

## PROSES PEMBERDAYAAN DENGAN MODEL EPE (*ENGAGEMENT–PARTICIPATION– EMPOWERMENT*) DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DESA DI KABUPATEN TEGAL

Jurnal Pengembangan Kota (2018)

Volume 6 No. 1 (45–55)

Tersedia online di:

<http://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jpk>

DOI: 10.14710/jpk.6.1.45-55

Noor Sofiah\*, Sunarti

Magister Pembangunan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik,  
Universitas Diponegoro

**Abstrak.** PPIP merupakan salah satu program pembangunan infrastruktur berbasis pemberdayaan masyarakat. Meskipun dalam setiap program berbasis pemberdayaan sudah ada pedoman pelaksanaannya, namun pada pelaksanaan kegiatan PPIP di Kabupaten Tegal, terdapat perbedaan proses pemberdayaan antardesa satu dengan lainnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji proses pemberdayaan dikaitkan dengan proses pemberdayaan model EPE (*Engagement–Participation–Empowerment*) pada PPIP di Kabupaten Tegal. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi multi kasus. Peneliti mengambil dua kasus pada dua lokasi berdasarkan topografi wilayahnya yaitu lokasi di daerah perdesaan di pegunungan (Desa Dukuhbenda) dan daerah perkotaan di daerah dataran rendah (Desa Slawi Kulon). Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa berdasarkan analisis dengan model EPE diketahui pada Desa Dukuhbenda (perdesaan) proses pemberdayaan berproses secara linier sesuai tahapannya. Sedangkan pada Desa Slawi Kulon (perkotaan) proses pemberdayaan berproses tidak sesuai dengan tahapannya, fase pemberdayaan terputus pada fase partisipasi.

**Kata kunci:** pemberdayaan masyarakat; endogen; eksogen; pembangunan infrastruktur

[**Title: Empowerment Process with EPE (Engagement-Participation-Empowerment) Model to Develop Village Infrastructure in Tegal Regency.**] PPIP is one of community empowerment-based infrastructure development program. Although in each empowerment-based program there are guidelines for implementation, but in the implementation of PPIP activities in Tegal regency, there are different processes of empowerment among the villages. This study aims to examine the empowerment process associated with the empowerment process of EPE (Engagement-Participation-Empowerment) model in PPIP in Tegal Regency. This research applied qualitative research methods of multi-case studies. The researchers took two cases in two locations based on the topography of the region, which are the location in rural areas in the mountains (Dukuhbenda Village) and urban areas in the lowlands (Slawi Kulon Village). The results of this study indicate that based on the analysis with EPE model known in Dukuhbenda (rural) empowerment process is linear according to its phases. While in Slawi Kulon (urban), the empowerment process is disconnected in the phase of participation.

**Keywords:** *community empowerment; endogenous; exogenous; infrastructure development*

*Cara mengutip:* Sofiah, N., & Sunarti. (2018). Proses Pemberdayaan dengan Model EPE (*Engagement–Participation–Empowerment*) dalam Pembangunan Infrastruktur Desa di Kabupaten Tegal. **Jurnal Pengembangan Kota**. Vol 6 (1): 45-55. DOI: 10.14710/jpk.6.1.45-55

### 1. PENDAHULUAN

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, paradigma pembangunan di Indonesia telah mengalami perubahan yang signifikan, dari pembangunan yang bertumpu pada negara menjadi paradigma pembangunan yang bertumpu pada masyarakat. Dua dekade terakhir, dapat dilihat minat dalam partisipasi masyarakat di berbagai tingkat pemerintahan,

mulai dari pergeseran global menuju keterlibatan masyarakat dalam pembangunan terus

ISSN 2337-7062 (Print), 2503-0361 (Online) © 2018

This is an open access article under the CC-BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>). – lihat halaman depan © 2018

\*Email: noosofi.ela@gmail.com

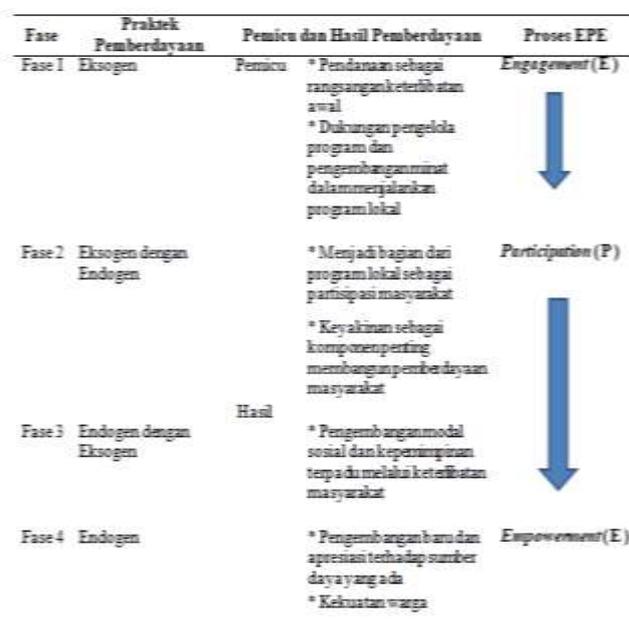
Diterima 4 Mei 2018, disetujui 20 Juni 2018

dikembangkan (United Nations, 2008). Kebijakan yang muncul berupa program yang dimaksudkan untuk dipimpin dan dilaksanakan oleh masyarakat itu sendiri yang bertujuan untuk mengembangkan masyarakat lokal agar memiliki kemampuan untuk berhasil merespon perubahan dan menemukan solusi lokal terhadap masalah lokal yang mereka hadapi (Bradley, 2014). Melalui program pemberdayaan masyarakat, negara dapat mengatur dan memobilisasi partisipasi aktif masyarakat karena partisipasi masyarakat memainkan peran penting dalam membangun masyarakat dengan menciptakan konstituen yang lebih kuat dan memberi lebih banyak akses ke sumber daya yang tersedia (Foster-Fishman, Pierce, & Van Egeren, 2009).

Pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya merupakan proses perubahan yang terencana. Adanya suatu perencanaan program pemberdayaan masyarakat akan memberikan kerangka kerja yang dapat dijadikan acuan oleh semua *stakeholder* (termasuk warga masyarakatnya) untuk mengambil keputusan tentang kegiatan-kegiatan yang seharusnya dilaksanakan demi tercapainya tujuan pembangunan yang diinginkan (Mardikanto & Soebiato, 2012). Untuk memahami bagaimana proses pemberdayaan dipahami dan diwujudkan pada tingkat komunitas, Steiner dan Farmer (2017) merekomendasikan sebuah model yang disebut model EPE (*Engagement-Participation-Empowerment*). Model EPE ini menyoroti bahwa sebuah proses pemberdayaan masyarakat dimulai dengan keterlibatan (*engagement*) kemudian diikuti oleh partisipasi (*participation*), yang keduanya menjadi prasyarat untuk mengembangkan masyarakat yang berdaya (*empowerment*). Model ini terdiri dari empat tahap terkait praktek pemberdayaan masyarakat endogen dan eksogen. Pemberdayaan endogen dan eksogen adalah istilah yang diterapkan tentang sejauh mana anggota masyarakat memiliki kemampuan dan kemauan untuk menjalankan program masyarakat yang ditujukan untuk pembangunan daerah (Margarian, 2011).

Model EPE menyajikan proses pemberdayaan masyarakat secara linier, namun prosesnya dapat terputus pada fase-fasenya (Steiner & Farmer,

2017). Selain itu, proses pengalihan wewenang kepada masyarakat tidak begitu saja terjadi secara langsung, ada banyak ancaman dan tantangan di sepanjang jalan (Skerratt & Steiner, 2013). Empat fase dalam model EPE menunjukkan proses pemberdayaan masyarakat secara bertahap (lihat Gambar 1). Sifat dan tingkat keterlibatan berbagai pemangku kepentingan bervariasi dalam setiap fase. Sebuah program pemberdayaan bisa gagal pada fase apapun, sehingga kemudian sebuah inisiatif tidak terselesaikan.



**Gambar 1.** Fase Pemberdayaan Model EPE (Steiner & Farmer, 2017)

Salah satu program yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat di Indonesia adalah Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PIIP). Fokus utama program ini adalah (i) pengembangan masyarakat; (ii) pembangunan serta peningkatan infrastruktur pedesaan; dan (iii) peningkatan peran *stakeholder* dan pemerintah daerah (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2014). Program ini telah dilaksanakan di Kabupaten Tegal sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2015. Pada tahun 2014-2015, Kabupaten Tegal mendapatkan 14 (empat belas) desa penerima program yang tersebar di 10 (sepuluh) kecamatan. Kegiatan pembangunan infrastruktur dalam program ini direncanakan oleh masyarakat dan dilaksanakan sendiri oleh masyarakat secara

swakelola dan tidak boleh dikonstruktualkan. Hasil infrastruktur terbangun harus dipelihara sendiri oleh masyarakat melalui Kelompok Pemanfaat dan Pemelihara (KPP). Model program partisipatif dengan melibatkan peran aktif masyarakat seperti ini harapannya adalah dapat memperoleh hasil yang berkualitas tinggi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan memastikan pengelolaan yang lebih inklusif serta lebih besar ekuitas dalam pembagian keuntungan (Mansuri & Rao, 2012).

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya di Swedia yang menggunakan model EPE untuk mengeksplorasi dinamika masyarakat pedesaan. Pada penelitian tersebut, desa-desa sebagai studi kasus dianggap memiliki karakteristik yang sama, terutama terkait dengan karakteristik penduduknya (Steiner & Farmer, 2017). Dengan pertimbangan bahwa proses pemberdayaan masyarakat akan beragam pada tiap desa. Penelitian ini mengambil 2 kasus desa di Kabupaten Tegal yang berada pada wilayah geografis yang berbeda, yaitu di pegunungan dan di daerah dataran rendah.

Berdasarkan data program PPIP di Kabupaten Tegal, partisipasi masyarakat desa di daerah pegunungan diperkirakan lebih besar dibandingkan partisipasi masyarakat di dataran rendah perkotaan. Hal ini dapat dilihat dari perbedaan nilai swadaya pada desa-desa di kedua lokasi tersebut. Seperti yang diperlihatkan pada Desa Dukuhbenda yang berada di daerah pegunungan dengan nilai swadaya yang paling tinggi dengan nominal Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) pada tahun 2014 dan Rp. 13.180.000,00 (tiga belas juta seratus delapan puluh ribu rupiah) pada tahun 2015. Dibandingkan dengan Desa Slawi Kulon yang terletak di daerah dataran rendah tepatnya di wilayah Kecamatan Slawi yang merupakan ibukota Kabupaten Tegal, nominal swadaya masyarakatnya hanya sebesar Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah) pada tahun 2014 dan Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) pada tahun 2015. Selain itu setelah program berakhir, terjadi perbedaan antusiasme masyarakat dalam memelihara hasil infrastruktur terbangun. Di Desa Dukuhbenda, masyarakat masih memiliki kemauan untuk memelihara dengan melakukan pembersihan dan kerja bakti

serta memperbaiki jika ada kerusakan secara spontanitas. Namun di Desa Slawi Kulon kegiatan pemeliharaan tidak dilakukan. Perbedaan tingkat partisipasi dan pengelolaan hasil pembangunan ini menggambarkan proses pemberdayaan yang terjadi di kedua desa berbeda. Muncul pertanyaan “mengapa terjadi perbedaan proses pemberdayaan di desa daerah pegunungan dan perkotaan? Apa faktor-faktor yang mempengaruhi?”

