangkaian lebih lanjut dari dokumen PDPP. Dalam penyusunan dokumen PP dan PI, Kabupaten Lima Puluh Kota tidak hanya melakukan kerjasama dengan Perform Project RTI International-Usaid, tetapi juga dengan Centre for Participatory Planning (CPP) Program Pasca Sarjana Universitas Andalas. CPP sebagai lembaga yang dibentuk untuk meneruskan konsultan PDPP di Sumatera Barat memiliki ahli-ahli yang akan membantu pemerintahan daerah dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan yang partisipatif<sup>7</sup>.

Dalam Proses penyusunan Dokumen PI dan PP hanya ada Tim inti/teknis dari Bappeda dan tim Perform project yaitu lokal manager dan mitra lokal, ditambah konsultan ahli dari CPP (Mitra Strategies), dan dibantu lima orang kader /fasilitator nagari. Dari proses observasi di lapangan, proses penyusunan dokumen PI dan PP ini mengalami kemandekan. Dari wawancara dengan salah seorang informan, Zulnaedi tim Teknis PDPP Kab. Lima Puluh Kota,

*"Proses penyusunan dokumen PI dan PP mengalami kemandekan, kami sudah berusaha untuk menyelesaikan, akan tetapi ada kesan ketidakseriusan dari semua stakeholders yang terlibat dalam proses ini" (wawancara-2005)*

Informasi yang sama juga kami dapatkan dari Lokal Manager, Ferdinal Asful. Kesan yang ditangkap saling memposisikan pihak lain kurang komitmen dengan tanggungjawab masing-masing. Bahkan dokumen PI dan PP dalam bentuk *print out* tidak bisa diperoleh di Bappeda Kabupaten Lima Puluh Kota. Tim peneliti hanya mendapatkan *softcopy*, itu pun belum dalam bentuk dokumen yang sudah final.

Proses pembiayaan pelaksanaan PDPP di Kabupaten Lima Puluh Kota menurut Khairunnas, Kasubag Keuangan Bappeda Kab. Lima Puluh Kota dan sekaligus anggota tim teknis, operasionalnya sepenuhnya didanai oleh Pemerintah Daerah (APBD),

---

<sup>7</sup> Profil CPP PPs Universitas Andalas. 2004

Perform Project hanya semata memberikan bantuan teknis/fasilitasi berupa metodologi PDPP itu sendiri. Khairunnas Mengungkapkan:

*"Menurut saya PDPP yang dimotori oleh Perform Project RTI internatioanl-Usaid, merupakan program setengah hati, asumsinya pendanaan program ini sepenuhnya ditanggung oleh Pemda, kalau memang berupa bantuan mengapa tidak sekaligus membiayai operasionalisasi PDPP itu sendiri, karena tidak semua Pemerintahan Kabupaten/Kota yang memiliki anggaran berlebih untuk program yang masih unpredictable hasilnya (non fisik)." Wawancara 2005.*

#### b. Pelaksanaan PDPP di Kota Padang

Pelaksanaan PDPP di Kota padang baru dimulai pada Juni 2004, merupakan kerjasama anatar Pemerintahan Kota Padang dengan Perform Project, dan CPP PPs Universitas Andalas. Dokumen PDPP yang disusun untuk Kota padang adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kelurahan (RPJMk) dan dokumen Prosedur Perencanaan Perencanaan Partisipatif(P4).

Pada dasarnya proses pelaksanaan RPJMk di Kota Padang hampir sama dengan proses penyusunan dokumen RPJMn di Kabupaten Lima Puluh Kota. Menurut Dra Elzavina, Lokal Manager Perform Project Kota Padang tahapan Sosialisasi dilakukan pada seluruh Camat dan Lurah yang kelurahannya terpilih untuk *pilot project* RPJMk Kota Padang. Pada tahap awal ini Kota Padang baru mampu memfasilitasi 11 Kelurahan dari 103 kelurahan pada 11 kecamatan yang ada. Menurut Gustina, rangkaian sosialisasi cukup mendapatkan respon positif oleh masyarakat di tingkat kelurahan dan Kecamatan di Kota Padang.

Tabel 2.1

Kecamatan dan Kelurahan di Kota Padang pelaksana PDPP RPJMk 2004

No	Kecamatan	Kelurahan
1	Padang Barat	Rimbo Kaluang
2	Padang Utara	Air Tawar Timur
3	Nanggalo	Kampung Lapai
4	Koto Tengah	Koto Pulai
5	Kuranji	Kuranji
6	Pauh	Limau Matis
7	Bungus Teluk Kabung	Bungus Timur
8	Padang Selatan	Batang Arau
9	Padang Timur	Simpang Haru
10	Lubuk Begalung	Tanjung Aur
11	Lubuk Kilangan	Bandar Buat

Sumber : dokumen RPJMk Kota Padang 2004

Kemudian dalam proses penyusunan dokumen P4 (Prosedur Perencanaan Pembangunan Partisipatif) hanya melibatkan Tim Teknis dan Tim dari Perform Project. Proses penyusunan P4 cukup lancar, karena pada dasarnya dokumen P4 merupakan draft legislasi pelaksanaan PDPP di Kota Padang, yang nantinya akan di SK kan oleh Wali Kota, sehingga PDPP ke depan sudah menjadi agenda yang memiliki legalitas dan bisa dilaksanakan dengan serius.

