

**YAYASAN LEMBAGA PENDIDIKAN ISLAM RIAU  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

---

**EVALUASI PELAKSANAAN KEWAJIBAN PENGHULU DALAM  
MENINGKATKAN PEREKONOMIAN MASYARAKAT NELAYAN DI  
KEPENGHULUAN PANIPAHAN DARAT KECAMATAN PASIR  
LIMAU KAPAS  
KABUPATEN ROKAN HILIR**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna  
Memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S-1)  
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Islam Riau

**Rino Musati**

**NPM : 157310746**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
PEKANBARU  
2022**

Dokumen ini adalah Arsip Milik :  
Perpustakaan Universitas Islam Riau

UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

---

PERSETUJUAN TIM PEMBIMBING

Nama : Rino Musati  
NPM : 157310746  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S-1)  
Judul Skripsi : Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir.

Format sistematika dan pembahasan materi masing-masing bab dan sub-sub dalam skripsi ini, telah dipelajari dan dinilai relatif telah memenuhi ketentuan-ketentuan normatif dan kriteria metode penelitian ilmiah, oleh karena itu dinilai layak serta dapat disetujui untuk diujikan dalam sidang konferensi.

Pekanbaru, September 2021

Turut Menyetujui  
Program Studi Ilmu Pemerintahan  
Ketua

Dr. Ranggi Ade Febrian, S.IP., M.Si

Pembimbing

Yendri Nazir, S.Sos., M.Si

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

---

**PERSETUJUAN TIM PENGUJI**

Nama : Rino Musati  
NPM : 157310746  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S-1)  
Judul Skripsi : Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir.

Naskah skripsi ini secara keseluruhan dinilai, relatif telah memenuhi ketentuan-ketentuan metode penelitian ilmiah, oleh karena itu Tim Penguji Ujian Komprehensif Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dapat menyetujui dan menerimanya untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana.

Pekanbaru, 27 Januari 2022

Ketua,

Sekretaris,

  
Yendri Nazir, S.Sos., M.Si

  
Data Wardana, S.Sos., M.IP

Anggota

  
Dr. Zainal, S.Sos., M.Si

Mengetahui  
Wakil Dekan I Bidang Akademik

  
Indra Safri, S.Sos., M.Si

**SURAT KEPUTUSAN DEKAN FISIPOL UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**NOMOR : 031 /UIR-FS/KPTS/2021**  
**TENTANG TIM PENGUJI UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI MAHASISWA**

**DEKAN FISIPOL UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

- Menimbang** : 1. Bahwa untuk mengevaluasi tingkat kebenaran penerapan kaidah dan metode penelitian ilmiah dalam naskah Skripsi Mahasiswa maka dipandang perlu untuk diuji dalam forum ujian komprehensif.  
2. Bahwa Tim Penguji dimaksud perlu ditetapkan dengan Surat Keputusan Dekan.
- Mengingat** : 1. UU Nomor: 20 Tahun 2003 Tentang Pendidikan Nasional  
2. PP Nomor: 60 Tahun 1999 Tentang Sistem Pendidikan Tinggi  
3. SK. Mendiknas RI Nomor 045/U/2002 tentang Kurikulum Inti Pendidikan Tinggi.  
4. SK Rektor UIR Nomor: 141/UIR/KPTS/2009 tentang Kurikulum Baru Fisipol UIR  
5. SK Rektor UIR Nomor: 117/UIR/KPTS/2012, tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Dekan Fakultas dan Direktur Pascasarjana UIR masa bakti 2020-2024.
- Memperhatikan** : Rekomendasi Ketua Jurusan/Ketua Program Studi dan Wakil Dekan Bidang Akademik (WD.I) tentang Usulan Tim Penguji Ujian Komprehensif Skripsi Mahasiswa.

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan** : 1. Dosen Tim Penguji Ujian Komprehensif Skripsi Mahasiswa atas nama yang tersebut dibawah ini :

Nama : Rino Musati  
N P M : 157310746  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S.1)

Judul Skripsi : **Evaluasi Peranan Penghulu dalam Meningkatkan Perekonomian Negara di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir.**

**Struktur Tim :**

- |                               |                                      |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Yendri Nazir, S.Sos.,M.Si. | Sebagai Ketua merangkap Penguji      |
| 2. Data Wardana, S.Sos.,M.IP. | Sebagai Sekretaris merangkap Penguji |
| 3. Dr. Zainal, S.Sos.,M.Si.   | Sebagai Anggota merangkap Penguji    |
| 4. Sulaiman Akmal, Lc., M.IP. | Notulen                              |

2. Tim Penguji melaksanakan tugas dan mengisi serta menandatangani berkas ujian sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan Fakultas.
3. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

Ditetapkan di : Pekanbaru  
Pada Tanggal : 15 Desember 2021  
Dekan,

**Dr. Syahrul Akmal-Latif, M.Si.**  
NPK : 080102337

**Tembusan Disampaikan Kepada :**

1. Yth. Bapak Rektor UIR
2. Yth. Sdr. Ka. Biro Keuangan UIR
3. Yth. Ketua Prodi.....
4. A r s i p -----sk.penguji-----

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

---

**PENGESAHAN SKRIPSI**

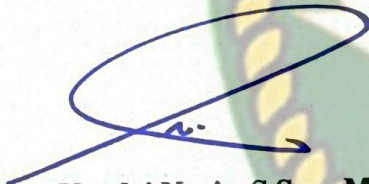
Nama : Rino Musati  
NPM : 157310746  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S-1)  
Judul Skripsi : Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir.

Naskah skripsi ini benar telah dilakukan perbaikan dan penyempurnaan oleh Mahasiswa bersangkutan sesuai dengan koreksi dan masukan Tim Penguji dan dinilai telah memenuhi persyaratan administrasi dan akademis, oleh karena itu dapat disyahkan sebagai sebuah Karya Ilmiah.

Pekanbaru, 27 Januari 2022

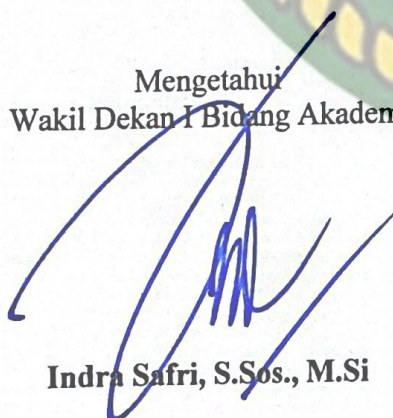
An. Tim Penguji  
Sekretaris,

Ketua,


  
**Yendri Nazir, S.Sos., M.Si**

  
**Data Wardana, S.Sos., M.IP**

Mengetahui  
Wakil Dekan I Bidang Akademik

  
**Indra Safri, S.Sos., M.Si**

Turut Menyetujui  
Ketua Program Studi,

  
**Dr. Ranggi Ade Febrian, S.IP., M.Si**

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

---

---

**BERITA ACARA UJIAN KONPREHENSIF SKRIPSI**

Berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau Nomor: 001 /UIR-Fs/Kpts/2021 tanggal 15 Desember 2021 maka dihadapan Tim Penguji pada hari ini, Kamis tanggal, 16 Desember 2021 jam 08.00 – 09.00 Wib, bertempat di ruang sidang Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau Pekanbaru telah dilaksanakan ujian konprehensif skripsi atas mahasiswa:

Nama : Rino Musati  
NPM : 157310746  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S.1)  
Judul Skripsi : **Evaluasi Peranan Kewajiban Penghulu dalam Meningkatkan Perekonomian Negara di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir.**

Nilai Ujian : Angka : " 86 " ; Huruf : "A"  
Keputusan Hasil Ujian : Lulus / Tidak Lulus / Diturunkan  
Tim Penguji :

No	Nama	Jabatan	Tanda Tangan
1.	Yendri Nazir, S.Sos., M.Si.	Ketua	1. 
2.	Data Wardana, S.Sos., M.IP	Sekretaris	2. 
3.	Dr. Zainal, S.Sos., M.Si.	Anggota	3. 
4.	Sulaiman Akmal, Lc., M.IP	Notulen	4. 

Pekanbaru, 16 Desember 2021  
An. Dekan

  
**Indra Safri, S.Sos., M.Si.**  
Wakil Dekan I Bid. Akademik

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah Swt, karena berkat Rahmat dan Hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul “Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan Di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir” Untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S-1) pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis tidak luput dari kesulitan dan hambatan. Namun, bantuan dan bimbingan yang teramat besar artinya bagi penulis dari berbagai pihak, akhirnya kesulitan dan hambatan itu dapat diatasi. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis dengan tulus dan ikhlas menyampaikan rasa terima kasih yang se dalam-dalamnya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Riau Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi SH., MCL.
2. Bapak Dr. Syahrul Akmal Latif, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Ranggi Ade Febrian, S.IP., M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau serta jajaran dosen ilmu pemerintahan.
4. Bapak Yendri Nazir, S.Sos., M.Si selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan tunjuk ajarnya sehingga penyusunan skripsi ini dapat diselesaikan tepat waktu.
5. Penghulu, Ketua BPKep, Anggota LPM, dan masyarakat nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir yang telah bersedia memberikan data awal yang dibutuhkan dan meluangkan waktu pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini.
6. Buat Ibunda dan Ayahanda yang tak henti-hentinya memberikan doa dan dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan dan tugas akhir ini, serta seluruh

keluarga besar yang telah memberikan motivasi kepala penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

7. Kepada teman-teman yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini maupun dalam perkuliahan yang tak dapat penulis sebutkan satu persatu namanya.

Semoga bimbingan, bantuan dan dorongan yang telah diberikan selama ini akan menjadi amal kebaikan. Terima kasih.

Pekanbaru, September 2021

Penulis,

**Rino Musati**  
**NPM: 157310746**





## DAFTAR ISI

Halaman

<b>PERSETUJUAN TIM PEMBIMBING</b> .....	ii
<b>PERSETUJUAN TIM PENGUJI</b> .....	iii
<b>BERITA ACARA UJIAN KONFEREHENSIF SKRIPSI</b> .....	iv
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	x
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xi
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xii
<b>SURAT PERNYATAAN</b> .....	xiii
<b>ABSTRAK</b> .....	xiv
<b>ABSTRACT</b> .....	xv
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	10
1. Tujuan Penelitian .....	10
2. Kegunaan Penelitian .....	10
<b>BAB II : STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR</b> .....	12
A. Studi Kepustakaan .....	12
1. Konsep Pemerintahan .....	12
2. Teori Fungsi Pemerintahan .....	16
3. Teori Kebijakan Pemerintah .....	18
4. Konsep Evaluasi .....	21
5. Konsep Pemberdayaan .....	23
6. Konsep Tugas dan Fungsi .....	30
7. Konsep Kepemimpinan .....	31
B. Penelitian Terdahulu .....	32
C. Kerangka Pikir .....	33
D. Konsep Operasional .....	34
E. Operasionalisasi Variabel .....	37
<b>BAB III : METODE PENELITIAN</b> .....	38
A. Tipe Penelitian .....	38
B. Lokasi Penelitian .....	38
C. Informan Penelitian .....	39
D. Teknik Penetapan Informan .....	39
E. Jenis dan Sumber Data .....	39
F. Teknik Pengumpulan Data .....	40
G. Teknik Analisis Data .....	40
H. Jadwal dan Waktu Penelitian .....	41
<b>BAB IV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN</b> .....	42
A. Keadaan Geografis Kepenghuluan Panipahan Darat .....	42
B. Kependudukan .....	44
C. Administrasi Pemerintahan .....	45

D. Pemerintah Kepenghuluan .....	45
E. Pembangunan Kepenghuluan.....	47

<b>BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>50</b>
A. Informan Penelitian.....	50
B. Analisis Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir .....	52
1. Efektivitas .....	53
2. Kecukupan .....	59
3. Pemerataan.....	63
4. Responsivitas .....	69
5. Ketepatan .....	74
C. Hambatan Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan .....	82
<b>BAB VI : PENUTUP.....</b>	<b>85</b>
A. Kesimpulan .....	85
B. Saran .....	85
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>87</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN :</b>	



## DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
I.1	Jumlah Penduduk dan Jumlah Nelayan di Provinsi Riau .....	5
I.2	Kelompok Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Tahun 2020	6
I.3	Kegiatan Peningkatan Perekonomian Masyarakat Nelayan .....	7
I.4	Kegiatan Peningkatan Perekonomian Nelayan .....	8
II.1	Penelitian Terdahulu .....	32
II.2	Operasional Variabel Penelitian .....	37
III.1	Jumlah Informan Penelitian .....	39
III.2	Jadwal dan Waktu Penelitian .....	41
IV.1	Jumlah RT dan RW di Kepenghulunan Panipahan Darat .....	45
V.1	Identitas Informan Penelitian .....	50



## DAFTAR GAMBAR

Gambar

Halaman

- II.1 Bagan Kerangka Pikir Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan Di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir ..... 34



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Daftar Pertanyaan Wawancara .....	91
2. Jawaban Hasil Wawancara .....	95
3. Dokumentasi Penelitian .....	109
4. Surat Keterangan Pembimbing .....	114
5. Surat Keterangan/Rekomendasi Penelitian.....	115
6. Surat Keterangan Lulus Plagiasi.....	120



Dokumen ini adalah Arsip Milik :  
**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## SURAT PERNYATAAN

Saya mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau peserta ujian konferehensif skripsi yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rino Musati  
 NPM : 157310746  
 Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
 Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S-1)  
 Judul Skripsi : Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan Di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir

Atas naskah yang didaftarkan pada ujian konferehensif skripsi ini beserta seluruh dokumen persyaratan yang melekat padanya dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa, naskah skripsi ini adalah benar hasil karya saya sendiri (tidak karya plagiat) yang saya tulis sesuai dan mengacu kepada kaidah-kaidah metode penelitian ilmiah dan penulisan karya ilmiah;
2. Bahwa, keseluruhan persyaratan administratif, akademik dan keuangan yang melekat padanya benar telah saya penuhi sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Fakultas dan Universitas;
3. Bahwa, apabila di kemudian hari ditemukan dan terbukti secara syah bahwa saya ternyata melanggar dan atau belum memenuhi sebagian atau keseluruhan atas pernyataan butir 1 dan 2 tersebut di atas, maka saya menyatakan bersedia menerima sanksi pembatalan hasil ujian konferehensif yang telah saya ikuti serta sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan Fakultas dan Universitas serta Hukum Negara RI.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Pekanbaru, September 2021  
 Pelaku Pernyataan,



**Rino Musati**  
**NPM: 157310746**

## ABSTRAK

### **EVALUASI PELAKSANAAN KEWAJIBAN PENGHULU DALAM MENINGKATKAN PEREKONOMIAN MASYARAKAT NELAYAN DI KEPENGHULUAN PANIPAHAN DARAT KECAMATAN PASIR LIMAU KAPAS KABUPATEN ROKAN HILIR**

Oleh:

**Rino Musati**

**NPM : 157310746**

Kegiatan peningkatan perekonomian masih belum maksimal untuk mengarahkan dan menggali potensi dari masyarakat agar dapat berdaya dan mandiri. Dari data di atas juga menunjukkan bahwa penghulu Panipahan Darat terindikasi masih kurang berperan dalam masalah Pemberdayaan Masyarakat untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan dan hambatan pelaksanaan kewajiban Penghulu Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan. Tipe deskriptif dengan metode kualitatif melalui sumber data primer dan sekunder. Pengumpulan data penelitian dengan cara melakukan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data yang terkumpul dikelompokkan dan disajikan dalam bentuk uraian, kemudian dianalisis secara mendalam untuk dapat ditarik kesimpulan hasil penelitian. Pelaksanaan kewajiban penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan telah dipenuhi dengan baik. Di mana hasil ini dilihat dari indikator yang ditetapkan yakni efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan yang seluruhnya telah berjalan sebagaimana diharapkan. Ada beberapa faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kewajiban penghulu Panipahan Darat dalam peningkatan perekonomian masyarakat nelayan yakni pemukiman masyarakat yang menyebar, jenis pembangunan yang belum sesuai kebutuhan, penyerapan aspirasi dari masyarakat yang belum maksimal, dan kelompok masyarakat nelayan yang kurang aktif dalam menyampaikan kebutuhan dan keinginannya. Hendaknya pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat membuat peta pemukiman masyarakat nelayan, merencanakan pembangunan dengan melibatkan nelayan, menjalin koordinasi dengan pemerintah Kabupaten dan Provinsi.

