

# DINAMIKA PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PERUBAHAN STATUS DESA MENJADI KELURAHAN (STUDI KASUS DI DESA PAKKAT HAUAGONG KECAMATAN PAKKAT KABUPATEN HUMBANG HASUNDUTAN)

Hanaya C. Simamora<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*This study examines the dynamics of the policy process in which changes the "desa" into "kelurahan". The consequence of the government village honorably discharged from office and position. Thus, the change is not infrequently receive rejection and defiance of them. Hauagong Pakkat Village, in Subdistrict Pakkat Humbang Hasundutan, selected as locus because the village is willing to accept and initiate change. This study examines some of the issues related to the process of policy formulation "desa" to "kelurahan" status changes, particularly regarding the importance of the village government and the regional development banks, the dynamics of the policy formulation process and considerations that drive and inhibit that they are willing to accept the policy.*

*Kata Kunci: Desa, kelurahan, kebijakan publik, pemerintahan desa.*

## PENDAHULUAN

Kabupaten Humbang Hasundutan berada di bagian tengah wilayah Propinsi Sumatera Utara yang terletak pada garis 201'-2028' Lintang Utara (LU) dan 98010'-98058' Bujur Timur (BT). Kondisi fisik Kabupaten Humbang Hasundutan berada pada ketinggian antara 330-2.075 meter di atas permukaan laut (mdpl).

Ide dasar penelitian ini berangkat dari realitas empiris dan fenomena sosial yang kompleks sekaligus unik, yang telah berlangsung dalam proses kebijakan perubahan status desa menjadi kelurahan di Kabupaten Humbang Hasundutan, khususnya pada tingkat Pemerintahan Desa Pakkat Hauagong. Masalah ini muncul ke tataran pembahasan berawal dari adanya program dan kegiatan studi kelayakan perubahan status desa menjadi kelurahan oleh Bagian Tata Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten (Setdakab) pada tahun 2011. Kegiatan ini merupakan suatu yang baru dan pertama kali dilakukan serta dikemas dalam bentuk sosialisasi dan penjangkaran aspirasi masyarakat di tiga desa yang secara administrasi kewilayahan dan fisik telah memenuhi persyaratan dan layak serta berstatus sebagai ibukota kecamatan. Desa-desa tersebut adalah Pakkat Hauagong (ibukota Kecamatan Pakkat), Sihotang Hasugian Tonga (ibukota Kecamatan Parlilitan) dan Sibuntuon Parpea (ibukota Kecamatan Lintongnihuta). Tetapi, realitas dari sosialisasi tersebut, ternyata hanya Desa Pakkat Hauagong yang bersedia menerima dan memprakarsai perubahan status desanya menjadi kelurahan, sedangkan desa lainnya menolak.

Berangkat dari fakta kesediaan menerima dan memprakarsai gagasan tersebut, tersimpan suatu fenomena menarik dan perlu ditelusuri lebih mendalam lagi karena

1. Penulis adalah Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sam Ratulangi. Penulis bisa dihubungi di alamat email [Fdl\\_unpad@yahoo.com](mailto:Fdl_unpad@yahoo.com).

merubah status desa menjadi kelurahan pada saat sekarang ini merupakan sebuah pilihan bagi warga, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) setempat yang memang mayoritas menginginkan dan bukan suatu kebijakan yang serta merta diharuskan apalagi sebagai sebuah kewajiban yang dituntut oleh pemerintah kabupaten. Sehingga, pola perumusannya juga lebih cenderung *bottom up* bukan *top down*. Pemerintah Desa dan BPD dalam hal ini diberikan keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak dalam merumuskan, memprakarsai dan mengusulkannya. Hal ini karena mereka merupakan titik awal dan mitra strategis sekaligus jembatan penghubung dan titik temu atas pertarungan kemauan, program, atau kebijakan pemerintah dengan kepentingan anggota masyarakat. Itulah sebabnya kebijakan publik menurut Dunn (2003:109) merupakan suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan.

