

**Evaluasi Pelaksanaan Tugas Penghulu Dalam Pembangunan Kepenghuluan  
Bagan Bhakti Periode 2010-2011  
(Renzini Angreany S dan Raja Muhammad Amin)**

***Abstract***

*The study wanted to know the Penghulu performance of duties in construction of Kepenghuluan Bagan Bhakti period 2010-2011. The problem that found is the Penghulu performance of duties period 2010-2011 did not run optimally yet and inversely in first period of Penghulu Ahmad Esron as Penghulu Bagan Bhakti. In the second period 2010-2011 physical and non physical development run slowly and same of them did not realized. This study used theory framework of evaluation and kualitative method as a tool to find the research of data. This study was done in Kepenghuluan Bagan Bhakti Kecamatan Bgan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir period 5 months (June-October 2012).*

*Based on study can be known that the Penghulu performance of duties in construction of Kepenghuluan Bagan Bhakti period 2010-2011 did not run well yet. It is evident from same constructions program that have formulated in Anggaran Pendapatan Belanja (APB) Kepenghuluan Bagan Bhakti did not run well. But a constructions program have been planed well through Musrenbang Kepenghuluan Bagan Bhakti that is done every year. There were some factors that affect the Penghulu Performance of duties in construction of Kepenghuluan Bagan Bhakti. They are style of leader human resources agencies and low of society participation. And the external factors were less of support of government and private in construction of Kepenghuluan Bagan Bhakti in period 2010-2011.*

*Keyword; Evaluation, Penghulu, Government*

**A. Latar Belakang**

Pemerintahan desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Guna mewujudkan pemerintahan desa yang baik, maka pemerintah desa dituntut untuk melakukan perubahan yang “radikal”, apakah dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna sehingga kinerja pemerintahan desa benar-benar makin mengarah pada praktek *good governance*.

Berkenaan dengan persoalan penyelenggaraan pemerintahan desa, persoalan kemandirian memang menjadi masalah krusial dalam pembangunan di desa. Ketergantungan terhadap pembiayaan pembangunan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta rendahnya sumber daya manusia aparatur pemerintah desa menyebabkan desa sulit untuk berkembang. Persoalan keberhasilan pembangunan desa memang bermuara pada gaya kepemimpinan yang dijalankan oleh kepala desa selaku aktor dominan dalam pemerintahan desa sebab Badan Permusyawaratan Desa (BPD) hak-haknya sudah dipangkas dari mengawasi jalannya pemerintahan desa menjadi badan koordinasi dari pemerintah desa saja.

Dalam konteks ini, salah satu desa yang patut dicermati dalam persoalan penyelenggaraan pemerintahan desa ini adalah desa atau Kepenghuluan Bagan Bhakti Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir. Desa Bagan Bhakti sebagaimana merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 8 Tahun 2001 tentang Kepenghuluan yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Daerah

Kabupaten Rokan Hilir Nomor 2 Tahun 2009 tentang Kepenghuluan, berdasarkan Peraturan Daerah tersebut sebutan Desa kemudian diganti dengan Kepenghuluan demikian juga halnya dengan Desa Bagan Bhakti yang kemudian diganti dengan Kepenghuluan Bagan Bhakti. Kepenghuluan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Aspek yang hendak dilihat dari Kepenghuluan Bagan Bhakti ini adalah pelaksanaan tugas kepala desa atau tugas penghulu dalam pemerintahan desa yang meliputi pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan publik namun secara khusus yang berfokus pada aspek pembangunan kepenghuluan. Dan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Kepenghuluan Bab III Pasal 3 disebutkan bahwa penghulu berkedudukan sebagai pelaksana penyelenggara pemerintahan kepenghuluan dan penghulu mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam kaitan antara Perda No. 2 Tahun 2009 dan PP No. 72 Tahun 2005, antara Penghulu dan Kepala Desa sama-sama bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, maka secara spesifik dalam konteks studi ini lebih melihat tugas penghulu khususnya Penghulu Bagan Bhakti dalam melaksanakan tugas bidang pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti.

Kepenghuluan Bagan Bhakti yang dipimpin oleh Penghulu Ahmad Esron Manalu sejak tahun 2001 (sejak periode pertama) secara prinsip memang memiliki rencana pembangunan yang cukup baik sebab perencanaan pembangunan kepenghuluan dilakukan melalui musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) tahunan yang menghasilkan rekomendasi usulan pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti per tahun. Akan tetapi pada periode 2010-2011 pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti tidak berjalan dengan maksimal.