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji proses pemberdayaan dikaitkan dengan proses pemberdayaan model EPE (*Engagement–Participation–Empowerment*) pada Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PPIP) di Desa Dukuhbenda Kecamatan Bumijawa dan Desa Slawi Kulon Kecamatan Slawi Kabupaten Tegal.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif merupakan suatu metode yang digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami suatu persoalan yang berhubungan dengan masalah sosial, atau dalam usaha mengurai kompleksitas suatu persoalan melalui cara pandang induktif dari tema khusus ke tema yang lebih umum (Creswell, 2014; Sugiyono, 2013). Strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian kualitatif ini adalah dengan menggunakan pendekatan studi kasus. Peneliti mengambil dua kasus pada dua lokasi yang dapat mewakili perbedaan karakteristik masyarakat berdasarkan topografi wilayahnya yaitu lokasi di daerah perdesaan di pegunungan dan daerah perkotaan di daerah dataran rendah. Kasus lebih dari satu dapat digunakan sebagai pembandingan atau saling melengkapi. Penelitian yang menggunakan kasus lebih dari satu menurut Yin (2014) termasuk dalam jenis studi multi kasus.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber data primer yang berasal dari narasumber, juga menggunakan data sekunder sebagai pendukung bersumber dari dokumen dan laporan-laporan serta studi yang telah dilakukan sebelumnya. Dalam penelitian ini sebagai narasumber adalah *stakeholder* yang terlibat

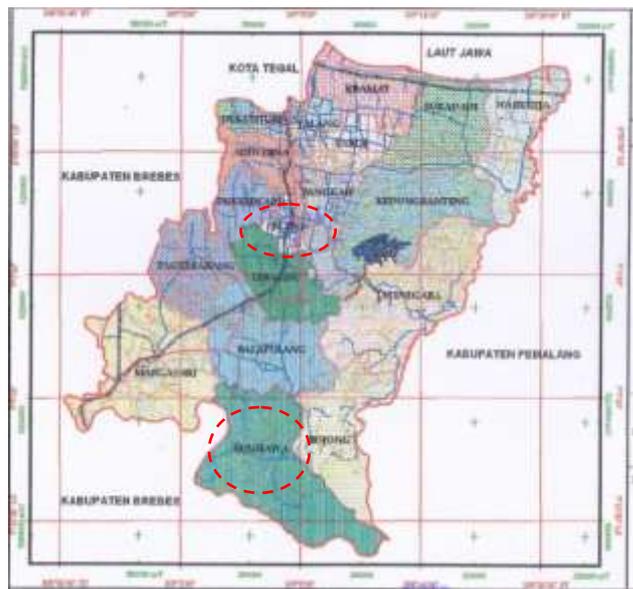
secara langsung dalam pelaksanaan kegiatan PPIP. Jumlah narasumber dalam penelitian ini bersifat fleksibel tidak dibatasi, jika dari hasil *snowballing* ternyata dibutuhkan *stakeholder* lain selain hasil literatur agar informasi lebih utuh, tidak menutup kemungkinan untuk ditambah. Atau sebaliknya, jika ada *stakeholder* dinyatakan tidak relevan maka akan dieliminasi. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan dan studi dokumentasi dengan pengujian keabsahan data menggunakan metode Triangulasi.

Analisis data dilakukan dengan cara melakukan identifikasi *stakeholder* yang terlibat dalam PPIP terlebih dahulu dengan mengelompokkannya sesuai perannya kemudian dilanjutkan dengan menganalisis proses pemberdayaan dalam setiap tahapan PPIP dengan menggunakan empat fase pemberdayaan dalam model EPE (*Engagement – Participation – Empowerment*) sesuai model yang direkomendasikan oleh Steiner dan Farmer (2017).

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Gambaran Umum

Kabupaten Tegal merupakan salah satu daerah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan ibukota Slawi dengan luas wilayah 878,79 km<sup>2</sup>. Wilayah administrasi Kabupaten Tegal terdiri dari 18 wilayah kecamatan dengan luas kecamatan terbesar yaitu Kecamatan Bumijawa dengan luas 88,55 km<sup>2</sup> atau sebesar 10,08% luas wilayah kabupaten, dan luas terkecil yaitu Kecamatan Slawi 13,83 km<sup>2</sup> atau sebesar 1,55% luas Kabupaten Tegal. Lokasi penelitian berada pada dua lokasi yang dapat mewakili perbedaan karakteristik masyarakat berdasarkan topografi wilayahnya yaitu lokasi di daerah perdesaan di pegunungan Desa Dukuhbenda Kecamatan Bumijawa dan daerah perkotaan di daerah dataran rendah Desa Slawi Kulon Kecamatan Slawi (lihat Gambar 2).



Gambar 2. Lokasi Penelitian

Program PPIP merupakan program berbasis pemberdayaan masyarakat yang komponen kegiatannya meliputi fasilitasi dan mobilisasi masyarakat sehingga mampu melakukan identifikasi masalah ketersediaan akses ke infrastruktur dasar, menyusun perencanaan dan melaksanakan pembangunan infrastruktur dasar. Pada tahun 2014 -2015, program ini didanai melalui dana APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) dengan rincian alokasi dana sebesar Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) di tahun anggaran 2014 dilanjutkan pada tahun 2015 dengan alokasi dana Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah). Jenis infrastruktur yang dibangun di Desa Dukuhbenda Kecamatan Bumijawa adalah rabat beton, talud dan saluran pada tahun 2014, pekerjaan talud dan urug sirtu pelebaran jalan pada tahun 2015. Sedangkan di Desa Slawi Kulon pada tahun 2014, infrastruktur yang dibangun berupa pekerjaan paving untuk permukiman warga, dan tahun 2015 berupa pekerjaan jembatan dan paving.