Pemerintah Desa dan BPD diperhadapkan pada masalah bahwa perubahan status desa menjadi kelurahan tersebut, menjadikan seluruh kekayaan/aset dan sumber-sumber pendapatan desa menjadi kekayaan Pemerintah Kabupaten, sehingga hak desa untuk mengurus dan mengatur atas wilayahnya otomatis menjadi hilang. Lurah dan perangkatnya diisi dari PNS yang tersedia pada pemerintah kabupaten. Adapun bagi Kepala Desa (Kades) dan Perangkat Desa serta anggota BPD diberhentikan dengan hormat dan diberikan penghargaan sesuai dengan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat. Dengan demikian, kebijakan ini bagaikan pedang bermata dua, di satu sisi Pemerintah Desa dan BPD harus menyentuh dan merumuskan kebijakan tersebut, sedangkan di sisi lain mereka merupakan aktor utama yang tersentuh oleh dampaknya. Lebih jauh lagi, mereka berhadapan dengan kepentingan masyarakat desa dan Pemkab Humbang Hasundutan. Sehingga, yang menjadi korban atau dikorbankan oleh kebijakan ini adalah Pemerintah Desa dan BPD itu sendiri, maka untuk itu dalam perumusannya memerlukan desain, formula atau alternatif pemecahan yang mampu mengekspresikan kebutuhan calon penerima kebijakan atau kelompok sasaran (*target groups*). Hal ini karena masing-masing aktor kebijakan dan pihak yang berkepentingan memiliki anatominya sendiri yaitu menyangkut isu yang dibawa dan derajat pengaruh yang dimiliki.

Maka untuk itu, formulasi kebijakan menurut Wibawa (2011:59) merupakan tahap problem didefinisikan (di sini harapan, cita-cita, dan impian sangat menentukan), lalu membuat keputusan untuk mengelolanya. Proses ini ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus dan menyangkut upaya untuk menjawab bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi (Anderson, 2003:101). Dengan demikian, ketika

perumusan kebijakan sudah dimulai, maka kegiatan utamanya adalah memilih alternatif-alternatif guna menangani masalah kebijakan.

Perubahan status desa menjadi kelurahan dilaksanakan dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 28/2006. Ketentuan ini merupakan salah satu upaya untuk membentuk kelurahan baru melalui perubahan status desa. Tujuannya adalah mewujudkan efektivitas dan efisiensi pelayanan masyarakat (publik) serta upaya percepatan atau akselerasi pembangunan maupun pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di perkotaan. Lebih dari itu, kebijakan ini juga merupakan langkah awal untuk melakukan penataan sistem administrasi pemerintahan di wilayah perkotaan karena membawa perubahan teknis administrasi pemerintahan. Perubahan status dari desa menjadi kelurahan di sebuah ibukota kecamatan dapat dijadikan sebagai penyokong dan pendukung pemerintahan kecamatan, sehingga dapat sejalan dengan kecamatan dalam meningkatkan fungsi pelayanan yang lebih maksimal. Itulah sebabnya menurut Thoha (2003:1) bahwa perubahan merupakan usaha yang dilakukan untuk tujuan penyempurnaan yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan dan kerja organisasi.

Namun, setiap orang atau organisasi pada umumnya cenderung dihindari sikap penolakan atau perlawanan terhadap usaha perubahan yang akan menghilangkan jabatan, kedudukan, fasilitas, penghasilan, suasana kerja yang selama ini menyenangkan, peranan yang belum jelas setelah adanya perubahan, alihjabatan, alihwilayah, meragukan perubahan akan menimbulkan kemajuan dan keuntungan (Sutarto, 2000:415). Penolakan merupakan bentuk evaluasi atau reaksi perasaan, sehingga menurut Anwar (2011:4) jika seseorang memiliki pengetahuan dan perasaan yang positif terhadap objek tertentu maka seseorang tersebut cenderung mendekati dan mendukung. Tetapi sebaliknya, jika seseorang memiliki pengetahuan dan perasaan negatif terhadap suatu objek, maka seseorang tersebut akan cenderung menjauhi, menentang, bahkan menolak objek.

Jadi, berdasarkan fenomena perubahan status desa menjadi kelurahan tersebut, terdapat beberapa aspek yang perlu dikaji lebih spesifik. *Pertama*, alasan Pemerintah Desa dan BPD bersedia menerima dan memprakarsai perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan dan menganggapnya sesuatu hal yang penting untuk dilaksanakan. *Kedua*, adalah aspek dinamika proses perumusan kebijakan perubahan status desa menjadi kelurahan. *Ketiga*, pertimbangan-pertimbangan yang mampu mendukung atau mendorong dan menghambat aktor-aktor di tingkat desa agar bersedia menerima dan memprakarsai perubahan status desa menjadi kelurahan. Fenomena ini menarik diteliti, sebab mengandung keunikan dan keanehan berupa kesediaan Pemerintah Desa dan BPD Pakkat Hauagong menerima dan memprakarsai perubahan status desanya menjadi kelurahan yang baru, padahal desa lain melakukan penolakan.