Oleh karena itu diperlukan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas Penghulu itu sebagai bentuk masukan terhadap kinerja penghulu Bagan Bhakti dalam memimpin Kepenghuluan Bagan Bhakti pada tahun 2010 sampai dengan 2011. Pentingnya evaluasi ini dimaksudkan untuk memberikan penilaian dan analisis terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang sudah dijalankan utamanya menyangkut pembangunan fisik di Kepenghuluan Bagan Bhakti Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir.

Melihat penjelasan tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan penelitian ini yaitu;

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti periode 2010-2011?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti periode 2010-2011?

## **B. Tujuan dan Kegunaan**

### **1. Tujuan:**

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti periode 2010-2011.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti periode 2010-2011.

## 2. Kegunaan:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam tugas penghulu dalam penyelenggaraan pemerintahan kepenghuluan agar dapat menangkap kemudian mengungkapkan perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pemerintahan Kepenghuluan Bagan Bhakti khususnya kepada Penghulu dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi mahasiswa/i atau masyarakat lainnya sebagai bahan informasi dalam melakukan penelitian selanjutnya.

## C. Kerangka Teori

Pemerintahan desa merupakan suatu organisasi yang bertujuan terselenggaranya pemerintahan yang mewujudkan perlindungan bagi masyarakat dan teritorial desa, mencerdaskan kehidupan dan memajukan kesejahteraan umum masyarakat desa serta keadilan sosial serta ketentraman dan ketertiban masyarakat desa (**Tandjung, 2003: 32**). Dari penjelasan diatas dapat ditarik pengertian berarti arah dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan desa juga harus jelas, apa dan bagaimana langkah yang harus dicapai dengan rincian yang jelas.

Evaluasi merupakan penilaian dalam suatu organik administrasi dan manajemen yang terakhir, mempunyai arti proses pengukuran dan perbandingan hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Sementara itu tujuan dilakukannya evaluasi adalah suatu yang sangat penting untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan yang dapat dicapai ketika suatu kebijakan program dilaksanakan.

**Edward A. Suchman (Winarno, 2002: 169)** disisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi,
2. Analisis terhadap masalah,
3. Deskripsi dan standardisasi kegiatan,
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi,
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain,
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

## D. Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kepenghuluan Bagan Bhakti, Kecamatan Bagan Sinembah, Kabupaten Rokan Hilir. Dalam meneliti pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti penulis membutuhkan *informan* yang dipilih secara *purposive* berdasarkan karakteristik tertentu berdasarkan pada kebutuhan penelitian. Pemilihan *informan* secara *purposive* ini dimaksudkan agar informan yang dipilih itu dapat memahami dan menjelaskan serta memberi informasi secara akurat terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

Jenis data yang dikumpulkan meliputi data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden melalui wawancara dengan *informan* penelitian. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh melalui buku-buku, peraturan perundang-undangan, catatan arsip, dokumen-dokumen segala bentuk informasi yang bersifat menunjang penelitian.

Setelah data dan bahan yang dibutuhkan terkumpul, peneliti memilah dan mengelompokkan data menurut jenisnya, kemudian baru diolah dengan menggunakan

metode deskriptif, yaitu suatu analisa yang berusaha memberikan gambaran secara rinci berdasarkan kenyataan yang ditemui di lapangan.

## E. Pembahasan

### 1. Pelaksanaan Tugas Penghulu Dalam Pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti periode 2010-2011

Pelaksanaan tugas Penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011 didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kepenghuluan. Berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2009 itu, Penghulu berkedudukan sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan kepenghuluan (pasal 3) dan penghulu mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011, penghulu dalam kapasitas sebagai kepala kepenghuluan dan perpanjangan tangan bupati dalam pengelolaan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kekepenghuluan menyusun rencana pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Kepenghuluan (RAPBK). Adapun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010 dan tahun 2011 dapat dilihat dalam tabel berikut;