Pelaksanaan PPIP dilaksanakan melalui serangkaian tahapan kegiatan yang saling terkait. Ada 4 tahapan kegiatan di tingkat desa, yaitu (1) tahap persiapan, (2) tahap perencanaan, (3) tahap pelaksanaan fisik, dan (4) tahap pasca pelaksanaan fisik. Penyelenggaraan PPIP melibatkan *stakeholder* dari tingkat pusat sampai dengan tingkat desa, terdiri dari masyarakat

umum, Organisasi Masyarakat Setempat (OMS), Kelompok Pemanfaat dan Pemelihara (KPP), Kader Desa (KD), Fasilitator Masyarakat (FM), Konsultan Manajemen Kabupaten (KMK), Tim Ahli Manajemen Provinsi (TAMPr), Konsultan Manajemen Pusat (KMP) dan Tim Koordinasi, Tim Pelaksana (timlak), dan Satker yang berasal dari perangkat pemerintah baik pemerintah desa, pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, hingga pemerintah pusat.

### 3.2 Identifikasi Stakeholder

*Stakeholder* yang terlibat dalam kegiatan PPIP di tingkat kabupaten dan desa berasal dari berbagai latar yang berbeda. Dari sekian banyak *stakeholder* yang terlibat mulai dari tahap persiapan hingga pasca pelaksanaan fisik, dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok berdasarkan peran masing-masing yaitu *stakeholder* utama, *stakeholder* kunci dan *stakeholder* penunjang menurut Crosby (1991, dalam Iqbal, 2007) seperti ditunjukkan dalam Tabel 1.

**Tabel 1.** Pengelompokan *stakeholder*

<i>Stakeholder</i> Kunci	<i>Stakeholder</i> Utama	<i>Stakeholder</i> Penunjang
Merupakan inisiator secara legalitas memiliki kewenangan dalam pengambilan kebijakan yang terdiri dari instansi pemerintah yang terkait langsung dengan kegiatan PPIP	Merupakan pelaku yang mengimplementasikan kebijakan program dan terkena dampak dari program	Merupakan pihak yang menjadi perantara dalam proses penyampaian program
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satker PIP Kab.Tegal (dari unsur Dinas PU)</li> <li>• Tim Pelaksana Kabupaten (dari unsur Dinas PU)</li> <li>• Tim Koordinasi Kabupaten (terdiri dari beberapa dinas yaitu Bappeda, DPU, Bappermasdes, Bagian Pemerintahan Setda, Bagian Ekbang Setda, DPPKAD, dan Bagian Hukum Setda)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OMS (Organisasi Masyarakat Setempat)</li> <li>• KPP (Kelompok Pemenfaat Pemelihara)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitator Masyarakat</li> <li>• Konsultan Manajemen Kabupaten (KMK)</li> <li>• KD (Kader Desa)</li> <li>• Kepala Desa dan Pemerintah Desa</li> <li>• BPD (Badan Permusyawaratan Desa)</li> </ul>

*Stakeholder* utama, kunci dan penunjang tersebut saling bekerjasama selama proses pemberdayaan dalam kegiatan PPIP Jika ditinjau dari proses

kegiatan PPIP di kedua desa lokasi penelitian, *stakeholder* yang teridentifikasi relatif sama. Namun antara kedua desa lokasi penelitian, dalam prosesnya beberapa *stakeholder* memiliki peran yang menonjol dan berkontribusi dalam keberhasilan program.