Sikap yang berlawanan dengan orientasi pada kemapanan (*status quo*) dan tidak resisten terhadap kebijakan tersebut merupakan suatu hal yang jarang terjadi. Selain itu, mereka juga mampu membuat keputusan bersama yang berdampak langsung secara “negatif” (merugikan) bagi posisi, jabatan dan kedudukan mereka dengan mengesampingkan dan menghiraukan berbagai resiko dan implikasi negatif tersebut. Akhirnya, penelitian ini menelusuri kembali pandangan-pandangan tentang: kebijakan publik, perumusan kebijakan publik, aktor-aktor perumus, perubahan status dan desa.

### ARTI PENTING PERUBAHAN STATUS DESA MENJADI KELURAHAN

Sebuah kebijakan lahir karena ada suatu masalah yang dianggap penting untuk dipecahkan. Para aktor dan pihak yang berkepentingan serta terlibat dalam proses perumusan kebijakan memiliki pengetahuan dan pemahaman serta perasaan yang positif tentang perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan. Selain, ide dan gagasan serta keinginan tersebut sudah ada dan lama beredar di kalangan *stakeholder* Pakkat Hauagong, gagasan ini juga dilontarkan oleh mereka (tokoh masyarakat/elit desa/tokoh adat/mantan anggota DPRD) yang berpengaruh, berpikiran maju, berpengalaman dan hendak membangun daerah tempat tinggalnya agar lebih berkembang dan tidak ketinggalan lagi. Sehingga, ketika Pemkab Humbang Hasundutan melakukan sosialisasi (27 Juni 2011) dan membuka kran perubahan status desa menjadi kelurahan tersebut, tidak mengalami kesulitan dan penolakan dari mereka bahkan apapun persyaratan yang dibutuhkan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) selalu dipenuhi dan dilaksanakan. Keinginan tersebut diakibatkan oleh adanya manfaat dan tujuan yang diharapkan para aktor dan pihak yang berkepentingan, seperti percepatan pembangunan wilayah Desa Pakkat Hauagong, mengurangi kendala-kendala yang dihadapi pemerintahan dalam menggerakkan partisipasi masyarakat, manajemen pemerintahan, tertib administrasi dan volume kerja yang semakin banyak, menyejajarkan diri dengan daerah lain yang telah terlebih dahulu membentuk atau memiliki kelurahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh kepala desa dirasakan dan dianggap belum mampu membawa perubahan pembangunan, perkembangan tata kota dan pelayanan masyarakat sehingga diperlukan adanya perombakan lembaga penyelenggara pemerintahan yang dipimpin oleh seorang lurah. Mereka meyakini melalui pemerintahan kelurahan, pembangunan dapat terlaksana dengan baik karena sistem dan skala prioritas perencanaan pembangunan, penganggaran dan sumber daya manusianya dikelola oleh Pemkab Humbang Hasundutan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa baik desa maupun unsur pemerintahan desa tidak ada yang kebal dari desakan perubahan internal maupun eksternal.

Saluran perubahan status desa menjadi kelurahan yang telah terbuka tersebut, langsung direspon dan diwujudkan unsur Pemerintahan Desa melalui usulan

permohonan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi Kelurahan Pakkat pada tanggal 16 Juli 2011 kepada Pemkab Humbang Hasundutan (hanya berselang 20 hari). Selain dari itu, bentuk tanggapan dan respon positif lain yang diperlihatkan adalah Pemerintah Desa dan BPD tidak meminta imbalan atau kompensasi dalam bentuk apapun yang hendak ditukarkan dengan kesediaan mereka menyetujui dan memprakarsai perubahan status desa tersebut. Walaupun mereka mengetahui secara pasti bahwa konsekuensi yang harus mereka terima adalah diberhentikan dengan hormat dari jabatan dan kedudukannya maupun tidak turut serta menjadi bagian dari pemerintahan kelurahan. Pengurus BPD tidak mempermasalahkan imbalan atau kompensasi karena mereka menganggap bahwa jabatan tersebut merupakan pengabdian dan tidak menjadikannya sebagai sumber utama penghidupan keluarga. Honor yang diterima Rp 200.000/bulan terlalu kecil apabila dibandingkan dengan hasil usaha dan pekerjaannya. Mereka pada umumnya merupakan pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau mempunyai mata pencaharian yang cukup memadai.