No	Uraian	Lokasi Kegiatan	Volume	Baru/ Lanjutan
<b>I</b>	Pengaspalan;			
	1. Jalan menuju simpang tebing tinggi	Jl. Tebing Tinggi	2800m	Baru
	2. Pengaspalan jalan dusun suka mulya	Jl. Durian	1200m	Baru
	3. Pengaspalan jalan dusun pagar sari	Jl. Rambutan Jl. Nangka	1300m 600m	Baru Lanjutan
<b>II</b>	Pengerasan;			
	1. Pengerasan jalan di dusun pagar sari	Jl. Pepaya	500m	Lanjutan
	2. Pengerasan menuju lahan perkebunan rakyat	Jl. Caltex	4000m	Lanjutan
<b>III</b>	Jembatan/Bokafer;			
	1. Jembatan di dusun pagar sari	Jl. Nangka	8 x 5m	Baru
	2. Jembatan di dusun suka mulya	Jl. Sukun	6 x 4m	Baru
<b>IV</b>	Drainase;			
	1) Di dusun pagar sari (lingkungan fasilitas umum dan perkantoran)	Jl. Nangka	3000m	Baru
<b>V</b>	Semenisasi;			
	1. Di dusun pagar sari	Jl. Pepaya	200m	Baru
	2. Di dusun suka mulya	Jl. Sukun	300m	Baru
<b>VI</b>	Pencucian Parit;			
	1. Antara dusun pagar sari dan dusun suka mulya	Jl. Nangka	1500m	Lanjutan

<b>VII</b>	Puskesmas; 1. Pembangunan puskesmas pembantu	Jl. Mangga	10 x 15m 10 x 15m	Baru Baru
<b>VIII</b>	Sekolah SD, SMP, SMA; 1. Kantor SDN. 014 Bagan Bhakti	Jl. Nangka	Dua unit	Baru
<b>XIX</b>	Kantor Penghulu; 1. Pembangunan Kantor BPK	Jl. Nangka	10 x 15m	Baru
<b>XX</b>	Pemuda dan Olah Raga; 1. Peningkatan sarana olah raga (lapangan sepakbola)	Jl. Nangka	100 x 200m	Baru
<b>XXI</b>	Pemberdayaan Perempuan; 1. Pelatihan keterampilan bagi anggota PKK	PKK Kph Bagan Bhakti	-	Baru
<b>XXII</b>	Lain-lain; 1. Pembangunan sarana dan modal usaha untuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) 2. Keterampilan bagi anggota Karang Taruna dan Pemuda (pelatihan montir)	Jl. Nangka	-	Baru
		Kph Bagan Bhakti	-	Baru

Sumber: Kantor Kepenghuluan Bagan Bhakti Tahun 2010

Sedangkan untuk melihat Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Kepenghuluan Bagan Bhakti Tahun Anggaran 2011, dapat diperhatikan tabel berikut;

No	Uraian	Item Kegiatan	Volume
1	Bidang Peternakan	Bantuan Bergulir Ternak Sapi	20 Pasang
		Bantuan Bibit Gurami	10.000 ekor
2	Perumahan	Pembangunan Rumah Layak Huni	10 Unit
3	Jalan dan Jembatan	Peningkatan Jalan Hot Mix	3 item
		Pengerasan Jalan Avcas	2 item
4	Semenisasi Perumahan dan Pemukiman	Semenisasi Jalan	2 Item
	Pembangunan Drainase Perumahan dan Pemukiman	Pembangunan drainase fasum	1 item
		Pembangunan Box Culvert	1 item
5	Peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Pembangunan gedung BPK	1 unit
		Pembangunan gedung pertemuan	1 unit
		Pengadaan moubiller SDN 014 Bagan	1 item

	Bhakti	
	Pembangunan gedung ruangan kepala sekolah	1 item
	Pembangunan gedung majelis guru	1 item
	Pemagaran tanah/halaman SDN 014 Bagan Bhakti	1 item
	Pemagaran tanah wakaf	1 item

Sumber: Kantor Kepenghuluan Bagan Bhakti Tahun 2011

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa tiap pos anggaran sudah dialokasikan dalam bentuk pos anggaran. Akan tetapi besaran dana kegiatan per pos anggaran tidak dapat diketemukan dalam dokumen pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010.