Kata Kunci: Evaluasi, Pelaksanaan, Kewajiban, Penghulu, Masyarakat Nelayan.

## ABSTRACT

*EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE OBLIGATIONS OF  
PENHULU IN IMPROVING THE ECONOMY OF THE FISHING COMMUNITY  
IN KEPENGHULUAN PANIPAHAN DARAT, PASIR LIMAU KAPAS DISTRICT,  
ROKAN HILIR REGENCY*

By:

*Rino Musati*  
NPM : 157310746

*Economic improvement activities are still not maximized to direct and explore the potential of the community so that they can be empowered and independent. From the data above, it is also indicated that the head of Panipahan Darat is still less involved in the issue of Community Empowerment to improve the economy of the fishing community. This study aims to determine the implementation and obstacles to the implementation of the obligations of the Penghulu Panipahan Darat, Pasir Limau Kapas District, Rokan Hilir Regency in improving the economy of the fishing community. Type descriptive with qualitative methods through primary and secondary data sources. Collecting research data by conducting interviews, observations, and documentation. The collected data are grouped and presented in the form of a description, then analyzed in depth to draw conclusions from the research results. The implementation of the penghulu's obligations in improving the economy of the fishing community has been well fulfilled. Where this result is seen from the established indicators, namely effectiveness, adequacy, equity, responsiveness, and accuracy, all of which have been running as expected. There are several factors that hinder the implementation of the obligations of the head of Panipahan Darat in improving the economy of the fishing community, namely community settlements that are spread out, the type of development that is not in accordance with the needs, the absorption of aspirations from the community is not maximized, and fishing community groups are less active in conveying their needs and desires. The government of the Penghuluan Panipahan Darat should make a map of the settlements of fishing communities, plan development involving fishermen, and establish coordination with district and provincial governments.*

*Keywords: Evaluation, Implementation, Obligations, Penghulu, Fishing Community.*



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada era globalisasi seperti saat sekarang ini Negara dituntut untuk dapat menjadikan kehidupan ekonomi masyarakat menjadi lebih baik serta efektif, efisien, dan kompetitif. Indonesia merupakan Negara berkembang yang bergerak di bidang pemberdayaan, Tujuan pemberdayaan merupakan untuk memperbaiki dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, hingga terciptanya inovasi baru di dalam masyarakat tersebut, seperti yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 18 menyebutkan bahwa “Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan masyarakat Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa”.

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena unsur seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan dan lain-lain; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (Unang Sunardjo dalam Rauf dan Maulidiah, 2015: 10).

Dengan demikian desa merupakan sebuah wilayah hukum yang dihuni sekelompok masyarakat dan memiliki rasa kebersamaan untuk mengurus, menata, mengelola wilayahnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem-sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan penyelenggaraannya adalah pemerintah desa, yaitu kepala desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 ayat (2) dan (3).

Kegiatan pengembangan masyarakat merupakan suatu kegiatan yang bertujuan untuk mengembangkan suatu kelompok tertentu di satu daerah. Pengembangan masyarakat tersebut biasa dikenal sebagai Pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat. Pemberdayaan masyarakat sesungguhnya bertujuan untuk mewujudkan terciptanya masyarakat yang mandiri, mampu menggali serta memanfaatkan potensi yang ada di daerahnya, dan mampu membantu masyarakat agar terbebas dari keterbelakangan ataupun kemiskinan. Setiap desa memiliki potensi, kondisi daerah, dan karakteristik yang berbeda-beda. Untuk itu dalam upaya pemberdayaan, masyarakat desa setempat harus lebih banyak terlibat dalam proses kegiatan tersebut, pemerintah hanya bertindak sebagai fasilitator yang mendukung program pemberdayaan tersebut. Pemberdayaan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah saja, karena yang menjadi subyek dari pemberdayaan adalah masyarakat desa itu sendiri. Suhendra (2006: 74-75) berpendapat bahwa “Suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi yang ada secara evolutif dengan keterlibatan semua potensi.

Kepala Desa mempunyai tanggung jawab besar terhadap kemajuan desanya. Oleh karena itu, Kepala Desa dituntut untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara maksimal, Akan tetapi sering kali Kepala Desa kurang memahami tugas dan fungsinya. Adapun Kewajiban Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 26 ayat (4) huruf l adalah **mengembangkan perekonomian masyarakat desa**. Kemudian Tugas ini juga terdapat dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa terdapat pedoman mengembangkan perekonomian masyarakat desa salah satu pemberdayaan kelompok nelayan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menetapkan tugas Kepala Desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 26 Ayat (1) yakni mempunyai 4 (empat) tugas, maka penulis membatasi penelitian ini, Yaitu **Peranan Kepala Desa Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Desa**.

Tugas dan Fungsi Kepala Desa dijelaskan lebih lanjut dalam PERMENDAGRI Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dalam Pasal 6, yaitu :

1. Kepala Desa berkedudukan sebagai Kepala Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
2. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.
3. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Kepala Desa memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, seperti tata praja Pemerintahan, penetapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketenteraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah.
- b. Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana pedesaan, dan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan.
- c. Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.
- d. Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.
- e. Menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya.

Pemberdayaan merupakan suatu konsep yang dipakai untuk memacu pertumbuhan pembangunan masyarakat di berbagai sektor sehingga selalu mendapat perhatian lebih dari pemerintah. Hal ini tentu disebabkan karena pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat, sementara pemberdayaan akan berhasil bila masyarakat tahu dan mengerti apa yang seharusnya ia lakukan sebagai bagian dari penggerak pembangunan masyarakat.

Untuk menciptakan hal di atas maka diperlukan suatu konsep pemberdayaan terhadap masyarakat desa oleh kepala desa. Agar dalam melaksanakan tugas-tugasnya sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab yang

diembankan kepadanya. Melalui pemberdayaan yang dijalankan, pemerintah desa telah berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai pemberdayaan masyarakat nelayan, terlebih dahulu dipaparkan data mengenai perbandingan jumlah penduduk dan penduduk yang bekerja sebagai nelayan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk dan Jumlah Nelayan di Provinsi Riau

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk	Jumlah Nelayan	
			Laut	Perairan Umum
1	Kuantan Singingi	334.94	-	2.424
2	Indragiri Hulu	444.55	-	6.175
3	Indragiri Hilir	654.91	21.576	16.468
4	Pelalawan	390.05	3.407	2.866
5	Siak	457.94	1.171	1.027
6	Kampar	841.33	-	2.025
7	Rokan Hulu	561.38	-	4.862
8	Bengkalis	565.57	6.243	1.129
9	Rokan Hilir	637.16	22.564	12.685
10	Kepulauan Meranti	206.12	2.582	-
11	Pekanbaru	983.36	-	699
12	Dumai	316.78	1.832	-
	Jumlah	6.394.09	59.375	50.360

Sumber: Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Riau, 2020.

Data yang tertuang pada tabel di atas menjelaskan bahwa jumlah penduduk di Provinsi Riau pada tahun 2020 sebanyak 6.394,09 yang tersebar di seluruh Kabupaten/Kota. Jumlah penduduk terbanyak masih berada di Kota Pekanbaru dan jumlah penduduk terendah berada di Kabupaten Kepulauan Meranti. Sementara dari penduduk tersebut, terdapat sebanyak 109.735 orang yang bekerja sebagai nelayan (laut maupun perairan umum). Khusus di Kabupaten Rokan Hilir terdapat sejumlah masyarakat yang menggantungkan kehidupannya dengan menjalankan aktivitas pekerjaan sebagai nelayan (laut dan perairan umum)

yakni sebanyak 35.249 orang dan jumlah ini merupakan jumlah terbesar di bandingkan Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Riau yang bekerja sebagai nelayan.

Salah satu daerah yang diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah adalah Kabupaten Rokan Hilir. Di mana pada Kabupaten Rokan Hilir terdapat Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas yang memiliki potensi di bidang perikanan. Hal ini diperlihatkan dari sebagian besar masyarakatnya memiliki mata pencaharian sebagai nelayan. Kepenghuluan Panipahan Darat memiliki jumlah penduduk 11.158 jiwa dengan 4.878 kepala keluarga yang sebagian besar bekerja sebagai nelayan 1.127 kepala keluarga. Pada tahun 2020 nelayan yang kurang mampu memperoleh bantuan dana desa sebanyak 300 kepala keluarga atau 1.105 jiwa.

Di Kepenghuluan Panipahan Darat sebagian besar masyarakatnya bekerja sebagai nelayan secara individu dan ada berkelompok. Adapun kelompok nelayan yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat sebagai berikut:

Tabel I.2 Kelompok Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Tahun 2020

No.	Nama Kelompok	Jumlah Anggota
1	Anugerah Nelayan	22 orang
2	Bawah Pulih	17 orang
3	Pukat Senja	25 orang
4	Rawai Sentosa	31 orang
5	Rokan Mandiri	20 orang
	Total	115 orang

Sumber: Kantor Kepenghuluan Panipahan Darat, 2020.

Di Kepenghuluan Panipahan Darat terdapat beberapa kelompok nelayan dan nelayan individu, sehingga dibutuhkan perhatian dari pemerintah kepenghuluan untuk melakukan pemberdayaan agar perekonomian nelayan

semakin membaik. Di mana dari 1.127 jumlah kepala keluarga yang menggantungkan hidupnya sebagai nelayan tentunya memiliki taraf ekonomi yang berbeda dan terdapat yang berkategori miskin. Dengan jumlah penduduk yang besar tersebut diperlukan langkah yang tepat untuk mencegah terjadinya pengangguran dalam masyarakat tersebut. Untuk tercapainya kemakmuran masyarakat desa maka diperlukan peranan Penghulu, yang salah satunya mengenai pemberdayaan masyarakat.

Tabel I.3 : Kegiatan Peningkatan Perekonomian Masyarakat Nelayan

No	Tahun	Jenis Kegiatan	Besar Anggaran
1	2019	Pembangunan/ rehabilitasi/ pelabuhan perikanan sungai/kecil	779.761.000
2	2019	Pembangunan tangkahan nelayan	100.495.000

*Sumber:* Kantor Kepenghuluan Panipahan, 2020.

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa pemberdayaan bagi masyarakat nelayan yang dilaksanakan pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat masih terbatas pada pembangunan fisik. Sampai saat ini belum ada pemberdayaan yang menjurus kepada pengembangan personal nelayan. Dengan demikian jelaslah bahwa perhatian pemerintah kepenghuluan, masih sebatas pembangunan fisik semata.

Untuk tercapainya kemakmuran masyarakat desa maka diperlukan peranan Penghulu, yang salah satunya mengenai peningkatan perekonomian masyarakat dalam penelitian ini meningkatkan perekonomian nelayan. Di Kepenghuluan Panipahan Darat penghasilan utama masyarakat adalah sebagai nelayan atau mencari ikan di laut.

Tabel I.4 : Kegiatan Peningkatan Perekonomian Nelayan

No	Tahun	Kegiatan	Sasaran	
1	2019	Pembangunan Tangkahan Nelayan	Memudahkan kapal nelayan untuk bersandar	

Sumber: Kantor Kepenghuluan Panipahan Darat, 2020.

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa kegiatan peningkatan perekonomian masyarakat dilakukan dengan membuat atau menyediakan serta memudahkan masyarakat dengan sarana prasarana pendukung seperti tangkahan tempat nelayan bersandar. Namun kegiatan peningkatan perekonomian masih belum maksimal untuk mengarahkan dan menggali potensi dari masyarakat agar dapat berdaya dan mandiri. Dari data di atas juga menunjukkan bahwa penghulu Panipahan Darat terindikasi masih kurang berperan dalam masalah Pemberdayaan Masyarakat.

Adapun fenomena-fenomena yang ditemui di lapangan antara lain :

1. Kurangnya program perekonomian masyarakat nelayan di Panipahan Darat, sehingga efektivitas pemberdayaan masyarakat nelayan kurang memberikan hasil yang baik.
2. Belum meratanya pemberdayaan, sehingga masih banyak nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat hidup miskin.



3. Rendahnya penyerapan aspirasi masyarakat oleh pemerintah kepenghuluan. Di mana masyarakat nelayan menyarankan adanya pembangunan TPI (Tempat Penampungan Ikan), namun tidak ada satupun usulan pembangunan yang dimasukkan dalam rencana pembangunan di kepenghuluan.
4. Telah adanya program pemberdayaan yang dijalankan pemerintah kepenghuluan baik langsung maupun tidak langsung. Tetapi program tersebut belum memberikan hasil yang baik bagi perubahan perekonomian masyarakat nelayan dikarenakan pemberdayaan yang diberikan tidak berkelanjutan.

Berdasarkan fenomena tersebut di atas maka penulis tertarik untuk mengangkat judul **“Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir”**

#### **B. Rumusan Masalah**

Guna mendukung keberhasilan pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan kepenghuluan yang baik maka Penghulu dituntut mampu memberdayakan masyarakatnya agar segala aspek ekonomi kehidupan di tengah masyarakat terlaksana dengan baik dan terarah oleh karena itu penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: “Bagaimanakah Hasil Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan?”

## C. Tujuan Penelitian Dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Hasil Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan?
- b. Untuk mengetahui hambatan Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan?

### 2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Kegunaan Teoritis  
Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau sebagai sumber referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan menambah sumber pustaka yang telah ada.
- b. Kegunaan Akademis
  - 1) Bagi Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir dapat dijadikan sebagai referensi akan pentingnya pemberdayaan dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan.

2) Bagi para akademisi penelitian ini sebagai pengetahuan dan informasi guna menciptakan kemampuan pemahaman mengenai pemberdayaan masyarakat.

c. Kegunaan Empiris

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi pada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini.



## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Setiap Negara memiliki organisasi yang berwenang untuk merumuskan serta melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat seluruh masyarakat yang ada di dalamnya.

Wasistiono (2013: 13) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari hubungan antara lembaga tertinggi dan tinggi negara dengan masyarakatnya dalam rangka menjalankan kewenangan untuk melayani publik. Bidang kajian ilmu pemerintahan adalah kewenangan, yakni kekuasaan yang sah (*legitimate power*) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Menurut Syafiie (2011: 8) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekutif, dan yudikasi dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antar yang memerintah dengan yang diperintah.

Selanjutnya menurut Kuntjoro Purbopranoto dalam Munaf (2016: 77) mengatakan pemerintah dalam arti luas meliputi segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan kepentingan Negara, sedangkan dalam arti sempit adalah menjalankan tugas eksekutif saja.

Lebih lanjut menurut Samuel Edward Finer dalam Syafiie (2014: 11) Pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (*proses*), negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara,

metode serta system (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Budiarto (2009: 21) mengemukakan pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber kepada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan atas negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut. Kemudian Lukito (2014: 2) berpendapat bahwa Pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan berbagai pelayanan publik dan menjalankan fungsi yang diwajibkan berdasarkan regulasi yang ada.

Istilah pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni, disebut sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan karena memenuhi syarat-syarat yaitu dapat dipelajari, memiliki material dan formal, sifatnya universal, sistematis, secara spesifik (khas) dan dikatakan sebagai seni karena begitu banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan (Syafiie, 2013: 20).

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 2 dan 3).

Wasistiono dan Simangunsong (2015: 92) dalam konteks Indonesia, dibedakan antara kata “pemerintah” dengan “pemerintahan”. Pemerintah lebih merujuk kepada orang, badan, atau lembaga yang diberikan legitimasi oleh negara untuk memerintah, sedangkan pemerintahan merujuk kepada kegiatan, aktivitas, atau fungsi memerintah sebuah entitas.

Menurut Syafiie (2013: 20) pemerintahan berasal dari kata pemerintah memiliki unsur yaitu: ada dua pihak yang memiliki 4 (Empat) unsur, yaitu: ada 2 (Dua) pihak yang terkandung, kedua pihak terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Awang dan Wijaya (2011: 6) Pemerintah adalah sebuah badan yang menetapkan dan melaksanakan kebijakan publik, dan gerakan kekuasaan eksekutif, politik, dan berdaulat melalui adat istiadat, institusi, dan hukum dalam sebuah negara.