Proses pembiayaan pelaksanaan PDPP di Kota Padang sebagaimana diungkapkan koordinator Tim Teknis/Inti dari Bappeda Kota Padang, Masrizal:

*"pembiayaan pelaksanaan program penyusunan dokumen PDPP ini diambil dari APBD Kota Padang yang disebut dengan dana ABT (Anggaran Belanja Tambahan), sementara Perform Project hanya sebatas memberikan bantuan teknis (Technical Assistant)"*

Lebih lanjut masrizal menambahkan, karena adanya respon dan keseriusan pemerintahan Kota Padang, biaya pelaksanaan PDPP ini cukup mampu untuk menanggulangi pelaksanaan PDPP Kota Padang khususnya RPJMk dan P4.

## **2. Hasil PDPP di Kab. Lima Puluh Kota dan Kota Padang**

### **a. Hasil PDPP di Kab. Lima Puluh Kota**

Pelaksanaan PDPP di Kabupaten Lima Puluh Kota sudah dimulai semenjak 2002 samapi akhir tahun 2004. untuk tahapan awal Pelaksanaan PDPP adalah penyusunan dokumen RPJMn pada lima nagari di kecamatan Harau. Menurut Imran Forwa nagari Tarantang dan senada diungkapkan oleh Budi dari Mitra Lokal, bahwa pelaksanaan PDPP untuk RPJMn cukup lancar dan berhasil. Karena bisa dilihat dengan direalisasikan oleh Pemerintahan nagari, dijadikan masukan dalam RPJM Kabupaten dan dalam RPJP kemungkinan juga masuk. Disamping itu, partisipasi masyarakat dan pemerintahan daerah yang cukup pro aktif juga bisa dijadikan indikasi lancarnya program PDPP ini, tambah mereka.

Akan tetapi berbeda dengan yang disampaikan oleh Imran, Risman Mansyur dari LSM DIAN kab. Lima Puluh Kota, program PDPP kurang begitu jelas hasilnya. Program ini hanya sebatas program. Ketika program sudah berakhir tidak ada tindakan lebih lanjut untuk merealisasikan apa yang telah dirumuskan dalam dokumen PDPP tersebut, hasilnya hanya berbentuk dokumentasi tanpa ada pemanfaatan untuk dijadikan pedoman dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota.

Bahkan, pernyataan senada juga berasal dari Tim Teknis PDPP dari Bappeda Kab. Lima Puluh Kota, Muasril seperti yang diungkapkan berikut:

*"Pelaksanaan PDPP berupa penyusunan dokrnumen RPJMn, PP dan PI di Kabupaten Lima Puluh Kota, belum jelas hasilnya. Dokumen RPJMn yang diasumsikan*

dijadikan pedoman dalam Musrenbang Kabupaten atau pedoman dalam penyusunan RPJM Kabupaten, kenyataannya sama sekali tidak dilirik. Dokumen itu hanya tinggal dokumen". Muasril menambahkan lebih lanjut, pada dasarnya konsep PDPP ini cukup bagus, seringkali pemerintah pusat menurunkan kebijakan dalam program perencanaan pembangunan yang tumpang tindih, tahun ini bisa jadi PDPP yang dijadikan acuan, tahun berikutnya bisa pula GT-Z, P5D dan lain sebagainya. Sehingga bagi kami sebagai pelaksana di bawah menganggap ini menjadi proyek belaka, tidak ada keseriusan yang berarti dalam pelaksanaannya. Sehingga ketika program/proyek tersebut berakhir maka cerita tentang itu pun berakhir.

Dari observasi, tim peneliti hanya mendapatkan dokumen RPJMn yang dalam bentuk cetak, sementara dokumen PI dan PP tidak ada dalam bentuk cetak, cuma dalam bentuk *softcopy* dan masih belum final. Di samping itu, dokumen RPJMn yang diasumsikan dijadikan pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada), RPJM Kabupaten atau bahkan RPJP dan Renstra SKPD (Satuan Kerja Pemerintahan Daerah), tidak ditemukan apa yang telah digariskan dalam dokumen RPJMn yang sudah jadi.