Sedangkan realisasi anggaran pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun anggaran 2011 dapat dilihat dalam tabel berikut;

No	Uraian	Jumlah
1	Pos Sisa Perhitungan Tahun Lalu	41.690.168,-
2	Pos Penerimaan/Pendapatan Asli Kepenghuluan	
	➤ Penghasilan tbs dan tanah kas kepenghuluan	50.000.000,-
	➤ Penghasilan tbs dan tanah bengkok	
	Gotong Royong	5.000.000,-
3	➤ Gotong royong warga selama satu tahun	
	➤ Swadaya masyarakat	72.000.000,-
	Hasil Sumbangan Pendapatan Lain-Lain Yang Syah	20.000.000,-
4	➤ Hasil dari administrasi perkantoran	
	➤ Fee dari jasa angkutan Rp. 1/Kg	
	➤ Fee dari jasa SP.KUP Marga Bhakti	5.000.000,-
	➤ Hasil dari penyewaan kursi dan sound system	10.000.000,-
	➤ Hasil dari ampang-ampang LPM	10.000.000,-
	➤ Fee dari penjualan tbs warga Rp. 4,5/Kg (sarana jalan)	1.500.000,-
	➤ Bantuan Pemda Kab. Rokan Hilir (TPAPK dan TPAPBPK)	25.000.000,-
	➤ Bantuan Pemda Kab. Rokan Hilir (honor RT – RW).	35.000.000,-
	➤ Bantuan Pemda Kab. Rokan Hilir (BOP Kph)	55.500.000,-
	➤ Bantuan Pemda Kab. Rokan Hilir (BOP BPK)	28.800.000,-
	➤ Fee dari tbs FUOD CROOP Masyarakat	9.000.000,-
		-
		15.000.000,-
	Jumlah	Rp.383.790.168,-

Sumber: Kantor Kepenghuluan Bagan Bhakti Tahun 2011

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa penerimaan Kepenghuluan terbesar berasal dari gotong royong warga Kepenghuluan Bagan Bhakti selama satu tahun sebesar Rp. 72.000.000,- (tujuh puluh dua juta rupiah). Selain itu,

Kepenghuluan Bagan Bhakti juga memiliki sumber penerimaan dari tandan buah segar (tbs) dan tanah kas desa yang dikelola oleh pihak kedua dengan perkiraan penerimaan sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas Penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti kurun waktu 2010-2011 Ketua BPK Bagan Bhakti Bapak Ardi Warsyadi mengungkapkan bahwa seluruh proses pembangunan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi senantiasa dilakukan melalui proses musyawarah dengan perangkat kepenghuluan dan masyarakat Kepenghuluan Bagan Bhakti. Berikut kutipan wawancara dengan Ketua BPK Bagan Bhakti terkait dengan pelaksanaan tugas bidang pembangunan oleh Penghulu Bagan Bhakti tahun 2010-2011;

“berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011, saya melihat bahwa proses pembangunan sudah dijalankan melalui musyawarah pembangunan yang diselenggarakan akhir tahun anggaran untuk tahun anggaran berikutnya. Memang saya melihat bahwa pembangunan fisik di Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2011 tidak sebanyak pada tahun 2010 hal ini dapat dimaklumi karena memang pada tahun 2011 dialokasikan untuk tahap penyelesaian dan perawatan dari pembangunan tahun 2010. Jadi pada dasarnya pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011 sudah baik dan melalui perencanaan yang kami sepakati bersama antara penghulu dan perangkat kepenghuluan lainnya yang kemudian disusun dalam RAPB K tahun 2010 dan 2011”. (wawancara tanggal 2 Oktober 2012)

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan tugas dalam pembangunan oleh Penghulu Bagan Bhakti Ahmad Esron Manalu sudah sesuai dengan mekanisme peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, Penghulu dalam perencanaan pembangunan juga melakukan komunikasi dan koordinasi dengan Camat serta melakukan proses perencanaan pembangunan melalui musyawarah pembangunan kepenghuluan (Musrenbang Kepenghuluan) dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat yang ada di Kepenghuluan Bagan Bhakti kurun waktu 2010 sampai dengan 2011.

Berdasarkan hal itu dapat diketahui bahwa pelaksanaan tugas penghulu dalam bidang pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010 dan tahun 2011 berjalan tidak seimbang antara pembangunan fisik (infrastruktur) dan non fisik (kegiatan kemasyarakatan) yang berdampak pada minimnya prestasi dalam bidang kemasyarakatan yang diperlombakan mulai dari tingkat kecamatan, kabupaten maupun provinsi.