Dari beberapa pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah fungsi-fungsi dalam penyelenggaraan perintah yang dilakukan oleh pemerintah yaitu pejabat instansi atau lembaga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Sedarmayanti (2004: 9) menyatakan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang menghormati kedaulatan rakyatnya. Oleh sebab itu tugas dari pemerintah ialah :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dari seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Melakukan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Menurut Rasyid (2002: 14) secara umum tugas-tugas pokok pemerintah antara lain adalah sebagai berikut :

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan di dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah atau mengancam integrasi Negara melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah, atau yang akan lebih terlaksana.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.

7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam lingkungan hidup.

Tugas Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 26 ayat (1) setidaknya ada 4 (Empat) yaitu : Menyelenggarakan pemerintahan desa, Melaksanakan pembangunan desa, Pembinaan kemasyarakatan desa, Pemberdayaan masyarakat desa.

Dalam ilmu pemerintahan, maksud dengan pemerintahan ini berkaitan dengan tugas dan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, jadi pemerintahan desa merupakan wujud nyata dari suatu organisasi formal yang berfungsi menjalankan fungsi pemerintahan secara umum dalam melayani masyarakat. Pemerintahan desa dapat dikatakan sebagai penyelenggara birokrasi pemerintahan yang berada di tingkat yang paling bawah setelah kecamatan.

## **2. Teori Fungsi Pemerintahan**

Ndraha dalam Labolo (2013: 34) pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan, dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Sementara Rasyid dalam Labolo (2013: 34) fungsi-fungsi pemerintah secara umum berkenaan dengan fungsi pengaturan, pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan.

Menurut Ndraha (2003: 75) fungsi pemerintahan ialah jenis tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu :

- a. Fungsi pengaturan, fungsi pengaturan ini dilakukan pemerintah dengan membuat peraturan Perundang-Undangan yang akan mengatur hubungan



dalam masyarakat. Karena masyarakat menghendaki adanya aturan dan tatanan yang disepakati oleh semua pihak. Dalam hal ini pemerintah adalah hak yang dapat melakukan, menerapkan peraturan dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.

- b. Fungsi pemberdayaan, dalam fungsi ini pemerintah dibebani kewajiban untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan pemerintahan. Kecuali pemberdayaan itu juga dilakukan pada kalangan para aparat itu sendiri, agar mereka lebih berkualitas dalam melaksanakan secara optimal jika pelaksanaannya cukup tangguh dan berbobot.
- c. Fungsi pelayanan, fungsi ini merupakan fungsi yang diharapkan pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi rakyatnya.

Selain itu menurut Ndraha (2011: 78-79) pemerintah memiliki fungsi dasar yaitu:

1. Fungsi Primer (Pelayanan)

Fungsi Primer (Pelayanan) yaitu fungsi pemerintah sebagai penyedia jasa-jasa public yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan, sipil, dan layanan birokrasi.

2. Fungsi Sekunder (Pemberdayaan)

Fungsi Sekunder (Pemberdayaan) yaitu fungsi pemerintah sebagai penyedia kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tidak

berdaya (*powerless*) termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Maka dengan fungsi-funngsi yang telah diuraikan diatas, maka disini peran pemerintah sangatlah penting dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut.

### 3. Teori Kebijakan Pemerintah

Menurut pendapat Suharto dalam Ali dan Hafis (2015: 4) Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

Sedangkan Titmuss dalam Ali dan Hafis (2015: 5) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Titmuss, senantiasa berorientasi pada masalah (*problem-Oriented*) dan berorientasi pada tindakan (*action-oriented*). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu ketetapan yang didalamnya memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan tata-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapapai suatu tujuan tertentu.

Budiardjo (2009: 20) Kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya.

Lebih lanjut menurut Salusu dalam Ali dan Alam (2016: 11) Menyatakan jika pilihan dimaksudkan diletakkan pada tingkat pilihan yang dikehendaki, ada

pilihan yang strategis dan non strategis. Yang strategis sering dipersamakan dengan kebijakan jikalau strategi dipahami sebagai pilihan yang terbaik.

Carl J. Friedrich dalam Ali dan Alam (2016: 14) merumuskan kebijakan sebagai bentuk tindakan yang dibuat oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu kesempatan dan tantangan lingkungan di mana kebijakan diajukan untuk digunakan guna menanggulangi kesulitan atau permasalahan yang terjadi dalam usaha mencapai tujuan atau merealisasikan program atau tujuan yang dikehendaki.

Soebakti dalam Wibawa (2011: 190) kebijakan Negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan warga negara. Jadi kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mencapai suatu tujuan tertentu.

Menurut Syafiie (2013: 145), Kebijakan (*policy*) berbeda dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijakan adalah apa yang diputuskan oleh pemerintah pusat, sedangkan kebijaksanaan adalah bagaimana penyelenggaraan oleh berbagai pejabat di daerah.

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan international disebut sebagai *public policy*. Yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi yang dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho, 2004: 31-33).

Kebijakan secara umum menurut Abidin (2004: 31-33) dapat dibedakan dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu :

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah ataupun instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Selain dari pada itu menurut Syafiie (2013: 146) ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan kebijakan pemerintah, yaitu :

1. Model elit, yaitu pembentukan kebijakan pemerintah hanya berada pada bagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa.
2. Model kelompok, berlainan dengan model elit yang dikuasai oleh kelompok tertentu yang berkuasa, maka model ini terdapat beberapa kelompok kepentingan yang saling berebutan mencari posisi yang dominan.
3. Model kelembagaan, adalah model kelembagaan pemerintah.
4. Model proses, model merupakan rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul pengesahan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasinya.

5. Model rasialisme, model ini bermaksud untuk mencapai tujuan secara efisien, dengan demikian model ini segala sesuatu dirancang dengan tepat, dan meningkatkan hasil bersih.
6. Model Inkriminalisme, model ini berpatokan pada kegiatan masa lalu dengan sedikit perubahan. Dengan demikian hambatan seperti waktu, biaya dan tenaga untuk memilih alternatif dapat dihilangkan. Dalam arti model ini tidak banyak bersusah payah, tidak banyak risiko, perubahan-perubahan yang tidak radikal tidak ada konflik yang meninggi kestabilan terpelihara tetapi tidak berkembang (konsentratif) karena hanya menambah dan mengurangi yang sudah ada.
7. Model sistem, model ini beranjak dari memperhatikan desakan-desakan lingkungan antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, rintangan, gangguan, pujian, kebutuhan atau keperluan, dan lain-lain yang mempengaruhi kebijakan politik.

Proses dilakukan organisasi atau perorangan yang bertindak dalam kedudukannya sebagai pejabat yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh legislatif, eksekutif, yudikatif, administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan, menurut Lasswell dan Kaplan dikutip oleh (Abidin, 2004: 21).

#### **4. Konsep Evaluasi**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005) evaluasi adalah penilaian atau hasil. Sedangkan Bryan (1987) mengatakan evaluasi adalah upaya untuk

mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.

Menurut Jones (dalam Tangkilisan, 2003:118) mengemukakan bahwa evaluasi atau suatu kebijakan berarti dilakukan peninjauan ulang untuk mendapatkan perbaikan dari dampak yang tidak diinginkan. Proses dilakukan evaluasi kebijakan yaitu : apakah akibat-akibat suatu program, apakah akibat tersebut memang diinginkan, bagaimana hasilnya yang dicapai, bagaimana respon yang muncul, bagaimana lokasi dan kondisi di lapangan, bagaimana dukungan peraturan perundang-undangannya, dan bagaimana sikap kelompok yang ada.

Dengan demikian evaluasi adalah serangkaian kegiatan untuk mengetahui tolak ukur perbandingan sebelum dan sesudah suatu program yang telah dilaksanakan. Teori di atas, senada dengan Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan yang berbunyi "Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar.

Menurut Ndraha (2011:201) evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Maka ada tiga model evaluasi sebagai berikut :

1. Model *Before-After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan dan tolak ukurnya adalah *Before*.

2. Model *Das Solen-Das Sein*, yaitu perbandingan apa yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah *Das Solen*.
3. Model kelompok kontrol-kelompok tes (diberi perlakuan) dan tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Sedangkan menurut Alexander dalam Aminudin (2007:48) metode evaluasi dapat diklasifikasikan menjadi lima, yaitu :

1. *Before and after comparisons*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian dengan membandingkan antara kondisi sebelum dan kondisi sesudahnya.
2. *Actual versus planned performance comparisons*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian dengan membandingkan kondisi yang ada (*actual*) dengan ketetapan perencanaan yang ada (*planned*).
3. *Experintal (controlled) model*, metode yang mengkaji suatu obyek penelitian dengan melakukan percobaan yang terkendali untuk mengetahui kondisi yang diteliti.
4. *Quasi experimental models*, merupakan metode yang mengkaji suatu obyek penelitian dengan melakukan percobaan tanpa melakukan pengontrolan/ pengendalian terhadap kondisi yang diteliti.
5. *Cost oriented models*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian yang hanya berdasarkan pada penilaian biaya terhadap suatu rencana.

Dari pengertian di atas, penulis menyimpulkan bahwa evaluasi dimaksud untuk menyempurnakan atau pembangunan kebijakan, temuan hasil evaluasi digunakan untuk bahan analisis penyempurnaan kebijakan yang selanjutnya. Dalam proses membandingkan tujuan kebijakan dalam hasil yang dicapai, perlu

juga dievaluasi ketepatan masalah. Evaluasi atau masalah menjadi penting karena evaluasi tujuan saja tanpa disertai penilaian terhadap masalah yang menjadi sebab timbulnya penyimpangan atau kelemahan, tidak dapat memberi informasi menjadi sebab timbulnya penyimpangan atau kelemahan, tidak dapat memberi informasi yang lengkap untuk menyusun strategi penyempurnaan dan pembangunan kebijakan.

Ndraha (2011:201) menyatakan bahwa evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Selanjutnya Subarsono (2012:119) mengatakan evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan.

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat bias dari yang sesungguhnya. Indikator atau kriteria yang dikembangkan oleh Dunn dalam Subarsono (2012:126) mencakup lima indikator sebagai berikut:

- a. Efektivitas
- b. Kecukupan
- c. Pemerataan
- d. Responsivitas
- e. Ketepatan

## **5. Konsep Pemberdayaan**

Menurut Suhendra (2006: 74-75) berpendapat bahwa pemberdayaan merupakan suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis



mendorong keterlibatan semua potensi yang ada secara evolutif dengan keterlibatan semua potensi.

Sedangkan menurut Ife dalam Suharto (2009: 58), "*Empowerment aims to increase the power of disadvantage*". Pemberdayaan adalah meningkatkan kekuasaan atas mereka yang kurang beruntung.

Menurut Widjaja dalam Rauf dan Munaf (2015: 123) Pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri baik di bidang ekonomi, sosial, agama, dan budaya. Pemberdayaan masyarakat terutama di pedesaan tidak cukup dengan upaya, meningkatkan produktivitas, memberikan kesempatan usaha yang sama atau pemberian modal saja, tetapi diikuti dengan perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat, mendukung berkembangnya potensi masyarakat melalui peningkatan peran, produktivitas dan efisiensi serta memperbaiki empat akses:

1. Akses terhadap sumberdaya
2. Akses terhadap teknologi
3. Akses terhadap pasar
4. Akses terhadap sumber pembiayaan.

Sedangkan menurut Wasistiono dalam Rauf dan Munaf (2015: 125) berpendapat bahwa; pemberdayaan merupakan upaya mendorong dan memberikan individu untuk mengambil tanggung jawab pribadi untuk

meningkatkan caranya melakukan pekerjaan dan kontribusinya guna mencapai tujuan organisasi.

Sementara itu pemberdayaan menurut Stewart dalam Rauf dan Munaf (2015: 340) adalah: “cara memberikan delegasi ke tempat di mana kekuasaan yang nyata dapat digunakan secara efektif”.

Selanjutnya menurut Eddy Ch. Papilaya dalam Zubaedi (2013: 24) pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk membangun kemampuan masyarakat, dengan mendorong, memotivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki dan berupaya untuk mengembangkan potensi itu menjadi tindakan nyata.

Sementara itu World Bank dalam Zubaedi (2013: 75) mengartikan; *“empowerment is expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control and hold accountable institutions that affect their live”*. Pemberdayaan sebagai perluasan aset dan kemampuan masyarakat miskin dalam dalam menegosiasikan dengan, memengaruhi, mengontrol, dan mengendalikan tanggung jawab lembaga-lembaga yang memengaruhi kehidupannya.

Upaya pemberdayaan harus dilakukan melalui tiga arah Kartasmita dalam Zubaedi (2013: 79). *Pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Artinya, setiap manusia atau setiap masyarakat telah memiliki potensi, sehingga pada saat melaksanakan langkah pemberdayaan diupayakan agar mendorong dan membangkitkan kesadaran masyarakat akan pentingnya mengembangkan potensi-

potensi yang telah dimiliki. *Kedua*, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Artinya, langkah pemberdayaan diupayakan melalui aksi-aksi nyata seperti pendidikan, pelatihan, peningkatan kesehatan, pemberian modal, informasi, lapangan kerja, pasar serta sarana prasarana lainnya. *Ketiga*, melindungi (*protections*). Hal ini berarti dalam pemberdayaan masyarakat perlu diupayakan langkah-langkah yang mencegah persaingan secara tidak seimbang serta praktik eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah, melalui keberpihakan atau adanya aturan atau kesepakatan yang jelas dan tegas untuk melindungi golongan yang lemah.

Selanjutnya upaya pemberdayaan masyarakat menurut Yakub dalam Zubaedi (2013: 81) yaitu mencakup; *pertama*, berupaya membebaskan dan memberdayakan masyarakat. Kegiatan ini bersifat subjektif dan memihak kepada masyarakat tertindas (*dhuafa*) dalam rangka memfasilitasi mereka dalam suatu proses penyadaran sehingga memungkinkan lahirnya upaya untuk pembebasan diri dari kemiskinan dan keterbelakangan. *Kedua*, ia menggerakkan partisipasi dan etos swadaya masyarakat.

Soetomo (2011: 22) menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah sebuah pendekatan yang memberikan kesempatan, wewenang yang lebih besar kepada masyarakat terutama masyarakat lokal untuk mengelola proses pembangunannya.

Perkins dan Zemmerman dalam Wrihatnolo dan Dwidjowijoyo, (2007: 179) mendefinisikan bahwa "... pemberdayaan sebagai suatu proses sengaja yang berkelanjutan, berpusat pada masyarakat lokal, dan melibatkan prinsip saling

menghormati, refleksi kritis, kepedulian dan partisipasi kelompok, dan melalui proses tersebut orang-orang yang kurang memiliki bagian yang setara akan sumber daya berharga memperoleh akses yang lebih besar dan memiliki kendali atas sumberdaya tersebut...”

Berdasarkan pendapat dari para ahli di atas dapat diambil garis besarnya bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan suatu usaha atau upaya untuk memandirikan dan menyejahterakan masyarakat.

Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007: 147-152) mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) indikator dalam mengukur pemberdayaan. Keempat indikator tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Akses, yaitu target yang diberdayakan pada akhirnya mempunyai akses akan risorsis yang diperlukannya untuk mengembangkan diri;
- b. Partisipasi, yaitu target yang diberdayakan pada akhirnya dapat berpartisipasi mendayagunakan risorsis yang diaksesnya;
- c. Kontrol, yaitu target yang diberdayakan pada akhirnya mempunyai kemampuan mengontrol proses pendayagunaan risorsis tersebut;
- d. Kesetaraan, yaitu pada tingkat tertentu saat terjadi konflik, target mempunyai kedudukan sama dengan yang lain dalam hal pemecahan masalah.

Helman, dkk (2000: 14-18) menyatakan bahwa terdapat 4 (empat) elemen kunci dalam pemberdayaan. Keempat elemen kunci tersebut adalah sebagai berikut :

a. *Access to information* (akses informasi)

Informasi adalah sumber kekuasaan/kekuatan dalam pemberdayaan masyarakat. Informasi mengenai pemberdayaan masyarakat dapat berupa akses terhadap pelayanan yang disediakan, peluang-peluang yang ada dalam pemberdayaan, efektivitas dalam negosiasi, dan akuntabilitas dari pemerintah maupun non-pemerintah yang terkait dengan pemberdayaan. Sehingga informasi yang relevan dengan keadaan yang sebenarnya sedang terjadi sangat dibutuhkan bagi masyarakat miskin agar dapat terlibat dalam pemberdayaan.

b. *Inclusion and participation* (inklusi dan partisipasi)

Inklusi dan partisipasi merupakan hal yang sangat penting dalam pemberdayaan karena merupakan cara agar masyarakat dapat terlibat secara langsung dalam proses pemberdayaan. Dengan adanya partisipasi memberikan kemungkinan kepada setiap masyarakat untuk terlibat dalam program pemberdayaan yang dibuat oleh pemerintah.