### 3.3 Analisis Proses Pemberdayaan model EPE dalam tahapan pelaksanaan PPIP

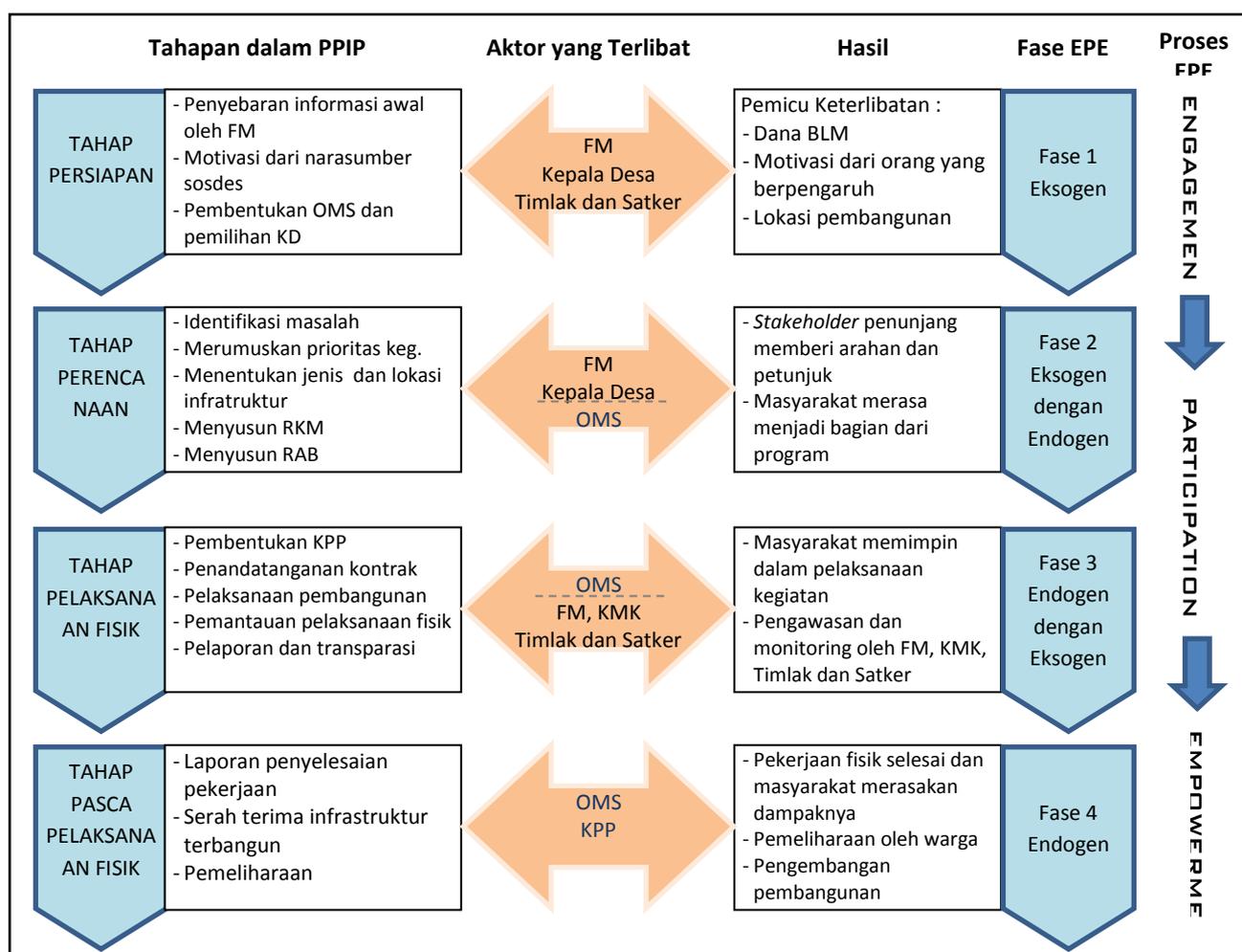
Proses pemberdayaan dalam studi ini menyajikan model *Engagement-Participation-Empowerment* yang menunjukkan tahapan dalam mentransfer kekuasaan dari aktor eksternal (eksogen) untuk masyarakat lokal (endogen). Endogen berarti tumbuh atau berasal dari dalam, memiliki penyebab atau asal internal. Pemberdayaan endogen berkaitan dengan proses pemberdayaan yang muncul dari dalam masyarakat dan terlepas dari pengaruh eksternal. Di sisi lain, eksogen berarti tumbuh atau berasal dari luar, memiliki sebab atau asal eksternal. Pendekatan eksogen menunjukkan bahwa pemangku kepentingan eksternal adalah mereka yang menjalankan kekuasaan dan pengembangan masyarakat bergantung pada eksternal, padahal pemangku kepentingan eksternal belum tentu kuat. Berdasar kewenangan dan pengelompokan *stakeholder* dalam PPIP, maka yang masuk dalam aktor endogen adalah *stakeholder* utama yaitu OMS dan KPP, sedangkan *stakeholder* kunci dan *stakeholder* penunjang masuk kedalam kelompok eksogen. Implementasi tahap PPIP dalam proses pemberdayaan model EPE dapat dilihat pada Gambar 3.

Dalam studi ini, dapat diamati dana dan dukungan dari fasilitator, tokoh masyarakat dan tim pelaksana kabupaten merupakan faktor kunci dalam proses pemberdayaan. Dengan mengikutsertakan masyarakat dalam tahap persiapan merupakan bentuk praktek pemberdayaan eksogen (fase 1). Seperti disajikan dalam Gambar 3, dapat dijabarkan bahwa fase pemberdayaan masyarakat pada kegiatan PPIP dimulai dari masyarakat mendapat informasi kegiatan saat sosialisasi desa, mengamati dan menilai kegiatan dan kemudian memutuskan apakah mau terlibat atau tidak. Setelah memutuskan untuk ikut terlibat, maka pada tahap

ini proses mentransfer kekuasaan dan tanggung jawab secara bertahap dari tim pelaksana kabupaten dan FM ke kelompok masyarakat yang berpartisipasi baru dimulai.

Pada tahap perencanaan, proses pemberdayaan dapat dilihat dari bagaimana FM dan kepala desa mendampingi dan memotivasi masyarakat untuk dapat mengidentifikasi masalah, menentukan jenis dan lokasi infrastruktur dan merumuskan prioritas kegiatan. Dukungan FM dalam mengajari

masyarakat untuk dapat menyusun rencana kerja masyarakat (RKM) sendiri hingga menghitung rencana anggaran biaya (RAB) yang dibutuhkan untuk pekerjaan infrastruktur yang mereka sepakati sangatlah besar. Di tahap ini, karena dilibatkan secara langsung dalam perencanaan program, masyarakat diberi kebebasan dalam menentukan jenis pekerjaan sendiri, masyarakat merasa menjadi bagian dari program dan menjadi bagian penting dalam program.



Gambar 3. Implementasi Tahap PPIP dalam Proses Pemberdayaan Model EPE

Adisasmita (2006) mengemukakan bahwa dengan adanya partisipasi atau keterlibatan langsung dari masyarakat penerima program pembangunan, maka hasil pembangunan tersebut akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Mulai munculnya partisipasi unsur endogen disini maka fase pada proses

pemberdayaan pada tahap ini pemberdayaan eksogen dengan dukungan endogen (fase 2).

Saat pelaksanaan fisik, proses pemberdayaan masyarakat semakin meningkat fasenya. Kelompok masyarakat yang berpartisipasi dalam hal ini OMS didukung untuk mengambil tanggung jawab dan pemegang kendali pelaksanaan

pembangunan. Masyarakat mulai bekerja secara kolektif dengan pengawasan dan monitoring oleh FM, konsultan manajemen kabupaten, timlak dan satker kabupaten.