## **2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Tugas Penghulu Dalam Pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti Periode 2010-2011**

Pelaksanaan tugas penghulu dalam kegiatan pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir tahun 2010 sampai dengan tahun 2011 berdasarkan hasil pengamatan mengalami pasang surut pembangunan baik yang bersifat fisik maupun non fisik. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi itu dikelompokkan ke dalam dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011.

### **a. Faktor Internal**

Adapun faktor internal yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010 sampai tahun 2011 adalah sebagai berikut;

#### 1) Faktor Kepemimpinan (leadership)

Faktor kepemimpinan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti. Hal itu diketahui dari hasil wawancara dan pengamatan selama penelitian berlangsung. Faktor kepemimpinan dalam hal ini adalah upaya penghulu dalam mengajak dan menggerakkan seluruh komponen masyarakat Kepenghuluan Bagan Bhakti dalam membangun Kepenghuluan Bagan Bhakti.

#### 2) Sumber Daya Manusia

Dalam konteks sumber daya manusia sebagai faktor internal yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011 dilihat dari aspek struktural fungsional bahwa Kepenghuluan merupakan sebuah organisasi yang di dalamnya terdiri dari beragam tugas dan fungsi serta jabatan. Oleh karena Kepenghuluan merupakan organisasi struktural maka Penghulu adalah pemimpin puncak dari organisasi itu, sedangkan sekretaris penghulu, kepala urusan, kepala dusun dan RT – RW merupakan pembantu dalam melaksanakan tugas penghulu dalam menyelenggarakan pemerintahan di Kepenghuluan Bagan Bhakti.

Maka berdasarkan hal itu, sumber daya manusia dari pembantu Penghulu itulah yang dipandang faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas Penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011. Sebagai pembantu Penghulu, sekretaris penghulu tidaklah dipilih oleh Penghulu melainkan seorang pegawai negeri sipil yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan undang-undang. Sedangkan pembantu penghulu yang sepenuhnya menjadi prerogatif penghulu adalah kepala urusan kepenghuluan (KAUR), kepala dusun dan RT – RW dipilih oleh masyarakat.

#### 3) Partisipasi Masyarakat

Pelaksanaan tugas Penghulu Bagan Bhakti dalam bidang pembangunan juga tidak akan berjalan tanpa adanya partisipasi masyarakat yang tinggi dalam mendorong tercapainya visi dan misi Penghulu dalam membangun Kepenghuluan Bagan Bhakti. Sebab masyarakat merupakan objek pembangunan dan Penghulu beserta jajarannya adalah subjek yang menyelenggarakan kegiatan pembangunan itu, lalu untuk mencapai tujuan dan cita-cita dari pembangunan diperlukan kesamaan persepsi antara subjek dan objek dari pembangunan atau kesamaan persepsi antara pemerintah dalam hal ini Penghulu dan perangkatnya dengan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan diwujudkan dalam berbagai bentuk diantaranya;

- a) Berpartisipasi dalam merencanakan pembangunan
- b) Berpartisipasi dalam melaksanakan pembangunan
- c) Berpartisipasi dalam mengawasi pelaksanaan pembangunan
- d) Berpartisipasi dalam mengevaluasi pembangunan



## **b. Faktor Eksternal**

Adapun faktor eksternal yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010 sampai tahun 2011 adalah sebagai berikut;

### **1) Dukungan Pemerintah Kabupaten**

Pembangunan membutuhkan dukungan dari berbagai pihak terutama Pemerintah. Ketersediaan anggaran dan rumitnya jalur birokrasi untuk memasukkan agenda pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti dalam Rencana Kerja Anggaran (RKA) Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir menyebabkan tersendatnya pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti. Hal itu diungkapkan oleh Penghulu Bagan Bhakti Ahmad Esson Manalu dalam kutipan wawancara berikut;

“usaha kita untuk meningkatkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat Kepenghuluan ini kurang didukung oleh Pemerintah. Hal ini terlihat dari beberapa usulan kita terutama yang menyangkut pembangunan infrastruktur tidak diakomodir oleh Pemerintah. Dampaknya adalah usulan pembangunan yang telah kita rumuskan dengan susah payah menjadi sia-sia. Pada tahun ini kita memprioritaskan pengaspalan jalan dan sama-sama kita ketahui kalau pengaspalan membutuhkan dana yang tidak sedikit dan yang mampu untuk itu adalah pemerintah tapi pemerintah tidak mengakomodir usulan kita”. (wawancara tanggal 10 Oktober 2012).