Partisipasi memiliki bentuk yang berbeda-beda, diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Partisipasi yang dilakukan secara langsung
- 2) Partisipasi yang diwakilkan kepada anggota dari kelompok atau asosiasi
- 3) Partisipasi melalui politik, yaitu melalui perwakilan pemilihan

c. *Accountability* (akuntabilitas)

Akuntabilitas merupakan tanggungjawab dari pemerintah mengenai kebijakan-kebijakan yang telah dibuatnya. Terdapat 3 (tiga) tipe utama dalam akuntabilitas, yaitu sebagai berikut:

- 1) Politik
- 2) Administratif
- 3) Public

d. *Local organizational capacity* (kapasitas lokal organisasi)

Kapasitas lokal organisasi merupakan kesediaan masyarakat untuk bekerja secara bersama-sama, mengelola organisasinya, memobilisasi sumber daya yang ada untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi.

## 6. Konsep Tugas dan Fungsi

Robert, K. Merton dalam Rauf dan Maulidiah (2015: 183) Fungsi adalah yang lazim dipergunakan dalam dalam percakapan sehari-hari atau dalam ilmu politik. Fungsi dikaitkan dengan aktivitas yang dilakukan oleh pihak-pihak yang menduduki posisi politis tertentu.

Adapun menurut Moenir (2010: 18) tugas digunakan untuk mengembangkan suatu bagian atau suatu unsur dalam suatu jabatan, suatu tugas merupakan suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Moenir (2010: 24) fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan kelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.

Menurut Winardi (2003: 26) Tugas pokok dan fungsi merupakan kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang memiliki

aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

## 7. Konsep Kepemimpinan

Menurut Kartono (2002:153) kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi yang konstruktif kepada orang lain untuk melakukan satu usaha kooperatif mencapai tujuan yang sudah dicanangkan, selanjutnya dikatakan pemimpin harus mahir melaksanakan kepemimpinannya. Sedangkan menurut Syam dalam Mujiono (2002:1) mendeskripsikan Kepemimpinan adalah: Keseluruhan tindakan guna mempengaruhi serta menggerakkan orang dalam usaha bersama untuk mencapai tujuan, atau proses pemberian bimbingan (pimpinan), tauladan dan pemberian jalan yang mudah (fasilitas) dari pada pekerjaan orang-orang yang terorganisir formal.

Sedangkan menurut Farland dalam Wijaya (2012: 7) mengemukakan kepemimpinan adalah suatu proses dimana pimpinan dilukiskan akan memberi perintah atau pengaruh, bimbingan atau proses mempengaruhi pekerjaan orang lain dalam memilih dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Thoha (2002: 9) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah seni mengkoordinasi dan memberi arah kepada individu atau kelompok untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sutisna dalam Kartono (2003: 10) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan mengambil inisiatif dalam situasi sosial untuk menciptakan bentuk dan prosedur baru, merancang dan mengatur perbuatan, dan dengan berbuat begitu membangkitkan kerja sama kearah tercapainya tujuan.

Kepemimpinan adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mengkoordinasi dan memberi arah kepada individu atau kelompok lain yang tergabung dalam wadah tertentu untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

## B. Penelitian Terdahulu

Berikut ini merupakan beberapa penelitian terdahulu mengenai pemberdayaan masyarakat :

Tabel II.1 : Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Teori	Indikator	Perbedaan
1	2	3	4	5	5
1.	Rohmatul Irfan	Peranan Kepala Desa Dalam Memberdayakan Pemimpin Informal Di Desa Buluh Cina Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar	Moekijat (1998:1) Tugas ialah suatu bagian/satu komponen dari suatu jabatan. Fungsi ialah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu. Kewajiban ialah peran yang bersifat interaktif artinya harus dilaksanakan. (Zainal,2008:22)	1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (enabling). 2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (empowering). 3. Memberdayakan mengandung pula arti melindungi.	Penelitian ini membahas mengenai pemberdayaan kepala desa terhadap masyarakat pada bidang peternakan. Sementara peneliti sebelumnya membahas mengenai pemberdayaan pemimpin informal di desa
2.	Elit Indra Sari	Analisis Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Memberdayakan Masyarakat Bidang Peternakan Ikan Di Desa Sahilan Darussalam Kecamatan	Kepemimpinan adalah kemampuan atau kecerdasan mendorong sejumlah orang (dua orang atau lebih) agar kerjasama dalam melaksanakan kegiatan yang	1.Pemimpin sebagai penentu arah. 2.Pemimpin sebagai wakil dan Juru bicara. 3.Pemimpin selaku Komunikator 4.Pemimpin selaku	Perbedaan terletak pada indikator yang ditetapkan dalam memberdayakan masyarakat peternak dan lokasi penelitian yang berbeda



1	2	3	4	5	6
		Gunung Sahilan Kabupaten Kampar.	terarah pada tujuan bersama. (Nawawi, 2006:9).	Integrator.	
3.	Ade Indra	Pemberdayaan Aparatur Pemerintah Desa Di Desa Pematang Jaya Kecamatan Rengat Barat Kabupaten Indragiri Hulu.	Pemberdayaan sumberdaya manusia (SDM) merupakan hasil dari upaya membimbing, mengarahkan, dan mendukung sehingga setiap manusia baik individu, maupun kolektif dapat memiliki kemampuan, kemauan, dan kesiapan untuk melakukan kerjasama dan komunikasi yang baik dilandasi oleh moral dan kematangan spiritual untuk mencapai prestasi individu maupun organisasi, (Makmur, 2008: 176).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberian Pedoman.</li> <li>2. Pemberian Bimbingan.</li> <li>3. Pendidikan dan pelatihan terhadap aparatur pemerintah desa.</li> <li>4. Melakukan pengawasan.</li> </ol>	Perbedaan terletak pada permasalahan pokok yang diteliti. Di mana penelitian membahas mengenai pemberdayaan kepada desa terhadap masyarakat, sementara penelitian terdahulu membahas mengenai pemberdayaan aparatur desa.

Sumber : *Modifikasi Penulis.*

### C. Kerangka Pikir

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan masyarakat Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa (Pasal 18 UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa).

Tugas Kepala Desa adalah bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa (Pasal 26 Ayat (1) UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa). Dengan demikian maka ditetapkan peranan kepenghuluan dalam penelitian ini sebagai berikut:.

Gambar II.1 : Bagan Kerangka Pikir Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir



Sumber : Modifikasi Penulis, 2020.

#### D. Konsep Operasional

1. Pemerintahan adalah badan, lembaga, orang yang berwenang menyelenggarakan tugas dan fungsi pemerintahan.
2. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas

otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Kepenghuluan adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia (NKRI).
4. Evaluasi adalah perbandingan hasil sebelum dan sesudahnya. Dalam penelitian ini adalah evaluasi atas tugas penghulu dalam meningkatkan ekonomian masyarakat nelayan.
5. Pemberdayaan adalah suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri baik di bidang ekonomi, sosial, agama, dan budaya.
6. Perekonomian masyarakat adalah sumber utama pendapatan masyarakat di Panipahan Darat yang kebanyakan menyandarkan hidupnya pada bidang nelayan.
7. Nelayan adalah jenis pekerjaan yang sehari-harinya menangkap ikan atau biota lainnya yang ada di laut dan sungai.

8. Evaluasi Pelaksanaan Tugas Penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan dilihat dari indikator peranan berikut:
- a. Efektivitas dalam penelitian ini adalah proses yang dilalui dalam peningkatan ekonomi masyarakat nelayan dalam bentuk perencanaan program kerja dan pelaksanaan kegiatan.
  - b. Kecukupan dalam penelitian adalah unsur-unsur yang dimiliki pemerintah kepenghuluan dalam upaya memenuhi kebutuhan peningkatan ekonomi masyarakat nelayan yakni program kerja dan dana yang tersedia.
  - c. Pemerataan dalam penelitian adalah upaya peningkatan ekonomi masyarakat nelayan yang dilaksanakan untuk mendukung perekonomian masyarakat.
  - d. Responsivitas dalam penelitian adalah respon pemerintah kepenghuluan dalam menanggapi saran dan masukan dari masyarakat mengenai peningkatan ekonomi masyarakat.
  - e. Ketepatan dalam penelitian adalah ketepatan pemerintah kepenghuluan dalam menetapkan dan melaksanakan program kerja bagi masyarakat nelayan untuk meningkatkan perekonomian

### E. Konsep Operasional Variabel

Tabel II.2 : Operasional Variabel Penelitian

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
1	2	3	4
Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya (Ndraha, 2011:201)	Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir	1. Efektivitas	a). Perencanaan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan b). Pelaksanaan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan
		2. Kecukupan	a). Petunjuk pelaksana b) Pendanaan
		3. Pemerataan	a) Melibatkan masyarakat sekitar b) Melakukan koordinasi dengan kelompok nelayan
		4. Responsivitas	a) Menerima saran dan masukan dari masyarakat b) Mengkaji perbaikan kegiatan yang telah dilaksanakan
		5. Ketepatan	a) Menetapkan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan b) Meningkatnya perekonomian masyarakat c) Adanya perubahan di masyarakat

Sumber : Modifikasi Penelitian, 2020

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Untuk mendapatkan data dan keterangan yang mendukung dalam penelitian ini maka penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan keadaan sesungguhnya mengenai objek penelitian yang penulis teliti dengan memprioritaskan alat bantu penelitian yaitu kuesioner yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel, baik satu variabel maupun lebih tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan antara variabel satu dengan yang lainnya. Adapun bentuk jenis data dan analisis dalam penelitian ini adalah menggunakan kualitatif.

Agar penelitian ini lebih terarah serta sesuai dengan tujuan yang diinginkan, penulis menggunakan metode kualitatif untuk mengolah data-data yang diperoleh dari lokasi penelitian, di mana data menurut Sugiyono (2016: 9) penelitian kualitatif sebagai metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dan peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

#### **B. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di kantor Penghulu Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas. Alasan memilih judul tersebut dikarenakan

penulis melihat adanya indikasi kurangnya peranan Penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan.

### C. Informan Penelitian

Dalam penelitian yang menjadi informan penelitian adalah Penghulu serta ketua BPKep, Anggota LPM, dan masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir, berikut penjelasan yang penulis paparkan melalui tabel populasi dan sampel pada penelitian ini :

Tabel III.1 : Jumlah Informan Penelitian .

No	Unit Informan	Jumlah	Keterangan
1	Penghulu	1	Informan Utama
2	Ketua BPKep	1	Informan
3	Ketua LPM	1	Informan
4	Masyarakat Nelayan	4	Informan
	Jumlah Informan	7	

Sumber : Data Olahan Penulis.

### D. Teknik Penetapan Informan

Dalam penelitian ini teknik penetapan informan dilakukan dengan teknik snowball sampling. Adapun informan yang dijadikan sumber informasi adalah Penghulu, Ketua BPKep, dan Ketua LPM, dan masyarakat nelayan Kepenghuluan Panipahan Darat.

### E. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari para responden melalui penelitian lapangan tentang peranan penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan.

2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari pihak kedua yang berupa keterangan-keterangan relevan yang dapat menunjang objek dalam penelitian ini.

#### **F. Teknik Pengumpulan Data**

1. Wawancara adalah teknik pengumpulan data melalui tatap muka dan Tanya jawab antara peneliti dan narasumber secara menyeluruh dan mendalam untuk mendapatkan banyak informasi terkait dengan objek yang diteliti..
2. Observasi yaitu merupakan teknik pengumpulan data yang kompleks yang melibatkan berbagai faktor dalam pelaksanaannya sehingga mengharuskan peneliti turun langsung ke lapangan untuk mengamati hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.
3. Dokumentasi adalah jenis pengumpulan data mengenai berbagai macam dokumen yang berguna untuk bahan analisis dalam penelitian.

#### **G. Teknik Analisa Data**

Menurut Patton (dalam Moeleong, 2005:240) Analisis data adalah proses pengatur urutan data yang diorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar, ini dapat dibedakan dengan penafsiran yaitu dengan membedakan arti yang signifikan terhadap hasil analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian.

Dalam penelitian ini teknik analisis data yang dipergunakan adalah kualitatif, secara deskriptif yaitu suatu analisis yang berusaha memberikan suatu



gambaran yang rinci berdasarkan kenyataan yang ditemui di lapangan, kemudian data yang ada dikelompokkan dan disajikan dalam bentuk uraian analisis dari wawancara kemudian disajikan dan dianalisis secara mendalam.

#### H. Jadwal dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir memakan waktu sekitar enam bulan, lebih lanjut dapat dilihat pada Tabel berikut :

Tabel III.2 : Jadwal dan Waktu Penelitian.

No	Jenis Kegiatan	Bulan, Minggu Pada Tahun 2020/2021																Ket	
		Agustus				Desember				Febr				Mei					
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
1	Penyusunan UP	x	x																
2	Seminar UP		x	x															
3	Revisi UP			x	x														
4	Revisi Quisioner			x	x	x													
5	Rekomendasi Survey				x	x	x												
6	Survey Lapangan					x	x	x	x										
7	Analisis Data								x	x	x								
8	Penyusunan Laporan Hasil Penelitian (Skripsi)											x	x	x					
9	Konsultasi Revisi Skripsi												x	x	x				
10	Ujian Konferehensif Skripsi														x				
11	Revisi Skripsi															x	x		
12	Pengadaan Skripsi																	x	

## BAB IV

### GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

#### A. Keadaan Geografis Kepenghuluan Panipahan Darat

Secara umum kondisi dan geografis Kepenghuluan Panipahan Darat memiliki karakteristik yang cukup baik dan memadai, Kepenghuluan Panipahan Darat memiliki potensi sumber daya alam yang banyak dan sebagian besar belum dimanfaatkan, Kepenghuluan Panipahan Darat yang memiliki luas wilayah **2.303.90** Hektar dengan jumlah Penduduk sebanyak **10.614** jiwa merupakan Kepenghuluan swasembada yang telah memiliki berbagai pasilitas, baik sarana pendidikan, penerangan, perhubungan dan pasilitas sosial lainnya, dengan perkembangan penduduk yang cukup tinggi, dipandang perlu pembangunan disegala aspek dtingkatkan.

Dengan wilayah yang cukup luas dan potensi Kepenghuluan yang letak dan batas kepenghuluan. Kepenghuluan Panipahan Darat terletak bagian selatan dari Ibukota Kecamatan Pasir Limau Kapas dengan jarak 2 Km, yang memiliki batas sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara dengan : Kepenghuluan Teluk Pulau
- b. Sebelah Selatan dengan : Kepenghuluan Panipahan Laut
- c. Sebelah Timur dengan : Kepenghuluan Panipahan
- d. Sebelah Barat dengan : Desa Panai Hilir Sumatera Utara

Kepenghuluan Panipahan Darat memiliki luas wilayah **2.303.90** Hektar yang terdiri dari kawasan rendah dan Laut, secara administratif Kepenghuluan Panipahan Darat di bagi 15 (Lima Belas) Dusun Yaitu:

- a. Dusun I/ Utara
- b. Dusun II/ Pasar Baru
- c. Dusun III/ Tengah
- d. Dusun IV/ Purnama
- e. Dusun V/ Panipahan Darat
- f. Dusun VI/ Tanjung Rukam Darat
- g. Dusun VII/ Sei Sampai Niat
- h. Dusun VIII/ Tanjung Rukam
- i. Dusun IX/ Selatan
- j. Dusun X/ Datuk Paduko
- k. Dusun XI/ PLN
- l. Dusun XII/ Damai
- m. Dusun XIII/ Bhakti II
- n. Dusun XIV/ Telaga
- o. Dusun XV/Famili

Sebagaimana diketahui bahwa sebagian besar Kepenghuluan yang ada di Kecamatan Pasir Limau Kapas terletak di pinggiran pantai, begitu juga dengan Kepenghuluan Panipahan Darat, sehingga setiap sungai – sungai kecil yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat semuanya bermuara ke laut selat malaka, sungai– sungai yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat antara lain :

- a. Sungai Beko
- b. Sungai Pasar Lurus
- c. Sungai Tanjung Rukam
- d. Sungai Panipahan

Secara geografis, wilayah Kepenghuluan Panipahan Darat sebagian besar merupakan kawasan dataran rendah untuk kawasan rendah sangat cocok untuk tanaman keras yaitu Kelapa, Kelapa Sawit, dan palawija.