Pada fase ini unsur endogen mulai tumbuh di samping praktek pendekatan eksogen. Bertambah kuatnya unsur endogen disini maka fase pada proses pemberdayaannya berubah menjadi pemberdayaan endogen yang menggabungkan dengan dukungan eksogen (fase 3).

Di negara berkembang, partisipasi masyarakat pada umumnya masih harus dimobilisasi melalui campur tangan pemerintah dalam mengupayakan kerja sama (Kusumatantya, 2013). Dalam PPIP fase 2 dan 3 sangatlah penting untuk menciptakan kerja sama dan sinergi yang baik antara kelompok *stakeholder*. Pemilihan jenis infrastruktur yang dibangun perlu dipilih dengan hati-hati, karena tidak setiap jenis infrastruktur benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan kemauan masyarakat untuk dilibatkan. Kurangnya keterampilan unsur eksogen untuk memfasilitasi partisipasi dapat menyebabkan konflik. Gyan dan Ampomah (2016) mengemukakan bahwa konflik dan hubungan pemangku kepentingan, mempengaruhi keberhasilan program.

Fase 4 pemberdayaan endogen sangat dipengaruhi oleh proses pemberdayaan pada fase-fase sebelumnya. Transisi dari eksogen ke pemberdayaan endogen membutuhkan komitmen dan konsistensi berbagai aktor dalam menjalankan perannya selama proses pemberdayaan. Pada tahap pasca pelaksanaan fisik, peran dan tanggung jawab terhadap hasil infrastruktur terbangun bertumpu pada kelompok masyarakat dalam hal ini KPP tanpa pendampingan praktek eksogen. KPP diberi kepercayaan diri di kalangan masyarakat untuk bekerja secara kolektif untuk memelihara dan mengembangkan infrastruktur terbangun hasil program.

Berdasarkan pengamatan pada Desa Dukuhbenda, proses pemberdayaan berproses secara linier sesuai tahapannya (lihat Gambar 4). Proses mentransfer kekuasaan kepada masyarakat dilakukan secara konsisten oleh unsur eksogen yang terlibat hingga akhirnya unsur endogen

dapat bertambah kuat. Kondisi infrastruktur desa yang masih minim di Desa Dukuhbenda membuat masyarakat sangat antusias dengan adanya kegiatan PPIP. Kultur masyarakat pegunungan yang masih sangat kental dengan budaya gotong royong, serta homogenitas masyarakat yang sangat tinggi yakni 84,5% adalah petani, membuat masyarakat dengan mudah dimotivasi untuk terlibat dalam program.

Masyarakat berproses dari yang tadinya hanya diberi motivasi untuk terlibat dan menjadi bagian dari program, kemudian bersama-sama mengidentifikasi masalah dan menentukan prioritas jenis pekerjaan yang benar-benar sesuai kebutuhan masyarakat itu sendiri, sampai akhirnya diberi tanggung jawab untuk melakukan pembangunan dengan pengawasan unsur eksogen. Hal ini sesuai dengan penjelasan Tohidi dan Jabbari (2012) bahwa dalam proses pemberdayaan perlu memperhatikan aspek-aspek penting yaitu rasa kompetensi, rasa otonomi, rasa efektifitas, rasa berharga dan rasa percaya agar proses pemberdayaan dapat berjalan sesuai harapan. Dengan penentuan infrastruktur yang sesuai kebutuhan, masyarakat dengan sukarela berpartisipasi dalam bentuk tenaga maupun material. Masyarakat berpartisipasi secara langsung pada proses pelaksanaan program, oleh karena itu tumbuh rasa kepemilikan terhadap infrastruktur yang mereka bangun. Terbukti setelah program berakhir, KPP tetap mampu bekerja dan memotivasi warga sekitar lokasi infrastruktur terbangun untuk memelihara dan melakukan perbaikan bila terjadi kerusakan.

Namun, pemberdayaan endogen dalam hal ini kurang optimal, pemeliharaan hanya dilakukan dengan cara kerja bakti dan iuran yang sifatnya insidental saat dibutuhkan, tidak dilakukan iuran rutin untuk mendanai pemeliharaan tersebut. Perlu dilakukan penguatan kelembagaan agar pemberdayaan endogen dapat berkelanjutan, seperti disampaikan oleh (Ahmad, Yusof, & Abdullah, 2013) bahwa pemberdayaan berkaitan dengan menerima daya untuk bertindak melalui mekanisme partisipasi individu, jaringan komunitas, organisasi, dan lembaga. Oleh karena itu, adanya organisasi dan penguatan

kelembagaan sangat diperlukan agar keberlanjutan dapat dicapai.