#### **b. Hasil PDPP di Kota Padang**

Dokumen PDPP RPJMk dan P4 Kota Padang sudah didapatkan dalam bentuk cetak. Rangkaian proses pelaksanaan PDPP di Kota Padang cukup lancar, seperti yang diungkapkan oleh Pompy, Mitra Lokal PDPP Kota Padang:

*"pada dasarnya rangkaian proses pelaksanaan PDPP di Kota Padang cukup lancar, partisipasi masyarakat cukup baik ditambah pro aktif pemerintahan daerah (Bappeda). Sehingga hasil akhir dari program berupa dokumen RPJMk dan P4 sudah selesai dalam bentuk cetak dan siap pakai sebagai pedoman dalam merumuskan RPJM Kota, Repetada atau RPJP"* wawancara 2005

Ungkapan sama juga dinyatakan oleh Ir. Sjafril fasilitator kelurahan Rimbo Kaluang dan Jufri Aljri, SE fasilitator Bandar Buat. Bahwa antusiasme masyarakat cukup responsif dalam menyambut pelaksanaan Program PDPP di Kota Padang.

Menurut Masrizal Koordinator tim Teknis/inti kota Padang, proses pelaksanaan PDPP di Kota Padang cukup lancar, mitra kerjasama seperti Perform dan CPP Unand cukup membantu kelancaran proses tersebut, disamping partisipasi masyarakat sendiri tentunya. Dokumen RPJMn yang sudah siap pakai akan kita kirimkan ke DPR untuk dijadikan masukan dalam mempelajari RAPBD oleh Pemerintah Kota Padang, disamping itu dokumen P4 akan dikeluarkan SK nya oleh Walikota (sejauh ini masih dalam proses verifikasi ditingkat pemerintahan Kota), kita juga akan mengajukan ke DPR untuk merumuskan draft Perda tentang Program

Perencanaan pembangunan Partisipatif. Dokumen RPJMn juga akan dibahas dalam Rakorbang di DPR untuk tahun 2005 ini.

Lebih lanjut Masrizal menambahkan, setelah 9 nagari selesai penyusunan dokumen RPJMk nya, kami sekarang sedang dalam proses penyusunan dokumen RPJMk 93 kelurahan di Kota Padang yang masih tersisa.

### **3. Kendala Pelaksanaan PDPP di Kab. Lima Puluh Kota dan Kota Padang**

#### **a. Kendala Pelaksanaan PDPP di Kab. Lima Puluh Kota**

Pada bagian sebelumnya sudah dipaparkan bahwa pelaksanaan PDPP di Kab. Lima Puluh Kota belum berjalan seseuai dengan target PDPP itu sendiri. Berdasarkan data yang dihimpun terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP), seperti: (1) Koordinasi antar pemda (Bappeda) dengan masyarakat yang menyusun RPJMn (masyarakat nagari) masih kurang; (2) Adanya Keterbatasan Dana, kecilnya anggaran PDPP yang dianggarkan dalam PDPP; (3) Adanya tumpang tindih kebijakan dalam metode penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Sebelum ada PDPP, pendekatan penyusunan perencanaan pembangunan menggunakan metode PSD, GTZ, dan lain-lain; (4) Kurangnya sosialisasi PDPP baik ditingkat masyarakat maupun di tingkat lembaga-lembaga atau badan dinas pemerintahan daerah; (5) Kaji ulang dokumen yang terbentuk setiap tahun tidak dilakukan (*roll over*). Sehingga dokumen tersebut tidak lagi merepresentasikan kondisi nagari bersangkutan; (6) Pemerintahan daerah belum serius/setengah hati, buktinya tidak ada kesinambungan program untuk 70 nagari lagi; (7) Belum ada evaluasi pemda (bappeda) terhadap pelaksanaan PDPP di 50 kota.

#### **b. Kendala Pelaksanaan PDPP di Kota Padang**

Walaupun pelaksanaan PDPP di Kota Padang cukup lancar dan sukses dibandingkan dengan Kabupaten Lima Puluh Kota. Akan tetapi dari data yang terkumpul masih terdapat beberapa kendala yang dihimpun dan juga sama dengan apa yang dihadapi oleh Kab. Lima Puluh Kota, seperti: (1) Sering terjadinya perubahan kebijakan, ketika satu program belum selesai, sudah datang lagi program perencanaan pembangunan lain dengan metode yang berbeda; (2) Terjadinya Suksesi kepemimpinan daerah ikut menentukan lancar tidaknya PDPP, sering terjadi perubahan kebijakan perencanaan pembangunan karena alasan politis seperti ini; (3) Masih rendahnya komitmen aparatur pemerintahan yang terlibat dalam PDPP, asumsi bahwa program PDPP hanya sekedar proyek mempengaruhi kinerja mereka dalam proses pelaksanaan PDPP tersebut; (4) Masih kurangnya sosialisasi PDPP baik di tingkat masyarakat maupun di tingkat lembaga pemerintahan daerah atau SKPD (Satuan Kerja Pemerintahan Daerah); (5) Belum terealisasi seluruh bentuk dokumen PDPP, seperti P2I, SP, Corporate Plan, dan lain-lain.