### B. Kependudukan

Berdasarkan laporan penduduk Bulan Februari 2020, penduduk Kepenghuluan Panipahan Darat berjumlah **10.717** jiwa dengan **2.666** Kepala Keluarga (KK) yang terdiri dari:

- a. Laki-laki berjumlah : **5.584** Jiwa
- b. Perempuan berjumlah : **5.133** Jiwa

Menurut garis keturunan, masyarakat Kepenghuluan Panipahan Darat merupakan penduduk yang berasal dari keturunan :

- a. Suku Melayu, merupakan penduduk asli yang mendominasi dari jumlah penduduk Kepenghuluan Panipahan Darat
- b. Suku Jawa, merupakan masyarakat pendatang yang menyebar hampir di seluruh dusun-dusun yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat.
- c. Suku Tapanuli, merupakan masyarakat pendatang yang hidup sebagai petani perkebunan.

### C. Adminitrasi Pemerintahan

Dalam penyelenggaraan Pemerinatah Kepenghuluan Panipahan Darat, Wilayah di bagi dalam 15 (Lima Belas) Dusun yang tiap-tiap dusun dibagi beberapa RW dan RT yaitu sebagai berikut :

Tabel IV.1 Jumlah RT dan RW di Kepenghulunan Panipahan Darat

No	Nama Dusun	RW	RT
1.	Dusun I/Utara	3	6
2.	Dusun II/Pasar Baru	2	6
3.	Dusun III/Tengah	2	4
4.	Dusun IV/Purnama	2	5
5.	Dusun V/Panipahan Darat	2	6
6.	Dusun VI/Tg. Rukam Darat	2	5
7.	Dusun VII/Sei Sampai Niat	2	3
8.	Dusun VIII/Tanjung Rukam	2	6
9.	Dusun IX/Selatan	3	6
10.	Dusun X/Datuk Paduko	2	5
11.	Dusun XI/PLN	2	5
12.	Dusun XII/Damai	2	4
13.	Dusun XIII/Bhakti II	2	4
14.	Dusun XIV/Telaga	2	3
15.	Dusun XV/Famili	1	5
	Jumlah	<b>31</b>	<b>73</b>

### D. Pemerintah Kepenghuluan

Pemerintah Desa/Kepenghuluan sebagaimana diatur dalam undang – Undang Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerinatah Desa, juga berpedoman kepada ketentuan serta petunjuk pelaksanaan dari Menteri Dalam Negeri,Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir, begitu juga dengan pelaksanaan Pemerinatahan Panipahan Darat juga berpedoman kepada Undang-undang Nomor 72 Tahun 2005 dan segala peraturan dan pedoman pelaksanaan lainnya.

Pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat oleh seorang Penghulu dan Badan Permusyawaratan Kepenghuluan (BPK) dalam menyiapkan pelaksanaan administrasi Pemerintahan Kepenghuluan, Penghulu dibantu oleh :

#### 1. Sekretaris Kepenghuluan (Sekdes)

Sekretaris Kepenghuluan dipimpin oleh seorang sekretaris Kepenghuluan yang dibantu oleh Kepala Urusan (KAUR) dalam rangka memberikan pelayanan Administrasi Pemerintahan di Kepenghuluan.

Sekretaris Kepenghuluan bertanggung jawab atas pelaksanaan dan pelayanan administrasi Kepenghuluan kepada Penghulu dan apabila penghulu berhalangan, maka sekretaris Kepenghuluan akan menjalankan tugas dan wewenang Penghulu.

Dalam menjalankan administrasi Kepenghuluan, Sekretaris Kepenghuluan dibantu oleh kepala urusan (KAUR) yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat adalah sebagai berikut :

1. Kepala Seksi Pemerintahan
2. Kepala Seksi Kesejahteraan
3. Kepala Seksi Pelayanan
4. Kepala Urusan Umum dan TU
5. Kepala Urusan Keuangan
6. Kepala Urusan Perencanaan

#### 2. Koordinasi Pemerintahan

Dalam pelaksanaan pemerintahan umum di Kepenghuluan Panipahan Darat, Penghulu mengadakan koordinasi dengan pihak-pihak instansi lainnya,

Dalam hal keamanan dan ketertiban Kepenghuluan, Penghulu mengadakan koordinasi dengan Babinkamtibmas dan Babinsa yang ada di Kepenghuluan. sebagai contoh terhadap terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban maka langkah pertama yang dilakukan yaitu dengan mengadakan koordinasi dan musyawarah dengan jajaran keamanan Kepenghuluan untuk menentukan kebijaksanaan yang harus diambil dan dilaksanakan yang harus diambil dan dilaksanakan.

#### **E. Pembangunan Kepenghuluan**

Pembangunan Kepenghuluan Panipahan Darat merupakan realisasi rencana pembangunan Kepenghuluan yang berasal dari usulan masyarakat yang dituangkan dalam musyawarah rencana bangunan (MUSRENBANG) Kepenghuluan dan dilanjutkan Musrenbang tingkat Kecamatan Pasir Limau Kapas dan Kabupaten Rokan Hilir.

1. Pembangunan Ekonomi
  - a. Pembangunan Sektor pertanian yang dibagikan dalam sub sektor:
    - 1) Perkebunan
    - 2) Peternakan
    - 3) Perikanan
      - a) Jaring Ikan dan udang
      - b) Pukat Tuamang
      - c) Sondong
      - d) Tambak kerang

## 2. Pembangunan Sosial Budaya

### a. Pembangunan Pendidikan

- 1) Taman Kanak-Kanak (TK) dan PAUD
- 2) Sekolah Dasar (SD) Sederajat
- 3) Sekolah Menengah Pertama (SMP) sederajat
- 4) Sekolah Menengah Atas (SMA) Sederajat

## 3. Pembangunan Kebudayaan

Karena Masyarakat Kepenghuluan Panipahan Darat terdiri dari beberapa ragam suku, maka kebudayaan yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat juga beraneka ragam, sampai sekarang yang masih hidup dan dilestarikan kebudayaan yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat adalah sebagai berikut :

- a. Kesenian Melayu (Berupa Tari-tarian/joget melayu, yang dibina di Sekolah-sekolah)
- b. Kesenian Pencak Silat PSHT
- c. Kesenian Jawa ( Ludruk, Kuda Kepang, Wayang)

## 4. Kesehatan

Di Kepenghuluan Panipahan Darat sudah ada Puskesmas, Puskemas Pembantu (Pustu), sehingga pelayanan kesehatan bagi masyarakat telah tersedia, dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan anak balita telah dilaksanakan kegiatan Pos Yandu yang rutin dilaksanakan sebanyak 8 Posyandu yang terdiri dari 32 orang kader.



## 5. Agama

Dalam mewujudkan kehidupan beragama, Penghulu dibantu oleh petugas Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Pasir Limau Kapas dan ditambah para mubaliq serta para khalifah yang ada di Kepenghulan Panipahan Darat.



## BAB V

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Identitas Informan

Hasil penelitian yang telah dilakukan melalui pengumpulan data lapangan. Di mana sumber informasi penelitian ini yakni berasal dari para informan yang telah ditetapkan, sehingga dari informan ini diketahui identitas-identitas yang melekat pada informan berikut:

Tabel V.1 : Identitas Informan Penelitian

No.	Nama	Usia	Jenis Kelamin	Pendidikan	Jabatan/Pekerjaan
1	Syofyar	36	Laki-laki	S-1	Penghulu Panipahan Darat
2	Sahanip	53	Laki-laki	S-1	Ketua BPKep Panipahan Darat
3	Roy Martin	30	Laki-laki	SMA	Anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat
4	Khaidri	43	Laki-laki	SMA	Ketua Kelompok Nelayan 1
5	Norman	32	Laki-laki	SD	Ketua Kelompok Nelayan 2

Sumber: Olahan Peneliti, 2021.

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa dari 5 orang informan yang bisa ditemukan dan mampu memberikan tanggapan sebagaimana diharapkan untuk penelitian ini. Diketahui bahwa dari kelima informan di atas memiliki rentang usia dari 30-53 tahun, ini berarti informan penelitian ini masih berada

pada usia yang sangat produktif sehingga mampu memberikan pernyataan dan tanggapan sesuai pengalaman, pengetahuan yang diketahuinya.

Kemudian dari identitas jenis kelamin informan seluruhnya laki-laki, sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian ini hanya diwakili pihak laki-laki saja, dikarenakan baik pemerintah maupun nelayan itu sendiri sebagian besar merupakan laki-laki. Sedangkan dari latar belakang pendidikan yang dimiliki informan sangat berjenjang mulai dari tamatan SD dan paling tinggi memiliki pendidikan S-1.

Profil dari informan ini memberikan penjelasan bahwa para informan memiliki latar belakang yang berbeda-beda, sehingga diharapkan mampu memberi tanggapan yang terbuka untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Informan ini dari segi jenis pekerjaan diambil mulai dari Penghulu, Ketua BPKep, Anggota LPM, dan ketua Kelompok Nelayan yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat.

#### **B. Analisis Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir**

Perekonomian masyarakat di suatu wilayah merupakan gambaran dari pengelolaan seluruh sumber daya yang ada sebagai baik atau tidak. Perekonomian masyarakat akan menjadi baik apabila seluruh sumber daya yang tersedia bisa dikelola dan dimanfaatkan sebagai benar, sedangkan perekonomian masyarakat akan semakin terpuruk bila sumber daya yang ada tidak terkelola dengan baik dan tidak dimanfaatkan atau disia-siakan.

Kepenghuluan Panipahan Darat salah satu kepenghuluan yang ada di Kabupaten Rokan Hilir dengan letak wilayah yang berada di pesisir pantai timur Sumatera berhadapan langsung dengan selat Melaka. Letak geografis yang berada di pesisir pantai tentunya memiliki sumber daya alam berupa bidang perikanan dan sumber daya alam lainnya yang bisa dimanfaatkan secara maksimal untuk menggali sumber perekonomian.

Sejak dahulu masyarakat di Kepenghuluan Panipahan Darat sebagian besarnya menggantungkan hidup dari hasil perikanan baik itu perikanan tangkap maupun budi daya dan serta pengolahan hasil perikanan sebagai sumber mata pencaharian. Potensi perikanan yang ada bila dimanfaatkan dengan baik akan memberi dampak tumbuhnya perekonomian masyarakat.

Kehadiran pemerintah Kepenghuluan menjadi penting dalam melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat, sehingga masyarakat yang ada di kepenghuluan dapat diberdayakan secara maksimal untuk mengelola dan menggali sumber potensi yang ada. Beragam jenis dukungan yang bisa dilakukan pemerintah Kepenghuluan dalam meningkatkan perekonomian masyarakat sebagai bentuk perhatian pemerintah mengatasi persoalan ekonomi di masyarakat.

Sebagaimana diketahui dari berbagai lembaga survei, para peneliti, dan data-data statistik yang ada secara nasional dikatakan bahwa sebagian besar masyarakat hidup dalam garis kemiskinan yang salah satu jenis pekerjaannya adalah nelayan. Kemiskinan masyarakat sebagai nelayan bukan hanya dikarenakan faktor-faktor alam dan dukungan teknologi dalam mencari

penghasilan pada saat menangkap ikan, namun juga dikarenakan dukungan dari pemerintah yang masih terbatas keberpihakannya terhadap masyarakat nelayan.

Kepenghuluan Panipahan Darat yang sebagian besar masyarakatnya memiliki mata pencaharian sebagai nelayan dan hidup di tepian pantai taraf perekonomiannya masih sangat rendah atau berada pada garis kemiskinan. Dukungan dari pemerintah Kepenghuluan dalam membantu meningkatkan perekonomian sangat dibutuhkan, sehingga sejak adanya Alokasi Dana Desa dan Dana Desa yang diperuntukkan bagi setiap pemerintah desa, pemerintah desa telah ada berupaya dengan memberikan bantuan pemberdayaan dan pembangunan.

Untuk itu pada penelitian ini peneliti ingin menggali sejauhmana pelaksanaan kewajiban penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan dan hambatan yang dihadapinya di Kepenghuan Panipahan Darat Kecamatan Pasir Limau Kapas Kabupaten Rokan Hilir. Di bawah ini dijelaskan dan diuraikan berdasarkan indikator penelitian yang telah ditetapkan sebagai berikut:

### **1. Efektivitas**

Efektivitas dalam penelitian ini adalah proses yang dilalui dalam peningkatan ekonomi masyarakat nelayan dalam bentuk perencanaan program kerja dan pelaksanaan kegiatan. Indikator efektivitas ditetapkan 2 dimensi yang digunakan untuk menjawab efektif tidaknya program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan yang dilaksanakan pemerintah kepenghuluan melalui kewajiban penghulu.

Adapun dimensi yang digunakan pada indikator efektivitas ini dapat diuraikan satu persatu berikut ini:

a). Perencanaan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan

Perencanaan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan merupakan salah satu langkah yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan yang bersentuhan kepada masyarakat. Perencanaan yang dibuat bisa dilakukan oleh pemerintah kepenghulu ataupun usulan dari BPKep maupun dari kedua-duanya dan dari usulan masyarakat.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Untuk Kepenghulu Panipahan Darat yang termasuk dalam rancangan APBKep itu seperti pembuatan tangkahan nelayan, tempat pelelangan ikan, dan bimbingan teknis. (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Tanggapan yang disampaikan di atas memberikan penjelasan bahwa telah ada rencana kerja yang ditetapkan dan tertuang dalam APBKep seperti pembuatan tangkahan nelayan, tempat pelelangan ikan, dan adanya pemberdayaan masyarakat dalam bentuk bimbingan teknis.

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Dalam 3 tahun terakhir ini sejak dari tahun 2018 dari APB Kepenghulu Panipahan Darat yang berumber dari ADD dan DD setidaknya ada beberapa program pembangunan dan pemberdayaan yang langsung bersentuhan dengan nelayan, seperti pembuatan tangkahan, tempat pelelangan ikan, seminisasi jalan menuju tangkahan, pembuatan bak air dan adanya pemberian bimbingan teknis pembuatan proposal*

(Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)

Tanggapan tersebut menginformasikan bahwa sejak dari tahun 2018 sekurangnya telah ada beberapa program pembangunan dan pemberdayaan yang langsung bersentuhan dengan nelayan, seperti pembuatan tangkahan, tempat pelelangan ikan, seminisasi jalan menuju tangkahan, pembuatan bak air dan adanya pemberian bimbingan teknis pembuatan proposal dengan sumber dana berasal dari APBKepenghuluan Panipahan Darrat baik itu dari Alokasi Dana Desa maupun Dana Desa.

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Setahu saya ada program pembuatan atau pembangunan tangkahan nelayan. Tangkahan ini adalah tempat bersandar kapal atau perahu nelayan* (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di Kediaman Bapak Roy Martin)

Informasi yang diperoleh dari wawancara dengan Bapak Khaidir selaku Ketua Kelompok Nelayan 1 yakni:

*Dari hasil musyawarah disampaikan ada beberapa program dari kepenghuluan seperti pembangunan tangkahan nelayan, tempat pelelangan hasil ikan, dan pemberdayaan masyarakat nelayan* (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 14.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Khaidir)

Kemudian dari wawancara dengan Bapak Norman selaku Ketua Kelompok Nelayan 2diketahui bahwa:

*Ada beberapa program yang ditetapkan seperti membuat tangkahan perahu. (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 16.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Norman)*

Tanggapan yang disampaikan informan anggota LPM dan nelayan di atas pada penelitian ini menjelaskan bahwa telah ada perencanaan yang ditetapkan atau dibuat pemerintah kepenghuluan dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan dalam bentuk pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. di mana pembangunan fisik berupa tangkahan nelayan dan tempat pelelangan ikan, sementara dari pemberdayaan adanya pemberian bimbingan teknis kepada kelompok masyarakat nelayan untuk membuat proposal-proposal usulan bantuan ke pemerintah daerah.