Sementara itu, Pemerintah Desa (kepala dan perangkat desa) tidak begitu mempermasalahkan imbalan tersebut karena pada saat proses perubahan status desa menjadi kelurahan sedang berlangsung, Kepala Desa ternyata telah diterima menjadi PNS di lingkungan Pemkab Humbang Hasundutan melalui jalur ujian umum. Demikian halnya dengan Sekdes masih mempunyai peluang diangkat menjadi PNS melalui program pemerintah pusat pengangkatan Sekdes menjadi PNS karena telah masuk dalam data *base* dan mengabdikan lebih kurang tujuh tahun. Namun, Pemerintah Desa bersedia menerima ide tersebut tidak terlepas dari pengaruh dan peran dari beberapa figur pengurus BPD dan tokoh masyarakat yang memberikan penjelasan (sugesti) bahwa pembangunan Desa Pakkat Hauagong merupakan tujuan yang paling besar dan penting dibandingkan dengan jabatan mereka dan perubahan status desa tersebut sudah merupakan keputusan bersama (mufakat) untuk disetujui. Jadi, secara umum tidak ada penolakan, tetapi apabila ada penolakan atau tentangan dapat diredam dan diselesaikan dengan cara pendekatan informal dan pemberian informasi yang akurat dari figur tokoh masyarakat.

## **DINAMIKA PROSES PERUMUSAN PERUBAHAN STATUS DESA MENJADI KELURAHAN**

Kebijakan Desa Pakkat Hauagong masih jauh dari kebijakan yang dirumuskan secara tertulis melalui pemikiran mendalam dan saling memiliki keterkaitan serius antara satu kebijakan dengan kebijakan lain. Hal ini karena, baik Pemerintah Desa maupun BPD Pakkat Hauagong tidak pernah melakukan rapat secara internal atau khusus untuk membahas kebijakan/keputusan tersebut. Sementara itu, apabila ada rapat

di tingkat desa hanya sebatas perbincangan informal semata (sosialisasi atau tukar pendapat tentang perkembangan usulan) dan pengumpulan tanda tangan persetujuan. Padahal kebijakan merubah status desa menjadi kelurahan merupakan kebijakan yang bersifat prinsip dan strategik, sehingga idealnya perlu diserap aspirasi masyarakat, dibahas dan dimusyawarahkan. Hal ini dilakukan, selain untuk mendapatkan persetujuan bersama dan menyatukan persepsi para aktor, pembahasan kebijakan tersebut juga bertujuan agar fungsi dan peran masing-masing unsur pemerintahan desa dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Jadi, Pemerintah Desa dan BPD melaksanakan rapat pembahasan sebagian besar masih didasarkan atas undangan atau instruksi pihak Pemkab dan difasilitasi Pemerintah Kecamatan. Sehingga, pembahasan di tingkat desa dapat dilaksanakan apabila Pemkab sudah memberikan "signal" aba-aba kepada masyarakat. Artinya kran perubahan status desa menjadi kelurahan berada di tangan Pemkab (birokrasi) dan masyarakat tidak dapat berbuat apa-apa selain hanya menunggu informasi lanjutan dan formula/desain dari Pemkab. Sehingga, sosialisasi dan penjangkaran aspirasi yang dilakukan Pemkab merupakan salah satu bentuk "doktrinasi" kepada para aktor kebijakan di desa dan Pemkablah yang sebenarnya lebih membutuhkan terbentuknya kelurahan baru karena tergantung pada program maupun kegiatan dalam RPJMD dan dana yang ditampung dalam APBD. Selain itu, sosialisasi merupakan media yang digunakan Pemkab untuk memasukkan ide perubahan status desa menjadi kelurahan pada pembahasan di tingkat desa. Lebih jauh dari itu, aspirasi untuk merubah status Desa Pakkat Hauagong menjadi sebuah kelurahan baru, masih belum seutuhnya murni dari masyarakat. Hal ini karena selain masih didominasi birokrasi, peraturan perundangan juga tidak mengantar secara rinci tentang apa dan kapan masyarakat mengusulkannya. Namun, apabila tetap mempertahankan seluruh aspirasi perubahan status desa berada di tangan Pemerintah Desa dan BPD serta masyarakat, maka menutup peluang dan kemungkinan terbentuknya kelurahan-kelurahan baru di Indonesia.