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa peran Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam pembangunan kepenghuluan sangat besar. Ketersediaan anggaran dan sumber daya lainnya ada di Pemerintah Kabupaten, terutama dalam pembangunan infrastruktur jalan. Oleh karena kurangnya dukungan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir terhadap pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti menyebabkan pembangunan yang sudah direncanakan dalam musrenbang kepenghuluan tidak berjalan.

### **2) Dukungan Pihak Swasta**

Kepenghuluan Bagan Bhakti merupakan salah satu Kepenghuluan yang berlokasi strategis karena berada di kawasan pertambangan minyak milik PT. Chevron dan di kawasan perkebunan kelapa sawit. Akan tetapi kepedulian pihak-pihak tersebut pada pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tidak sebanding dengan kegiatan eksplorasi yang dilakukan. Hal itu terlihat dari tidak terawatnya sarana transportasi jalan desa yang juga diperuntukkan bagi jalan perusahaan.

Dalam wawancara penelitian dengan Penghulu Bagan Bhakti Bapak Ahmad Esron Manalu terungkap bahwa perusahaan-perusahaan yang beroperasi belum mendukung secara optimal pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti. Akan tetapi inisiatif kepenghuluan untuk menarik retribusi kepenghuluan dari setiap kendaraan yang lewat (ampang-ampang jalan) setidaknya cukup membantu untuk proses perawatan jalan. Selain itu, program bantuan perusahaan juga tidak berjalan dan beberapa proposal bantuan pembangunan yang disodorkan oleh kepenghuluan tidak mendapat respon dari pihak perusahaan. (wawancara tanggal 10 Oktober 2012).

Berdasarkan hal itu dapat diketahui bahwa dukungan pihak swasta terutama perusahaan yang beroperasi di wilayah Kepenghuluan Bagan Bhakti memang belum optimal. Hal itu disebabkan oleh tidak disertakannya pihak perusahaan dalam kegiatan musyawarah pembangunan sehingga pihak perusahaan tidak dapat bertukar pikiran dengan masyarakat dan perangkat kepenghuluan.

Berdasarkan pemaparan di atas, merujuk pada konsep evaluasi menurut Edward A Schuman dapat dilihat pelaksanaan tugas Penghulu Bagan Bhakti dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti tahun 2010-2011 berdasarkan enam langkah evaluasi, yaitu;

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi,  
Pada tahap ini memang program-program pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti sudah tersusun dengan baik dalam rencana pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti yang disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Kepenghuluan Bagan Bhakti baik pada tahun 2010 maupun tahun 2011 sebagaimana yang sudah dijabarkan di atas.
2. Analisis terhadap masalah.  
Pada tahap analisis terhadap masalah ini, Penghulu tidak melakukan analisis untuk melihat apakah program yang direncanakan itu kuat atau lemah. Hal itu dibuktikan dengan tidak adanya analisis SWOT dalam perencanaan program yang disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Kepenghuluan Bagan Bhakti baik pada tahun 2010 maupun tahun 2011.
3. Deskripsi dan standardisasi kegiatan.  
Pada tahap ini juga tidak dilakukan kegiatan deskripsi dan standarisasi kegiatan yang berdampak pada lemahnya eksekusi terhadap program yang sudah dirumuskan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Kepenghuluan Bagan Bhakti baik pada tahun 2010 maupun tahun 2011. Hal ini dibuktikan dengan ketidakmampuan aparatur untuk menginterpretasikan program pembangunan karena tidak adanya pembinaan, petunjuk baik teknis maupun pelaksana dari penghulu terhadap program.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.  
Derajat perubahan yang terjadi semasa kepemimpinan Penghulu Ahmad Eron Manalu berdasarkan hasil pengamatan memang cukup signifikan. Hal ini dapat dilihat dari hasil pembangunan yang sudah dicapai baik pada periode pertama maupun periode kedua berjalan. Berbagai pembangunan infrastruktur dan fasilitas umum lainnya dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat Kepenghuluan Bagan Bhakti.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.  
Pada tahap ini dapat dilihat bahwa perubahan yang terjadi di Kepenghuluan Bagan Bhakti merupakan dampak dari kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh Penghulu Ahmad Eron Manalu selama dua periode kepemimpinan Ahmad Eron Manalu sebagai Penghulu Bagan Bhakti Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.  
Pada tahap ini analisis dilakukan dengan melihat persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan tugas penghulu terutama dalam meningkatkan kesadaran masyarakat Kepenghuluan Bagan Bhakti untuk menggiatkan pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti. Dari hasil wawancara dan pengamatan dapat diketahui bahwa