Hasil observasi atau pengalaman lapangan yang telah dilakukan terlihat bahwa dalam APBKep Panipahan Darat dari tahun 2018 dan 2019 telah ada ditetapkan rencana kegiatan untuk pembangunan tangkahan nelayan dan telah dilaksanakan pembangunannya untuk memudahkan nelayan dalam menambat perahu dan tangkahan tersebut dekat dengan pemukiman masyarakat nelayan. Perencanaan yang dibuat telah dilaksanakan untuk memberikan kemudahan nelayan dalam beraktivitas, sehingga melalui program ini secara tidak langsung telah membantu nelayan untuk mengurangi biaya operasional dan biaya penjaga perahu.

Dengan demikian jelaslah bahwa dari perencanaan program kegiatan peningkatan perekonomian masyarakat nelayan di Kepenghuluan Panipahan Darat



telah dilaksanakan oleh pemerintah kepenghuluan. Di mana semua kegiatan yang direncanakan telah masuk dalam APBKep tahun 2018 dan 2019.

b). Pelaksanaan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan

Pelaksanaan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan merupakan tindakan lanjutan yang dijalani dari program kerja yang telah direncanakan dan ditetapkan. Di mana pelaksanaan program ini dalam bentuk pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Pelaksanaan programnya itu kita tergantung dari pemerintah pusat, karena rencana program itu saya masukkan dalam anggaran Dana Desa. Kemudian untuk bagaimana pelaksanaan itu tergantung ketika sudah pencairan dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Desa, maka kita akan melaksanakan kegiatan itu berupa padat karya tunai. (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Tanggapan di atas memberikan penjelasan bahwa di Kepenghuluan Panipahan Darat program-program pemberdayaan masyarakat terutama pada peningkatan perekonomian masyarakat nelayan pelaksanaan programnya tergantung dari pemerintah pusat, karena rencana pemberdayaan membutuhkan anggaran yang besar, sehingga sumber anggaran yang paling besar dari Dana Desa. Untuk itu pelaksanaan program pemberdayaan setiap tahunnya menunggu keputusan atau peraturan dari menteri desa sebagai acuan dari pelaksanaan program kerja.

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Sampai saat ini program yang telah ditetapkan dan disepakati sebagaimana tertuang dalam APBKep telah dilaksanakan seperti adanya pembuatan tangkahan dan bimbingan teknis (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Pembangunan yang ada sudah cukup baik, karena ada pembuatan tangkahan untuk nelayan walaupun belum seluruhnya terbangun (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di Kediaman Bapak Roy Martin)*

Informasi yang diperoleh dari wawancara dengan Bapak Khaidir selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 yakni:

*Sampai saat ini baru ada beberapa pembangunan tangkahan nelayan yang dibangun kepenghuluan dan ada bimbingan teknis untuk ketua-ketua kelompok nelayan dalam membuat proposal usulan bantuan dan lainnya (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 14.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Khaidir)*

Kemudian dari wawancara dengan Bapak Norman selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 diketahui bahwa:

*Yang dibangun penghulu yakni tangkahan perahu. Tapi belum semua kelompok mendapatkannya (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 16.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Norman)*

Tanggapan yang disampaikan para informan di atas baik itu dari anggota BPKep, LPM, maupun masyarakat nelayan memberikan gambaran bahwa telah ada pelaksanaan kegiatan yang diperuntukkan dalam upaya membantu meningkatkan perekonomian masyarakat. Bentuk pelaksanaan kegiatan tersebut

berupa pembangunan tangkahan dan bimbingan teknis. Pembangunan tangkahan nelayan digunakan untuk bersandarnya perahu nelayan dan dibangun dekat dengan pemukiman masyarakat, sehingga secara langsung pembangunan ini telah membantu masyarakat nelayan untuk menyandarkan perahunya, dekat dengan pemukiman, dan mudah untuk turun naik hasil tangkapan ikan. Sementara dari pemberdayaan yang dilaksanakan berupa pemberian bimbingan teknis kepada kelompok nelayan untuk menyusun proposal permohonan bantuan dan bantuan lainnya.

Hasil observasi atau pengamatan lapangan yang telah peneliti laksanakan terlihat bahwa adanya pembangunan beberapa tangkahan nelayan yang dibangun oleh pemerintah kepenghuluan. Tangkahan nelayan ini ditempatkan dekat dengan pemukiman masyarakat atau berada dipemukiman masyarakat nelayan. Melalui pembangunan fisik ini tentunya membantu masyarakat nelayan dalam beraktivitas untuk pulang dan pergi melaut lebih dekat.

Dengan demikian jelaslah bahwa penghulu selaku kepala pemerintahan di Kepenghuluan Panipahan Darat telah melaksanakan kewajibannya dalam membantu meningkatkan perekonomian masyarakat melalui pembangunan tangkahan dan bimbingan teknis.

Berdasarkan hasil penelitian ini, maka dapat dikatakan bahwa indikator efektivitas dalam melihat kewajiban penghulu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan telah dilaksanakan. Di mana bentuk kegiatan yang ditetapkan yakni adanya rencana untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan dan melaksanakan rencana tersebut sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah

kepenghuluan. Adapun jenis pembangunan yang telah direncanakan dan dilaksanakan adalah pembuatan tangkahan nelayan, sedangkan untuk pemberdayaan adanya pemberian bimbingan teknis kepada kelompok nelayan dalam menyusun proposal bantuan.

## 2. Kecukupan

Kecukupan dalam penelitian adalah unsur-unsur yang dimiliki pemerintah kepenghuluan dalam upaya memenuhi kebutuhan peningkatan ekonomi masyarakat nelayan yakni program kerja dan dana yang tersedia. Dalam penelitian ini indikator kecukupan ditetapkan melalui 2 dimensi yakni petunjuk pelaksana dan sumber pendanaan.

### a). Petunjuk pelaksana

Petunjuk pelaksana merupakan pedoman atau pegangan ketentuan yang dijadikan sumber rujukan bagi pemerintah kepenghuluan dalam merencanakan, menyusun, dan melaksanakan kegiatan pemerintahan.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Kita mengumpulkan aspirasi nelayan setelah itu kita sesuaikan, hari ini banyak masyarakat kita meminta kita untuk membuat tangkahan nelayan dan tempat pelelangan ikan (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Petunjuk yang paling utama dari semua kegiatan adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintah desa. Sementara untuk jenis-jenis kegiatan yang ditetapkan menyesuaikan dengan peraturan menteri desa dan transmigrasi. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Tanggapan yang disampaikan informan di atas yakni Penghulu dan Anggota BPKep Panipahan Darat sangat jelas memberikan informasi bahwa dalam merencanakan, merumuskan, menyusun, dan melaksanakan kegiatan pemerintahan, pemerintah kepenghuluan telah merujuk pada peraturan perundangan yang ditetapkan. Di mana untuk menyusun program kegiatan peningkatan perekonomian masyarakat nelayan, salah satu rujukan yang memberikan peluang pemerintah kepenghuluan untuk bisa memanfaatkannya adalah undang-undang no. 6 tahun 2014 tentang desa dan peraturan menteri desa dan transmigrasi yang membuka peluang diperbolehkan pemerintah kepenghuluan melaksanakan kegiatan untuk para nelayan.

Hasil observasi atau pengamatan lapangan yang peneliti lakukan terlihat bahwa ketentuan yang paling jelas merujuk untuk nelayan dan bisa digunakan penghulu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan adalah peraturan menteri desa dan transmigrasi yang salah satu bagiannya menyatakan pembangunan untuk masyarakat nelayan.

Berdasarkan tanggapan dan observasi yang dilaksanakan jelaslah bahwa penghulu memiliki peluang untuk memasukkan berbagai kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan nelayan. Kepentingan nelayan bisa dipenuhi dengan cara membuatkan pembangunan-pembangunan yang dibutuhkan dan memberikan

berbagai bentuk pemberdayaan dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan.

b) Pendanaan

Pendanaan adalah sumber dana yang bisa dimanfaatkan atau digunakan pemerintah kepenghuluan untuk melaksanakan berbagai program kerja yang telah dirumuskan dan ditetapkan. Pemerintah kepenghuluan setidaknya memiliki 4 jenis pendanaan yang bisa digunakan yakni sumber dana berasal dari ADD (alokasi dana desa), DD (dana desa), bantuan dari pemerintah provinsi, dan pendapatan asli desa.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Untuk sumber dana yang dibutuhkan setiap program itu maksimum 200 juta per tangkahan tergantung jauh dan tangkahan kita buat. Baik untuk sumber dana yaitu dana dari Dana Desa (DD) dana pusat dan dari pemerintah daerah (pemda). (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Dana yang dibutuhkan untuk setiap kegiatan cukup besar, terutama pada pembangunan fisik. Kepenghuluan Panipahan Darat daerah pesisir yang jauh dari sumber material bahan bangunan, untuk membangun satu tangkahan saja minimal dibutuhkan 200 juta. Ada beberapa sumber dana yang bisa dimanfaatkan sesuai ketentuan seperti dari pemerintah berupa Alokasi Dana Desa (ADD) dari Kabupaten, Dana Desa (DD) dari pemerintah pusat, dan ada dana dari Provinsi. Selain sumber ini bisa saja dari pihak swasta yang cara memperolehnya dan pemanfaatannya dibenarkan undang-undang. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Tanggapan informan Penghulu dan Anggota BPKep Panipahan Darat di atas menjelaskan bahwa ada beberapa sumber dana yang bisa dimanfaatkan sesuai

ketentuan seperti dari pemerintah berupa Alokasi Dana Desa (ADD) dari Kabupaten, Dana Desa (DD) dari pemerintah pusat, dan ada dana dari Provinsi. Selain sumber ini bisa saja dari pihak swasta yang cara memperolehnya dan pemanfaatannya dibenarkan undang-undang.

Hasil observasi atau pengamatan lapangan yang peneliti lakukan tidak ada perbedaan dengan yang diungkapkan oleh informan. Di mana sumber dana yang bisa dimanfaatkan oleh pemerintah kepenghuluan Panipahan Darat berasal dari Alokasi Dana Desa, Dana Desa, Bantuan dari Provinsi, Pendapatan Asli Desa, kemudian adanya sumbangan yang tidak mengikat dari pihak tertentu seperti masyarakat, perusahaan dan sebagainya untuk membangun dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan. Peningkatan perekonomian masyarakat nelayan untuk pembangunan fisik pemerintah kepenghuluan menggunakan sumber dana berasal dari Dana Desa, sementara pemberdayaan masyarakat digunakan dari Alokasi Dana Desa (ADD), dan sampai saat ini belum ada sumber dana lain yang bisa dimanfaatkan seperti PAD maupun sumbangan dari masyarakat.

Berdasarkan hasil tanggapan informan dan observasi penelitian maka dapat dikatakan bahwa pemerintah kepenghuluan Panipahan Darat memiliki sumber pendanaan yang jelas dan bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan. Setiap tahunnya pemerintah kepenghuluan menerima dana dengan jumlah yang berbeda-beda jumlahnya, sehingga penghulu bisa memanfaatkan dana tersebut untuk mewujudkan masyarakat Kepenghuluan Panipahan Darat yang sejahtera.

Dengan demikian dari hasil penelitian yang telah dipaparkan, maka dapat dikatakan indikator kecukupan dalam usaha meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan telah didukung oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dan sumber pendanaan yang jelas. Hasil ini memberikan gambaran bahwa penghulu memiliki opsi yang cukup untuk meningkatkan perekonomian masyarakat dengan membuat berbagai program kerja yang dibutuhkan masyarakat nelayan.

### 3. Pemerataan

Pemerataan dalam penelitian adalah upaya peningkatan ekonomi masyarakat nelayan yang dilaksanakan untuk mendukung perekonomian masyarakat. Pada penelitian ini indikator pemerataan ditetapkan 2 sub indikator yang dijadikan sumber informasi untuk menjawab kewajiban penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan berupa melibatkan masyarakat sekitar dan melakukan koordinasi dengan kelompok nelayan.

#### a) Melibatkan masyarakat sekitar

Melibatkan masyarakat sekitar merupakan langkah yang ditempuh pemerintah untuk mengetahui kebutuhan dan keinginan masyarakat dalam menyusun berbagai program kerja.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Yang jelas masyarakat yang kita manfaatkan adalah masyarakat yang bekerja sebagai nelayan yang kita libatkan untuk bisa bekerjasama dengan guna meningkatkan perekonomian nelayan (Wawancara bertempat*



di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)

Tanggapan di atas memberikan penjelasan bahwa masyarakat yang menjadi sasaran pemberdayaan salah satunya adalah masyarakat nelayan. Di mana masyarakat yang bekerja sebagai nelayan yang kita libatkan untuk bisa bekerjasama dengan guna meningkatkan perekonomian nelayan. Hal ini perlu dilaksanakan mengingat sebagian besar masyarakat di Panipahan Darat mengandalkan sumber pendapatan berasal dari bekerja sebagai nelayan atau mencari ikan dilautan.

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Untuk kepentingan nelayan, paling utama yang dilibatkan adalah nelayan itu sendiri melalui ketua-ketua kelompok yang ada untuk diketahui kebutuhan dan keinginannya agar semua program peningkatan ekonomi masyarakat nelayan sesuai dengan yang diharapkan dan memang mampu memberi dampak yang baik. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Tanggapan ini memberikan gambaran bahwa pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat telah melaksanakan berbagai kewajibannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu kelompok masyarakat adalah nelayan, sehingga untuk memenuhi kepentingan nelayan, paling utama yang dilibatkan adalah nelayan itu sendiri melalui ketua-ketua kelompok yang ada untuk diketahui kebutuhan dan keinginannya agar semua program peningkatan ekonomi masyarakat nelayan sesuai dengan yang diharapkan dan memang mampu memberi dampak yang baik.

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Program atau kegiatan pembangunan untuk nelayan ini dilibatkan nelayan itu sendiri, ketua RT dan RW, termasuk kami dari LPM. Semua yang ada duduk bersama dengan Penghulu dan BPKep untuk menyampaikan kebutuhan dan keluhan nelayan (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di Kediaman Bapak Roy Martin)*

Informasi yang diperoleh dari wawancara dengan Bapak Khaidir selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 yakni:

*Kalau nelayan menyerahkan kepada ketua kelompok masing-masing untuk menyampaikan keinginan anggota kepada pemerintah (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 14.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Khaidir)*

Kemudian dari wawancara dengan Bapak Norman selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 diketahui bahwa:

*Bersama-sama menyampaikan dengan kelompok lain mengenai kebutuhan para nelayan kepada penghulu. Keluh kesah nelayan lah yang paling utama. (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 16.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Norman)*

Tanggapan yang disampaikan informan LPM dan masyarakat di nelayan di atas memberikan informasi bahwa pemerintah kepenghuluan Panipahan Darat melibatkan masyarakat setempat dalam menyusun program kerja. Langkah yang dijalani untuk kepentingan nelayan, paling utama yang dilibatkan adalah nelayan itu sendiri melalui ketua-ketua kelompok yang ada untuk diketahui kebutuhan dan

keinginannya agar semua program peningkatan ekonomi masyarakat nelayan sesuai dengan yang diharapkan dan memang mampu memberi dampak yang baik.

Hasil observasi atau pengamatan lapangan yang telah peneliti laksanakan terlihat bahwa pemerintah kepenghuluan Panipahan Darat pernah melakukan kunjungan kerja dan dialog bersama dengan masyarakat nelayan. Dalam kunjungan dan dialog tersebut pemerintah kepenghuluan memberikan peluang kepada masyarakat untuk menyampaikan kebutuhan dan keinginannya, sehingga melalui langkah ini setidaknya diperoleh keinginan masyarakat untuk mendapatkan tangkahan nelayan, tempat pelelangan ikan, bantuan peralatan nelayan, dan sebagainya.