**Gambar 4.** Proses Pemberdayaan di Desa Dukuhbenda

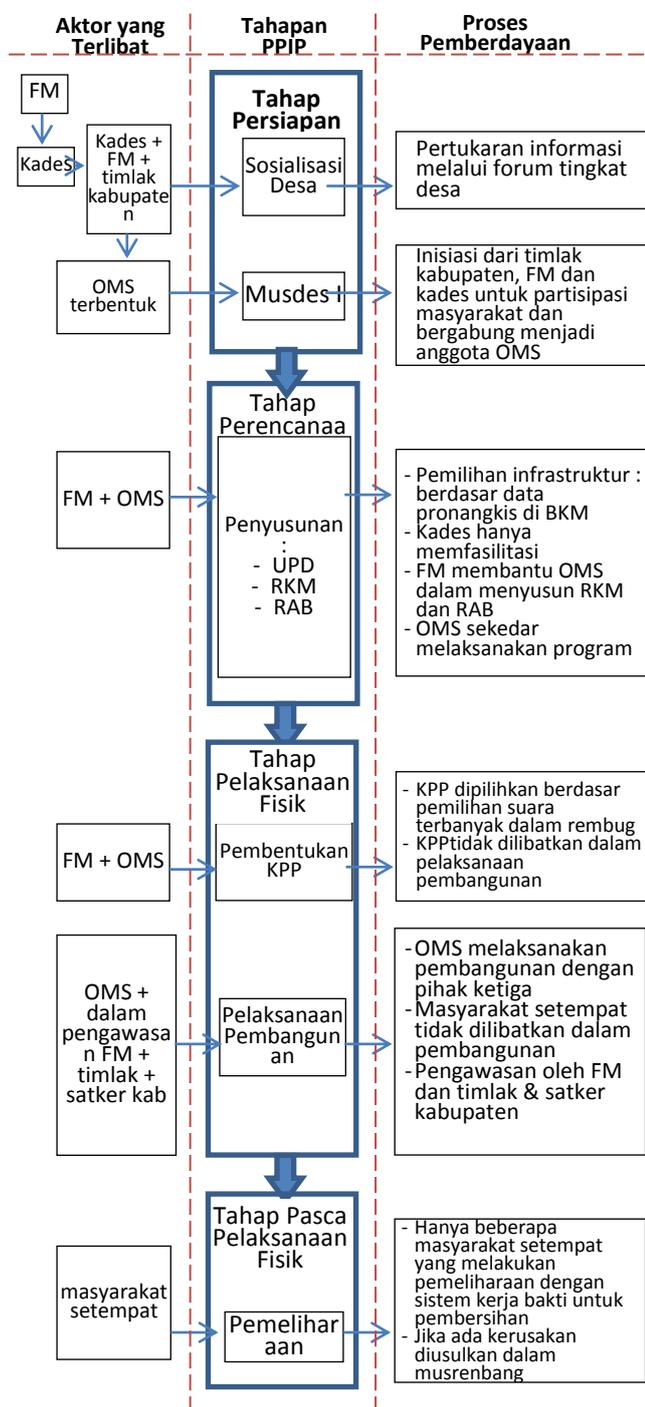
Berbeda dengan yang terjadi di Desa Slawi Kulon, proses pemberdayaan berproses tidak sesuai dengan tahapannya, ada beberapa tahap dimana proses pemberdayaan tidak berjalan sebagaimana mestinya (lihat Gambar 5). Proses transfer

kekuasaan kepada masyarakat tidak dilakukan secara konsisten oleh unsur eksogen yang terlibat hingga akhirnya unsur endogen tidak dapat tumbuh kuat sesuai harapan. Berdasarkan hasil penelitian, sebagian besar masyarakat Slawi Kulon memiliki *mindset* bahwa urusan pembangunan infrastruktur murni menjadi tanggung jawab pemerintah, sehingga masyarakat tidak dapat membedakan program pemberdayaan dengan proyek yang berasal dari dana APBD dengan model kontraktual (dengan pihak ketiga), sehingga masyarakat lebih bersikap acuh terhadap program. Selain itu, kepala desa Slawi Kulon saat itu memasuki masa pensiun dan digantikan dengan pejabat sementara yang diambil dari PNS kabupaten yang berganti-ganti setiap beberapa waktu hingga sekarang. Hal ini menyebabkan kedekatan dan kepercayaan masyarakat terhadap kepala desa rendah.

Masyarakat Slawi Kulon cenderung heterogen yakni 25,6% pedagang, 20,4 % PNS, dan sisanya bergerak di bidang jasa pendidikan, industri, konstruksi, transportasi, kesehatan, akomodasi, perantara keuangan, listrik, pertanian dan lainnya. Hal ini membuat pengambilan keputusan relatif lebih sulit. Membaca situasi ini, OMS selaku penanggung jawab perencanaan dan pelaksanaan pembangunan lebih memilih tidak melibatkan warga secara langsung dalam perencanaan maupun pelaksanaan. Pada fase ini, aspek-aspek penting pemberdayaan tidak diperhatikan, sehingga rasa kepemilikan masyarakat terhadap hasil infrastruktur terbangun tidak tumbuh.

Praktek pemberdayaan pada fase 2 dan 3 di Desa Slawi Kulon, unsur endogen hanya berlaku untuk kelompok masyarakat saja dalam hal ini OMS, tidak sampai ke masyarakat lebih luas. Praktek endogen pada fase 2 dan 3 ini masih ada, namun sangat kecil. Dapat terlihat meskipun OMS berhasil menyelesaikan pembangunan infrastruktur, namun pada prosesnya tidak mengikutsertakan keterlibatan masyarakat justru menyerahkan pelaksanaan pembangunan pada pihak ketiga, sehingga tidak ada transfer pengetahuan dan keterampilan kepada masyarakat. Pada akhir program, pemberdayaan endogen tidak tercapai karena pemeliharaan tidak dilakukan. Unsur endogen masih bergantung pada

dukungan eksogen untuk melakukan pemeliharaan maupun perbaikan infrastruktur.



Gambar 5. Proses Pemberdayaan di Desa Slawi Kulon

#### 4. KESIMPULAN

Proses pemberdayaan menunjukkan tahapan dalam mentransfer kekuasaan dari aktor eksternal (eksogen) untuk masyarakat lokal (endogen).

Pemberdayaan endogen berkaitan dengan proses pemberdayaan yang terlepas dari pengaruh eksternal yang muncul dari dalam masyarakat itu sendiri. Untuk mencapai pemberdayaan endogen, praktek pendekatan eksogen sangat diperlukan. Pendekatan eksogen menunjukkan bahwa *stakeholder* eksternal yang menjalankan kekuasaan dan masyarakat masih bergantung pada dukungan mereka.