## F. KESIMPULAN

Secara Keseluruhan pada dasarnya pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) baik di Kabupaten Lima Puluh Kota maupun Kota Padang belum terlaksana secara maksimal. Belum sepenuhnya sesuai dengan pendekatan dan konsep partisipasi, serta Tujuan dan sasaran PDPP itu sendiri. Namun dalam beberapa aspek pelaksanaan PDPP sudah mendekati konsep, tujuan dan sasaran tersebut. Di bidang penyusunan dokumen PDPP RPJMn/k (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari/Kelurahan) di Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang sudah melibatkan partisipasi masyarakat, akan tetapi masih dalam tataran fisik belum masuk pada keterlibatan emosional dan mental. Disisi lain belum maksimalnya keterlibatan masyarakat juga terlihat pada proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan program, menikmati hasil dan keterlibatan dalam evaluasi program.

Pelaksanaan PDPP di Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang hampir memiliki kendala yang sama. Perbedaan mendasar hanya pada proses pembiayaan program, bahwa di Kota Padang biaya operasional PDPP memiliki anggaran yang cukup, sementara di Kabupaten Lima Puluh Kota cukup rendah anggaran yang tersedia, imbasnya dokumen PI dan PP yang menjadi program lanjutan tidak selesai secara maksimal. Kendala-kendala lain cenderung sama antara dua daerah ini, misalnya perubahan kebijakan yang sering terjadi, adanya suksesi kepemimpinan daerah yang cenderung politis, masih rendahnya komitmen aparaturnya pemerintahan yang terlibat, kurangnya sosialisasi baik di tingkat masyarakat maupun ditingkat lembaga pemerintahan daerah sendiri.

## G. REKOMENDASI

Setelah melakukan analisis tentang pelaksanaan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) di Kabupaten Lima Puluh Kota dan Kota Padang, terdapat fakta bahwa pelaksanaan PDPP masih memerlukan upaya perbaikan, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Sejauh ini upaya-upaya kongkrit yang bisa direkomendasikan adalah:

1. Perlu Komitmen *Decision Maker* baik di tingkat Pusat maupun daerah terhadap Pelaksanaan PDPP.
2. Peningkatan Sosialisasi PDPP baik kepada Masyarakat daerah maupun forum-forum SKPD.
3. Pengadaan Pelatihan untuk pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan PDPP
4. Pengadaan anggaran khusus untuk pelaksanaan PDPP yang dituangkan dalam APBD daerah bersangkutan.
5. Melegalisasikan rumusan Pelaksanaan PDPP dalam bentuk SK Walikota/Bupati ataupun dalam bentuk Perda.

## H. Daftar Pustaka

- Azhari, Idham Ibtu. Dkk., Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTATahun 2003), PKPEK, Yogyakarta, 2002
- Abe, Alexander, Perencanaan Daerah Partisipatif, Yogyakarta, Pembaruan, 2005
- Ahmad Helmy Fuady, dkk., Memahami Anggaran Publik, Idea Press, Yogyakarta, 2002
- Dunn, William.N, Pengantar Analisis kebijakan Publik, Yogyakarta: UGM Press, 2000
- Mikkelsen, Britha, Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999
- Gaventa, John dan Valderamma Camila., Dkk., Mewujudkan Partisipasi, The British Council, Jakarta, 2001
- Joko Widodo, Good Governace, Insan Cendekia, Surabaya, 2001
- UU.No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU.No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan, Forum Indonesia Maju, Jakarta, 2004.
- Widjono Ngoedijo, Modul PDPP;Pengenalan PDPP dan Manajemen Implementasi PDPP, RTI International-USAID, Jakarta, 2003
- Chambers, Robert, Pembangunan Desa Mulai dari Belakang, LP3ES, Jakarta, 1983
- Backstrom, H. Charles dan Gerald D. Hursh, Survey Research, Northwestern : Northwestern University Press, 1963.
- Imawan, Riswandha, Metode Penelitian Sosial, Diktat Kuliah, Tidak Dipublikasikan, FISIP UGM, Yogyakarta, 2001
- Marsh David dan Gerry Stoker, Theory and Methods in Political Science, London: Macmillan Press, Ltd. 1995
- Najib, Mohammad, Program Dasar Pembangunan Partisipatif, Perform Project-Usaid, 2003
- Sugiarto dkk. Teknik Sampling, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001
- Singarimbun, M & Sofyan Efendi (edt). Metode Penelitian Survey, Jakarta: LP3ES, 1989