Dengan demikian jelas bahwa dari hasil tanggapan informan dan juga observasi bahwa Penghulu yang merupakan pimpinan pemerintah kepenghuluan Panipahan Darat dalam menyusun program kerja untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan adalah dengan mengajak masyarakat untuk berdiskusi dan melakukan pemetaan kebutuhan masyarakat.

b) Melakukan koordinasi dengan kelompok nelayan

Melakukan koordinasi dengan kelompok nelayan merupakan langkah yang digunakan dalam rangka menjaga harmonisasi hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Selain itu koordinasi bisa digunakan untuk memastikan kesuksesan atau kelancaran berbagai kegiatan pemerintah di masyarakat.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Baik, untuk berkoordinasi dengan kelompok nelayan, terkadang nelayan ini sudah mendapat informasi mereka kita hadirkan untuk kita bimbing*

*berupa bagaimana pembuatan proposal agar nanti proposal itu bisa kita masukkan ke pemerintahan dan mendapatkan bantuan agar para awak atau anggota mereka bisa membuka usaha sendiri. (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Tanggapan di atas memberikan penjelasan bahwa penghulu selaku pucuk pimpinan di Kepenghuluan Panipahan Darat selalu melakukan koordinasi dengan berbagai elemen masyarakat yang salah satunya adalah kelompok nelayan. Koordinasi dilakukan dengan nelayan dalam rangka berbagai informasi seperti bagaimana pembuatan proposal agar nanti proposal itu bisa kita masukkan ke pemerintahan dan mendapatkan bantuan agar para awak atau anggota mereka bisa membuka usaha sendiri.

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Koordinasi-koordinasi yang dilakukan secara langsung berbincang-bincang dan sama-sama membuat rancangan yang sesuai keinginan masyarakat nelayan. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Kalau dilihat adanya kunjungan-kunjungan kerja yang dilakukan penghulu di seluruh kawasan bersandarnya perahu nelayan (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di Kediaman Bapak Roy Martin)*

Tanggapan yang disampaikan informan penelitian berasal dari BPKep dan LPM Panipahan Darat di atas memberikan informasi bahwa telah ada koordinasi yang dilakukan pemerintah kepenghuluan dengan masyarakat terutama dengan ketua kelompok nelayan. Di mana langkah koordinasi ini digunakan untuk mendapatkan kepastian kelancaran berbagai program yang dijalankan pemerintah dan juga untuk memastikan program tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Hasil observasi dan pengamatan lapangan yang telah dilakukan terlihat bahwa koordinasi yang dilakukan pemerintah kepenghuluan bersama dengan masyarakat nelayan sudah berjalan. Di mana pemerintah kepenghuluan yakni Penghulu selalu melakukan koordinasi dengan ketua RT/RW dan juga ketua-ketua kelompok nelayan yang ada untuk memastikan program kerja yang dilaksanakan bisa terlaksana dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat nelayan. Namun koordinasi yang dilakukan hanya dengan masyarakat nelayan atau kelompok nelayan yang mendapatkan alokasi pembangunan. Sedangkan untuk masyarakat lainnya yang belum mendapatkan alokasi pembangunan dan bantuan tidak ada koordinasi yang dilakukan. Padahal melalui koordinasi yang intens akan membuka peluang informasi-informasi baru dan juga membuka peluang untuk membuat kegiatan-kegiatan yang bisa menjadi terobosan untuk membangun masyarakat nelayan secara keseluruhan.

Dengan demikian jelaslah bahwa dalam melaksanakan kegiatan peningkatan perekonomian masyarakat nelayan telah ada koordinasi yang dilakukan oleh Penghulu Panipahan Darat dengan masyarakat nelayan.

Koordinasi yang dilakukan secara terus menerus terutama pada saat akan dilaksanakannya kegiatan pembangunan ataupun pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan pada indikator pemerataan ini dapat dikatakan sudah dilaksanakan. Di mana Penghulu Panipahan Darat dalam melaksanakan kewajibannya untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan telah melibatkan masyarakat dalam menyusun dan melaksanakan program kegiatan, selain itu terus menjaga koordinasi dengan masyarakat. Hasil ini menjelaskan bahwa Penghulu telah melaksanakan sebagian tugasnya untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan yang ada di Kepenghuluan Panipahan Darat.

#### 4. Responsivitas

Responsivitas dalam penelitian adalah respon pemerintah kepenghuluan dalam menanggapi saran dan masukan dari masyarakat mengenai peningkatan ekonomi masyarakat.

##### a) Menerima saran dan masukan dari masyarakat

Menerima saran dan masukan dari masyarakat merupakan langkah yang harus dilakukan untuk menampung aspirasi masyarakat dan mengetahui kebutuhan masyarakat. Melalui langkah ini bisa diperoleh kebutuhan dan keinginan masyarakat dalam meningkatkan perekonomian nelayan.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Baik, kalau keterbukaan kita dari Kepenghuluan Panipahan Darat sangat terka, kita langsung terjun ke lapangan apabila ada masyarakat kita*

*tertimpa musibah di saat melaut, saya sebagai Penghulu langsung mengirim ke dinas sosial itu asuransi nelayan. Kalau hari ini harapan mereka itu dapat bantuan dari pemerintah daerah tepat sasaran tidak terbang pilih ketika dimasukkan proposal itu keluar, tidak orang lain dan yang diharapkan proposal yang di masukkan itu keluar (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Tanggapan di atas memberikan penjelasan bahwa Kepenghuluan Panipahan Darat sangat terbuka atas kritik dan saran dari masyarakat. Melalui kritikan dan saran digunakan sebagai bahan evaluasi untuk masukan dalam menjalankan roda pemerintahan terutama pada pemberdayaan masyarakat. Salah satu keterbukaan yang ditunjukkan kepenghuluan berupa turun ke lapangan apabila ada masyarakat kita tertimpa musibah di saat melaut, saya sebagai Penghulu langsung mengirim ke dinas sosial itu asuransi nelayan. Kalau hari ini harapan mereka itu dapat bantuan dari pemerintah daerah tepat sasaran tidak terbang pilih ketika dimasukkan proposal itu keluar, tidak orang lain dan yang diharapkan proposal yang di masukkan itu keluar.

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Pemerintah kepenghuluan sangat terbuka dan sering kali pemerintah kepenghuluan dengan masyarakat duduk bersama baik secara formal maupun non formal dalam membahas berbagai hal terkhusus yang berkenaan dengan nelayan. Banyak saran yang disampaikan masyarakat nelayan, kami dapat menyimpulkan setidaknya ada 3 hal yang paling dibutuhkan yakni pembangunan tangkahan dan tempat pelelangan ikan hasil tangkapan nelayan, bantuan berupa jaring dan mesin, pelatihan peningkatan keterampilan nelayan baik untuk mengolah hasil tangkapan maupun membudidayakan ikan (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Tanggapan ini memberikan penjelasan bahwa kepenghuluan Panipahan Darat sangat terbuka dan sering kali pemerintah dengan masyarakat duduk

bersama baik secara formal maupun non formal dalam membahas berbagai hal terkhusus yang berkenaan dengan nelayan. Banyak saran yang disampaikan masyarakat nelayan, kami dapat menyimpulkan setidaknya ada 3 hal yang paling dibutuhkan yakni pembangunan tangkahan dan tempat pelelangan ikan hasil tangkapan nelayan, bantuan berupa jaring dan mesin, pelatihan peningkatan keterampilan nelayan baik untuk mengolah hasil tangkapan maupun membudidayakan ikan

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Selama ini sangat terbuka, seluruh saran dan masukan dari masyarakat diterima dengan baik. namun tidak seluruh saran dan masukan tersebut bisa diakomodir oleh penghulu. Beberapa waktu lalu masyarakat memberikan saran agar ada bantuan pelatihan budi daya ikan dan membuat tempat khusus menampung ikan hasil tangkapan ikan dengan harga beli yang seragam sesuai jenis ikan serta membuat badan usaha desa yang khusus mengelola hasil tangkapan ikan dan menjadi bank nelayan. Namun belum ada masukan tersebut yang masuk dalam agenda pemerintah kepenghuluan untuk dilaksanakan. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di Kediaman Bapak Roy Martin)*

Tanggapan yang disampaikan LPM di atas memberikan penjelasan bahwa Kepenghuluan Panipahan Darat sangat terbuka. Dimana seluruh saran dan masukan dari masyarakat diterima dengan baik. namun tidak seluruh saran dan masukan tersebut bisa diakomodir oleh penghulu. Beberapa waktu lalu masyarakat memberikan saran agar ada bantuan pelatihan budi daya ikan dan membuat tempat khusus menampung ikan hasil tangkapan ikan dengan harga beli yang seragam sesuai jenis ikan serta membuat badan usaha desa yang khusus mengelola hasil tangkapan ikan dan menjadi bank nelayan. Namun belum ada



masukan tersebut yang masuk dalam agenda pemerintah kepenghuluan untuk dilaksanakan.

Informasi yang diperoleh dari wawancara dengan Bapak Khaidir selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 yakni:

*Kelihatannya pemerintah kepenghuluan cukup terbuka menerima semua saran dan masukan dari masyarakat. Ada beberapa saran yang pernah disampaikan atau diusulkan ke pemerintah kepenghuluan seperti membuat tangkahan, tempat lelang ikan, pelatihan-pelatihan budi daya dan pengolahan hasil ikan, sarana prasarana pendukung seperti tempat penampungan air bersih, meminta bantuan alat tangkap dan mesin (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 14.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Khaidir)*

Kemudian dari wawancara dengan Bapak Norman selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 diketahui bahwa:

*Saat ini dilihat masih menerima semua usulan dan masukan dari nelayan. Tapi belum ada aksinya. Saran kami agar pemerintah atau penghulu adil dalam membangun dan memberikan bantuan, agar masyarakat tidak ada yang merasa di anak tirikan. (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 16.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Norman)*

Tanggapan nelayan di atas memberikan penjelasan informasi bahwa pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat sangat terbuka dan sering kali pemerintah kepenghuluan dengan masyarakat duduk bersama baik secara formal maupun non formal dalam membahas berbagai hal terkhusus yang berkenaan dengan nelayan. Banyak saran yang disampaikan masyarakat nelayan, kami dapat menyimpulkan setidaknya ada 3 hal yang paling dibutuhkan yakni pembangunan tangkahan dan tempat pelelangan ikan hasil tangkapan nelayan, bantuan berupa jaring dan mesin, pelatihan peningkatan keterampilan nelayan baik untuk mengolah hasil tangkapan maupun membudidayakan ikan.

Hasil observasi atau pengamatan lapangan yang telah dilakukan terlihat bahwa dalam menyerap saran dan masukan dari masyarakat, pemerintah kepenghuluan baik itu Penghulu, perangkat pemerintah, dan BPKep juga menyerap aspirasi masyarakat melalui kegiatan formal dan non formal. Melalui langkah-langkah ini dapat diketahui dengan jelas kebutuhan dan keinginan masyarakat nelayan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik.

b) Mengkaji perbaikan kegiatan yang telah dilaksanakan

Mengkaji perbaikan kegiatan yang telah dilaksanakan merupakan langkah evaluasi atas kegiatan yang dilakukan ditengah-tengah masyarakat untuk memberikan kehidupan yang lebih baik kepada masyarakat.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Untuk kajian dan perbaikan kegiatan pelaksanaan itu seperti tangkahan yang kita buat kemudian kita pergunakan untuk masyarakat bisa naik lebih dekat dari tempat tinggal masing-masing (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Ada kajian atau evaluasi yang dilaksanakan. Kajian tempat pembangunan tangkahan yang menjadi prioritas agar termanfaatkan dengan maksimal oleh masyarakat nelayan. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Tanggapan di atas yang disampaikan Penghulu dan Anggota BPKep menunjukkan hal yang sama. Di mana dalam memberdayakan masyarakat telah

adanya kajian-kajian tertentu dalam bentuk evaluasi atas berbagai kegiatan yang sudah dilaksanakan terutama dalam hal peningkatan ekonomi masyarakat nelayan. Di mana bentuk kajian tersebut adalah evaluasi ketepatan sasaran dan terpenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga pembangunan yang dilaksanakan untuk masa mendatang menjadi tepat sasaran dan tepat guna.

Hasil observasi atau pengamatan lapangan yang dilakukan terlihat evaluasi atau kajian yang dilakukan adalah alokasi bentuk dan lokasi pembangunan terutama pada tangkahan nelayan yang telah dibangun. Hasil pengamatan terlihat ada beberapa tangkahan yang dibangun belum tepat guna, dikarenakan posisi atau tempatnya terlalu dangkal sehingga perahu nelayan disaat air laut surut perahu menjadi kandas dan tidak bisa diturunkan ke laut.

Dengan demikian jelas bahwa telah ada upaya kajian-kajian atau evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah kepenghuluan melalui langkah evaluasi tepat sasaran dan tepat guna. Namun belum ada evaluasi secara menyeluruh mengenai bentuk, jenis, dan lainnya atas pembangunan tangkahan yang telah terbangun tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian pada indikator resposivitas ini, maka dapat dikatakan bahwa Penghulu Panipahan Darat telah menyusun program perencanaan peningkatan perekonomian masyarakat nelayan dengan sebelumnya melakukan pendekatan untuk meminta saran atau masukan dari masyarakat, lalu melakukan langkah evaluasi atas setiap kegiatan yang sudah dilaksanakan.

## 5. Ketepatan

Ketepatan dalam penelitian adalah ketepatan pemerintah kepenghuluan dalam menetapkan dan melaksanakan program kerja bagi masyarakat nelayan untuk meningkatkan perekonomian

### a) Menetapkan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan

Menetapkan program peningkatan perekonomian masyarakat nelayan merupakan salah satu tanggung jawab yang harus dijalani pemerintah kepenghuluan dengan mayoritas masyarakatnya yang bergantung hidup atau bersumber pendapatan dari nelayan.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Kita sudah tetapkan di awal tahun kegiatan masyarakat berbagai hal yaitu kebutuhan peningkatan program peningkatan ekonomi masyarakat nelayan. Untuk melakukan itu kita selalu berkoordinasi dengan nelayan mengenai penghasilan, penjualan-penjualan seperti pembeli udang, ikan, dan sebagainya (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Ada beberapa program yang ditetapkan pemerintah kepenghuluan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan yakni adanya pembangunan fisik, pemberdayaan masyarakat (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Ada dan masuk dalam agenda kerja pemerintah kepenghuluan*  
(Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di  
Kediaman Bapak Roy Martin)

Tanggapan yang disampaikan informan di atas secara umum memiliki kesamaan yakni memberikan informasi bahwa telah ada beberapa program yang ditetapkan pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan yakni adanya pembangunan fisik berupa pembuatan tanggahan nelayan dan pemberdayaan masyarakat berupa pemberian bimbingan teknis untuk menyusun proposal permohonan bantuan.

Observasi atau pengamatan lapangan yang peneliti laksanakan terlihat bahwa telah ada beberapa rencana program kerja yang ditetapkan atau dirumuskan pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat. Di mana program kerja yang telah dilaksanakan adalah pembangunan tanggahan nelayan dan pemberian bimbingan teknis. Sedangkan rencana program kerja yang belum dilaksanakan adalah pembangunan tempat pelelangan ikan dan pemberdayaan dalam bentuk pelatihan budi daya perikanan untuk nelayan.

b) Meningkatnya perekonomian masyarakat

Meningkatkan perekonomian masyarakat merupakan usaha yang dibuat dan ditetapkan pemerintah kepenghuluan dalam rangka untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Kita sebagai pemerintah akan membuat gebrakan baru untuk menampung hasil tangkapan nelayan untuk kita manfaatkan dari nelayan kita untuk dijual ke tempat lain (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:

*Langkah yang paling ditunggu masyarakat nelayan adalah adanya tempat khusus yang dikelola untuk menampung hasil ikan tangkapan nelayan. Selama ini tangkapan hasil ikan tidak memiliki standar harga yang jelas dan jumlah tangkapan yang pasti dari masyarakat nelayan. Adanya tempat khusus pelelangan ikan akan memberi data yang akurat dan juga memberi kepastian harga kepada masyarakat nelayan. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Adanya pembangunan tangkahan nelayan dan pemberian bimbingan pembuatan proposal usul-usulan bantuan ke pemerintah daerah. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di Kediaman Bapak Roy Martin)*

Informasi yang disampaikan para informan yakni Penghulu, Anggota BPKep, dan LPM Panipahan Darat di atas memberikan penjelasan bahwa langkah yang paling ditunggu masyarakat nelayan adalah adanya tempat khusus yang dikelola untuk menampung hasil ikan tangkapan nelayan. Selama ini tangkapan hasil ikan tidak memiliki standar harga yang jelas dan jumlah tangkapan yang pasti dari masyarakat nelayan. Adanya tempat khusus pelelangan ikan akan

memberi data yang akurat dan juga memberi kepastian harga kepada masyarakat nelayan.