Berdasarkan temuan penelitian di kedua lokasi penelitian, didapatkan bahwa proses pemberdayaan dalam kegiatan PPIP berproses secara linier, dimulai dari keterlibatan (*engage*), diikuti oleh partisipasi (*participate*), kemudian berkembang menjadi masyarakat yang berdaya (*empower*) sesuai proses pemberdayaan model EPE yang dikemukakan oleh Steiner dan Farmer (2017). Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa terdapat perbedaan proses pemberdayaan pada perdesaan di daerah pegunungan (Dukuhbenda) dengan perkotaan (Slawi Kulon). Pada Desa Dukuhbenda, proses pemberdayaan berproses secara linier sesuai tahapannya, fase pemberdayaan tidak terputus, sehingga pada akhir program dapat tercapai pemberdayaan endogen. Terbukti masyarakat tetap memelihara dan melakukan perbaikan bila terjadi kerusakan pada infrastruktur terbangun meskipun program telah berakhir. Sedangkan pada Desa Slawi Kulon, proses pemberdayaan berproses tidak sesuai dengan tahapannya, ada beberapa tahap dimana proses pemberdayaan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Fase pemberdayaan terputus pada fase partisipasi, sehingga pada akhir program tidak tercapai pemberdayaan endogen.

Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Steiner dan Farmer (2017), bahwa model EPE menyajikan proses pemberdayaan masyarakat secara linier, namun prosesnya dapat terputus pada fase-fasenya. Berdasarkan hasil penelitian, didapatkan bahwa terputusnya fase pemberdayaan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor tersebut adalah *mindset* masyarakat dan homogenitas masyarakat. Semakin homogen masyarakatnya proses pemberdayaan masyarakat relatif lebih mudah. Faktor lain yang mempengaruhi adalah konsistensi dukungan eksogen. Perlu adanya upaya menumbuhkan

semangat membangun di kalangan masyarakat terutama oleh tokoh yang berpengaruh dan dipercaya oleh masyarakat sehingga mereka tidak hanya berpartisipasi karena diminta, tetapi secara aktif mendorong keberhasilan program yang direncanakan.

Proses pemberdayaan dalam pembangunan infrastruktur berbasis pemberdayaan masyarakat tidak sama antara satu desa dan desa lainnya, bergantung pada karakteristik masyarakat dan kebutuhan masyarakat itu sendiri, sehingga program pemberdayaan masyarakat hendaknya tidak dipukul rata sama tiap desa. Penguatan kelembagaan pada kelompok masyarakat sangat dibutuhkan agar proses pemberdayaan berkelanjutan.

Hasil dari penelitian ini hanya terbatas pada program yang menjadi studi kasus dan program pemberdayaan sejenis dengan OPD (Organisasi Perangkat Daerah) penanggungjawab yang sejenis pula, perbedaan OPD penanggungjawab program memungkinkan adanya perbedaan kebijakan yang berlaku. Selain itu, penulis hanya membandingkan dua desa yang mewakili desa di daerah pegunungan dan desa di daerah perkotaan sebagai sampel penelitian. Ke depannya, untuk mendapatkan hasil yang lebih baik lagi, perlu dilakukan penelitian untuk desa di daerah pesisir dan penelitian yang membandingkan antara program-program pemberdayaan lain guna mendapatkan penelitian yang lebih komprehensif.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R. (2006). *Membangun Desa Partisipatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ahmad, P., Yusof, F., & Abdullah, F. (2013). Local Economic Growth and Community Sustainability. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 101, 437-444. doi:10.1016/j.sbspro.2013.07.217
- Bradley, Q. (2014). Bringing Democracy Back Home: Community Localism and the Domestication of Political Space. *Environment and Planning D: Society and Space*, 32(4), 642-657. doi:10.1068/d17312
- Creswell, J. W. (2014). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset Edisi ke 3*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Foster-Fishman, P. G., Pierce, S. J., & Van Egeren, L. A. (2009). Who Participates and Why: Building a Process Model of Citizen Participation. *Health Education & Behavior*, 36(3), 550-569. doi:10.1177/1090198108317408
- Gyan, C., & Ampomah, A. O. (2016). Effects of Stakeholder Conflicts on Community Development Projects in Kenyase. *SAGE Open*, 6(1). doi:10.1177/2158244016635254
- Iqbal, M. (2007). Analisis Peran Pemangku Kepentingan dan Implementasinya dalam Pembangunan Pertanian. *Jurnal Litbang Pertanian*, 26(3), 89-99.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2014). *Pedoman Pelaksanaan PPIP*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Kusumatantya, I. (2013). Peran Pemangku Kepentingan Dalam Pembentukan Komunitas Guna Mencapai Ketahanan Sosial Ekonomi Masyarakat. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 1(1), 33-48.
- Mansuri, G., & Rao, V. (2012). *Localizing Development: Does Participation Work? : The World Bank*.
- Mardikanto, T., & Soebiato, P. (2012). *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Margarian, A. (2011). *Endogenous Rural Development: Empowerment or Abandonment*. Artikel di presentasikan di 4th International Summer Conference in Regional Science, Dresden.
- Skerratt, S., & Steiner, A. (2013). Working with Communities-of-Place: Complexities of Empowerment. *Local Economy*, 28(3), 320-338. doi:10.1177/0269094212474241
- Steiner, A. A., & Farmer, J. (2017). Engage, Participate, Empower: Modelling Power Transfer in Disadvantaged Rural Communities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(1), 118-138. doi:10.1177/2399654417701730

- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Manajemen*. Bandung: Alfabeta.
- Tohidi, H., & Jabbari, M. M. (2012). The Aspects of Empowerment of Human Resources. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 31, 829-833. doi:10.1016/j.sbspro.2011.12.150
- United Nations. (2008). *People Matter: Civic Engagement in Public Governance*. Diakses dari New York: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028608.pdf>
- Yin, R. K. (2014). *Studi Kasus Desain & Metode*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.