upaya peningkatan kesadaran masyarakat itu tidak berjalan dengan baik dan justru menimbulkan kesenjangan antara Penghulu dan masyarakatnya.

## **F. Kesimpulan dan Saran**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis pada bab di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut;

- a. Pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti kurun waktu 2010-2011 belum berjalan dengan maksimal. Akan tetapi pembangunan sudah direncanakan dengan baik melalui musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) Kepenghuluan Bagan Bhakti. Belum optimalnya pelaksanaan tugas penghulu dapat dilihat dari tidak berjalannya program-program yang sudah dirumuskan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Kepenghuluan Bagan Bhakti.
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam melaksanakan pembangunan di Kepenghuluan Bagan Bhakti Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir dikelompok dalam faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah faktor yang berasal dari dalam Kepenghuluan Bagan Bhakti itu sendiri seperti gaya kepemimpinan penghulu, sumberdaya aparatur kepenghuluan dan tingkat partisipasi masyarakat yang rendah. Sedangkan faktor eksternal adalah faktor luar yang mempengaruhi pelaksanaan tugas penghulu dalam pembangunan Kepenghuluan Bagan Bhakti Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir diantaranya adalah dukungan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dan dukungan pihak swasta.

### **2. Saran**

Berdasarkan hal di atas, penulis merekomendasikan hal-hal sebagai berikut;

- a. Untuk mengoptimalkan kegiatan pembangunan dan pelaksanaan tugas penghulu, Pemerintah Kabupaten perlu memberikan dukungan yang nyata berupa pembukaan akses untuk memasukkan rencana pembangunan yang sudah disiapkan dengan baik oleh Kepenghuluan dengan berbagai kriteria yang ditetapkan oleh Pemkab. Pembukaan akses itu dalam rangka memudahkan untuk memasukkan rencana pembangunan dalam rencana kerja anggaran (RKA) Pemerintah Kabupaten.
- b. Penghulu selaku pimpinan kepenghuluan secara khusus harus meningkatkan komunikasi dan koordinasi dengan seluruh perangkat kepenghuluan dan masyarakat sehingga timbul rasa saling memiliki dan rasa kebersamaan untuk membangun kepenghuluan yang kuat dari seluruh komponen masyarakat.
- c. Pihak swasta turut dilibatkan dalam perumusan rencana membangun (musrenbang) sehingga timbul kesepahaman antara perangkat kepenghuluan, masyarakat dan pihak swasta terutama perusahaan-perusahaan yang beroperasi di wilayah kepenghuluan.
- d. Perlu adanya transparansi penggunaan anggaran dari penghulu dan seluruh perangkat kepenghuluan agar tidak timbul rasa saling curiga.

## Daftar Pustaka

### BUKU TEKS:

A.W Widjaja. 2002. *Pemerintahan desa dan administrasi desa menurut UU No 5 tahun 1979 (sebuah tinjauan)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

AAGN Ari Dwipayana (et.al), 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta.

Bagong Suyanto dan Sutinah. 2005. *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*, Prenada Media Group, Jakarta.

Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Penerbit Media Pressindo: Yogyakarta

HAW. Wijaya. 2004. *Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Hadari Nawawi. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press: Jogjakarta. 1990.

Labolo, Muhadam. 2006. *Memahami ilmu pemerintahan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

R.N. Dwijowijoto2003. *Kebijakan publik-Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta.

Samodra Wibawa, 1994, *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia: Jakarta

Sofian Effendi. 2000. *Materi Kuliah Analisis Kebijakan Publik*. Program Pasca sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Angkatan XX

### SUMBER LAIN:

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 8 Tahun 2001 tentang Kependhuluan

Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Kependhuluan

Draft Usulan Pembangunan Musrenbang Kependhuluan Bagan Bhakti Tahun 2012