Hasil observasi lapangan yang peneliti lakukan terlihat bahwa telah ada beberapa kegiatan yang dilakukan pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat dalam usaha untuk meningkatkan perekonomian masyarakat yang salah satu bentuknya adalah membangun tangkahan nelayan dan memberikan bimbingan teknis. Saat ini kebutuhan yang paling ditunggu masyarakat nelayan adalah adanya tempat khusus yang diperuntukkan sebagai tempat pelelangan hasil ikan, sehingga semua nelayan memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk mendapatkan harga jual atas hasil ikan yang diperoleh dari aktivitas nelayannya. Melalui tempat pelelangan ikan ini juga bisa memberikan kontribusi berupa retribusi bagi pemerintah dan juga memberikan keuntungan bagi masyarakat nelayan agar tidak lagi diakali para cukong-cukong yang ada. Selain itu dengan ada tempat pelelangan hasil tangkapan ikan ini bisa dijadikan tempat berkumpul para nelayan, sehingga bisa memberi banyak peluang saran dan masukan untuk memperbaiki perekonomian para nelayan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa telah ada usaha yang dilakukan Penghulu Panipahan Darat untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan dengan cara membangun tangkahan ikan dan bimbingan teknis. Pembangunan tangkahan ikan ini untuk mendekatkan masyarakat nelayan dengan pemukimannya dan juga memudahkan untuk turun naik hasil tangkapan. Sedangkan bimbingan teknis pembuatan proposal digunakan untuk membuat usulan-usulan kelompok nelayan kepada pemerintah, sehingga semua jenis

kebutuhan dan keinginan masyarakat bisa diketahui dan juga bisa digunakan untuk memperoleh bantuan dari pemerintah kabupaten, provinsi, maupun pusat.

c) Adanya perubahan di masyarakat

Adanya perubahan di masyarakat atas kegiatan-kegiatan pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan yang telah dilaksanakan pemerintah di satu kawasan masyarakat.

Hasil wawancara dengan Bapak Syofyar selaku Penghulu Panipahan Darat diperoleh informasi berikut ini:

*Yang jelas masyarakat akan merasakan terbantu dengan program yang nanti kita buat, tempat pelelangan ikan hasil tangkapan nelayan. Ya untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan berbeda-beda. Setiap nelayan masing-masing merasa tergantung dari hasil tangkapan, yang jelas mereka para nelayan akan merasa terbantu dengan program yang dibuat oleh pemerintah kepenghuluan ini. (Wawancara bertempat di Kantor Penghulu Panipahan Darat, pada hari Senin tanggal 28 Juni 2021 pukul 10.30 Wib)*

Tanggapan ini memberikan penjelasan bahwa Kepenghuluan Panipahan Darat telah melaksanakan berbagai kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Melalui program ini diharapkan masyarakat akan merasakan terbantu dengan program yang nanti kita buat, tempat pelelangan ikan hasil tangkapan nelayan. Tujuan program yang dibuat atau untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan berbeda-beda, sehingga mendapatkan hasil yang maksimal. Setiap nelayan masing-masing merasa tergantung dari hasil tangkapan, yang jelas mereka para nelayan akan merasa terbantu dengan program yang dibuat oleh pemerintah kepenghuluan ini

Sementara dari hasil wawancara dengan Bapak Sahanip selaku Ketua BPKep Panipahan Darat mengatakan bahwa:



*Melalui beberapa jenis pembangunan tangkahan setidaknya telah memangkas waktu nelayan untuk pergi melaut dan menjaga kapal-kapal yang dimilikinya. Sedangkan untuk bimbingan teknis setidaknya saat ini kelompok-kelompok nelayan sudah bisa membuat proposal dan juga menghitung-hitung kebutuhan yang sangat diperlukan untuk masa mendatang. Pendapatan masyarakat nelayan setiap individu berbeda-beda. Tetapi secara umum adanya pembangunan tangkahan telah mampu memangkas biaya operasional nelayan dan waktu yang digunakan. (Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 16.00 Wib bertempat di Kediaman Bapak Sahanip)*

Tanggapan di atas menginformasikan bahwa Kepenghuluan Panipahan Darat telah membuat dan melaksanakan berbagai program kerja untuk memberdayakan masyarakat nelayan. Dimana melalui beberapa jenis pembangunan tangkahan setidaknya telah memangkas waktu nelayan untuk pergi melaut dan menjaga kapal-kapal yang dimilikinya. Sedangkan untuk bimbingan teknis setidaknya saat ini kelompok-kelompok nelayan sudah bisa membuat proposal dan juga menghitung-hitung kebutuhan yang sangat diperlukan untuk masa mendatang. Pendapatan masyarakat nelayan setiap individu berbeda-beda. Tetapi secara umum adanya pembangunan tangkahan telah mampu memangkas biaya operasional nelayan dan waktu yang digunakan.

Wawancara yang telah dilaksanakan dengan Bapak Roy Martin selaku salah seorang anggota LPM Kepenghuluan Panipahan Darat menyatakan:

*Pembangunan tangkahan nelayan bisa menghemat biaya dan waktu para nelayan dalam menjaga perahu maupun membongkar hasil tangkapan.*

(Wawancara pada hari Minggu tanggal 04 Juli 2021 pukul 09.00 Wib di Kediaman Bapak Roy Martin)

Informasi yang diperoleh dari wawancara dengan Bapak Khaidir selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 yakni:

*Dari pembuatan atau pembangunan tangkahan yang telah ada ini, kami nelayan lebih hemat waktu dan biaya. Waktu pergi melaut dan pulang melaut tidak lagi perlu jauh-jauh dari tempat tinggal karena tangkahan sangat dekat dengan pemukiman. Biaya menjadi berkurang untuk transportasi pulang pergi ke tempat sandaran kapal dan juga biaya lainnya. Kalau perubahan yang besar belum ada, tetapi sekurangnya program pemerintah kepenghuluan ini telah membantu nelayan (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 14.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Khaidir)*

Kemudian dari wawancara dengan Bapak Norman selaku Ketua Kelompok Nelayan 2 diketahui bahwa:

*Pembangunan yang telah ada sangat membantu aktivitas kami sebagai nelayan. Cukup memberikan dampak pada usaha mempermudah dalam bekerja sebagai nelayan (Wawancara pada hari Selasa tanggal 06 Juli 2021 pada pukul 16.30 Wib bertempat di Kediaman Bapak Norman)*

Tanggapan dari informan yang berasal dari LPM dan masyarakat nelayan Kepenghuluan Panipahan Darat di atas menjelaskan bahwa melalui beberapa jenis pembangunan tangkahan setidaknya telah memangkas waktu nelayan untuk pergi melaut dan menjaga kapal-kapal yang dimilikinya. Sedangkan untuk bimbingan teknis setidaknya saat ini kelompok-kelompok nelayan sudah bisa membuat proposal dan juga menghitung-hitung kebutuhan yang sangat diperlukan untuk masa mendatang. Pendapatan masyarakat nelayan setiap individu berbeda-beda. Tetapi secara umum adanya pembangunan tangkahan telah mampu memangkas biaya operasional nelayan dan waktu yang digunakan.

Observasi atau pengamatan lapangan yang telah penelitian lakukan terlihat bahwa perubahan atau dampak yang signifikan yang diperoleh masyarakat atas pembangunan-pembangunan yang telah dilakukan pemerintah memang belum

terlihat secara nyata. Namun dari segi operasional, biaya, waktu yang digunakan masyarakat nelayan lebih jauh sedikit dibandingkan sebelum adanya kegiatan pembangunan tangkahan nelayan.

Dengan demikian hasil penelitian ini maka dapat dikatakan bahwa indikator ketepatan dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan ini sudah dilaksanakan. Di mana pemerintah Kepenghulu Panipahan Darat telah membuat beberapa program kerja besifat pembangunan fisik dan non fisik yang ditujukan kepada masyarakat nelayan, sehingga melalui kegiatan ini masyarakat nelayan bisa memanfaatkannya dengan sebaik mungkin untuk meningkatkan taraf hidup di masyarakat.

Temuan hasil penelitian ini dapat dikatakan bahwa kewajiban Penghulu Panipahan Darat dalam usaha meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan telah dilaksanakan dengan merencanakan kegiatan, melaksanakan pembangunan, melakukan evaluasi pembangunan. Semua langkah ini dilakukan dengan adanya saran dan masukan dari masyarakat, koordinasi yang berkelanjutan, diskusi dan dialog untuk mendapatkan kebutuhan dan keinginan masyarakat nelayan. Melalui semua langkah yang telah dilakukan ini Penghulu Panipahan Darat telah berupaya untuk meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan dengan memutuskan untuk membangun tangkahan nelayan, tempat pelelangan ikan, bimbingan teknis, mengusulkan pemberian bantuan peralatan kepada nelayan.

Berdasarkan hasil penelitian ini maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kewajiban penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan telah dipenuhi dengan baik. Di mana langkah ini dilihat dari efektivitas, kecukupan,

pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Seluruh indikator yang digunakan ini seluruhnya telah dijalankan oleh Penghulu, sehingga terdapat ada beberapa kekurangan yang ditemukan untuk dijadikan bahan perbaikan dalam usaha peningkatan perekonomian masyarakat nelayan berupa jenis pembangunan fisik yang lebih dibutuhkan masyarakat nelayan yakni tempat pelelangan ikan, bantuan sarana prasarana atau peralatan untuk nelayan, dan bantuan teknis terutama mengenai budi daya perikanan.

### **C. Hambatan Pelaksanaan Kewajiban Penghulu Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan di Kepenghuluan**

Adapun faktor-faktor penghambat yang ditemukan pada penelitian ini sebagai berikut :

1. Pemukiman masyarakat yang berada di sepanjang garis pantai, sehingga membutuhkan tangkahan-tangkahan dalam jumlah banyak. Selain itu ada beberapa pemukiman masyarakat yang berada di tempat dangkal atau bila air laut surut perahu menjadi kandas, sehingga tidak memungkinkan untuk dibangun tangkahan nelayan.
2. Pembangunan yang direncanakan belum terwujud yakni tempat penampungan dan pelelangan ikan. Hal ini dikarenakan biaya yang dibutuhkan cukup besar, sehingga dari APBKep tidak mencukupi untuk dialokasikan. Untuk itu perlu adanya dukungan pembangunan dari pemerintah daerah dan pusat, sehingga pembangunan tempat penampungan dan pelelangan ikan bisa terwujud dan membantu nelayan dalam meningkatkan perekonomiannya.

3. Kurang aktifnya perangkat pemerintah kepenghuluan dalam menjaring aspirasi masyarakat, sehingga kebutuhan dan keinginan masyarakat yang paling besar tidak terserap yakni bimbingan atau pelatihan budi daya bidang perikanan. Di mana pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat lebih cepat tanggapannya pada usulan pembangunan fisik yang dibutuhkan masyarakat nelayan, namun pada usulan untuk bimbingan dan pelatihan budi daya selalu harus menunggu adanya program dari Dinas Perikanan. Padahal untuk pemberdayaan masyarakat tidak sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah tetapi juga pemerintah di level paling rendah yakni tingkat kepenghuluan.
4. Kelompok-kelompok nelayan yang kurang aktif dalam menyampaikan keinginan dan kebutuhannya kepada pemerintah kepenghuluan. Di mana terlihat bahwa kelompok-kelompok nelayan lebih banyak hanya menerima saran atau masukan dari pihak luar mengenai kebutuhannya, seperti adanya masukan dari pemerintah kepenghuluan untuk membuat usulan pembangunan kemudian baru diusulkan oleh kelompok nelayan. Untuk kebutuhan lainnya para nelayan lebih banyak berharap melalui obrolan-obrolan kosong tanpa didukung dengan bentuk proposal usulan yang ditujukan kepada pemerintah baik itu pemerintah kepenghuluan maupun pemerintah daerah.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil penelitian ini maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kewajiban penghulu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan telah dipenuhi dengan baik. Di mana hasil ini dilihat dari indikator yang ditetapkan yakni efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan yang seluruhnya telah berjalan sebagaimana diharapkan.
2. Ada beberapa faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kewajiban penghulu Panipahan Darat dalam peningkatan perekonomian masyarakat nelayan yakni pemukiman masyarakat yang menyebar, jenis pembangunan yang belum sesuai kebutuhan, penyerapan aspirasi dari masyarakat yang belum maksimal, dan kelompok masyarakat nelayan yang kurang aktif dalam menyampaikan kebutuhan dan keinginannya.

#### **B. Saran**

1. Hendaknya pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat membuat peta pemukiman masyarakat nelayan, sehingga ditemukan titik strategis untuk merencanakan pembangunan yang tepat sasaran.

2. Hendaknya Pemerintah Kepenghuluan Panipahan Darat melaksanakan program pembangunan yang bersifat paling tinggi kemanfaatannya, sehingga pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat nelayan seperti pembangunan tempat pelelangan ikan.
3. Hendaknya aparatur pemerintah mulai dari RT/RW, Kadus, LPM, dan BPKep sendiri serta Penghulu lebih proaktif dalam menjaring aspirasi masyarakat nelayan, sehingga keinginan dan kebutuhan masyarakat nelayan dalam upaya meningkatkan perekonomiannya dapat terbantu.
4. Hendaknya ketua-ketua kelompok nelayan aktif dalam menyampaikan keinginan anggota dan aktif dalam menjemput berbagai program pembangunan.
5. Hendaknya pemerintah Kepenghuluan menjalin koordinasi dengan Dinas Perikanan Kabupaten dan Dinas Perikanan Kelautan Provinsi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### Buku-buku :

- Ali, Faried dan A. Syamsu Alam, 2016. *Studi Kebijakan Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.
- Abidin, Said Zainal, 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Ali, Zaini dan R. Iman Al Hafis, 2015. *Teori Kebijakan Publik*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing.
- Awang, Azam dan Mendra Wijaya, 2011. *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Pekanbaru: Alaf Riau.
- Budiarjo, Miriam, 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Darmawan, Deni, 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Labolo, Muhadam, 2013. *Memahami Ilmu Pemerintahan (Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Lukito, P. Kusumastuti, 2014. *Membumikan Transparansi dan Akuntabilitas Kinerja Sektor Publik: Tantangan Berdemokrasi Kedepan*. Jakarta: Grasindo Anggota Ikapi.
- Moenir, H. A. S, 2010. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Moeleong, Lexy, 2005. *Penelitian Metode Kuantitatif*. Jakarta: Remaja Rosdakarya.
- Nurcholis, Hanif, 2005. *Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Alfabeta.
- Nurcholis, Hanif, 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Nugroho, Riant, 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ndraha, Taliziduhu, 2010. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernologi 2 (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta.



- Rauf, Rahyunir dan Sri Maulidiah, 2015. *Pemerintahan Desa*. Pekanbaru: Zanafa Publishing.
- Rauf, Rahyunir dan Yusri Munaf, 2015. *Lembaga Kemasyarakatan di Indonesia*. Pekanbaru: Zanafa Publishing.
- Rasyid, Ryass, 2002. *Makna Pemerintah (ditinjau dari segi etika dan kepemimpinan)*. Jakarta: Wasit Watampoe.
- Sedarmayanti, 2004. *Good Governance*. Bandung: Mandar Maju.
- Siagian, Sondang. P. 2003. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soetomo. 2011. *Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, Edi, 2009. *Membangun Masyarakat Menberdayakan Masyarakat (Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial)*. Bandung: Refika Aditma.
- Suhendra, 2006. *Peranan Birokrasi dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Bandung: Alfabeta.
- Syafiie, Inu Kencana, 2011. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syafiie, Inu Kencana, 2013. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.
- Syafiie, Inu Kencana, 2014. *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha, Mifta, 2002. *Kepemimpinan dalam Manajemen*. Jakarta: Jawa Press.
- Wasistiono, Sadu, 2013. *Pengantar Ekologi Pemerintahan*. Bandung: IPDN Press.
- Wasistiono, Sadu dan F. Simangunsong, 2015. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Bandung: IPDN Press.
- Wibawa, Samodra, 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winardi, 2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wrihatnolo, Randy R., Riant Nugroho Dwidjowijoto. 2007. *Manajemen Pemberdayaan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Zubaedi, 2013. *Pengembangan Masyarakat: Wacana dan Praktik*. Jakarta: Kencana Prenamedia Group.

**Dokumentasi :**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