Fakta-fakta ini menurut Wibawa (2011:25) mencirikan perumusan kebijakan model *neo-marxis* yaitu adanya kelompok tertentu (elit atau penguasa) dalam sistem politik membuat doktrin atau ideologi sedemikian rupa dan mengajarkan atau mengindoktrinasikannya kepada kelompok lain (masyarakat) sehingga kelompok lain itu tidak merasa bermasalah atas sesuatu yang sebenarnya masalah. Warga atau kelompok warga dapat ikut menentukan kebijakan publik sedangkan sebagian besar tidak dapat turut serta, mereka justru dipengaruhi oleh pemerintah untuk mengikuti apa kemauan pemerintahan yang dilakukan melalui media massa, *training*, propaganda, kampanye, peradilan yang tidak adil dan lain sebagainya.

Jadi, kebijakan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan lebih berupa cetusan-cetusan pemikiran beberapa orang saja khususnya BPD dan tokoh

masyarakat yang secara spontan dan sedikit impulsif diterapkan sebagai arah gerak-laju desa. Karena itu, tidak perlu terlalu heran jika nuansa kebijakan desa tersebut cenderung *top down* ketimbang *bottom up* (Dwipayana, dkk., 2003:54). Hal ini karena Pemerintah Desa dan BPD Pakkat Hauagong belum mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam proses kebijakan desa sehingga mengakibatkan matinya demokrasi dan media musyawarah desa serta mudah dikendalikan oleh pemerintah. Dengan demikian, aspirasi dan kebutuhan masyarakat tidak terakomodasi maupun tidak memperoleh tanggapan bahkan tidak terdengar sama sekali. Padahal, kedudukan Pemerintah Desa dan BPD merupakan figur sentral dan memiliki otoritas yang besar, disamping kedudukan dan fungsinya sebagai kepala wilayah sekaligus penguasa tunggal. Namun demikian, kewenangan yang dimiliki BPD dan Kades tidak boleh saling mencampuri walaupun keduanya adalah unsur pemerintahan desa.

Proses perumusan kebijakan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan tidak secara jelas terlihat karena melibatkan para pihak yang mempunyai pengaruh dalam setiap tahap dalam rangkaian proses perumusannya. Sehingga, pembahasannya pun mengalami dua kali tahapan yaitu tahap pertama pembahasan untuk merubah seluruh wilayah Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan dan tahap kedua pembahasan merubah sebagian wilayah Desa Pakkat Hauagong (Dusun Pasar dan Dusun Sosor Gadong) menjadi kelurahan dan memekarkan dusun yang lainnya menjadi desa-desa baru (Dusun Pulo Bali, Dusun Parluasan dan Dusun Siuoruor menjadi satu desa, sementara Dusun Simarsik menjadi satu desa tersendiri).

Perdebatan yang terjadi pada pembahasan pertama hanya mengenai nama calon kelurahan baru yaitu munculnya gagasan nama Kelurahan Pakkat, Kelurahan Pasar Pakkat dan Kelurahan Rambe. Sehingga, keputusan pada saat itu adalah memilih nama Kelurahan Pakkat dengan alasan dapat diterima oleh semua pihak dan tidak menghilangkan sejarah asal mula desa. Sementara itu, pembahasan yang kedua dipicu oleh adanya instruksi Pemkab Humbang Hasundutan bukan keinginan pemerintahan desa untuk mengadakan rapat ulang (27 September 2011) guna membahas usulan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi Kelurahan Pakkat. Pemkab Humbang Hasundutan meninjau kembali hasil rapat sebelumnya dengan alasan selain wilayah yang masih terlalu luas juga masih terdapat wilayah dusun-dusun Desa Pakkat Hauagong berupa perladangan, perkebunan, hutan dan sawah (masih mencirikan wilayah perdesaan). Namun, hal ini juga yang memicu munculnya ide pemekaran desa baru dan supaya desa tidak hilang sama sekali. Sehingga, alternatif yang dirumuskan pada saat itu adalah memekarkan dua desa (Desa Simarsik dan Desa Dalihan Natolu) terlebih dahulu, kemudian diikuti dengan merubah status desa induk menjadi kelurahan. Akan tetapi, alasan tersebut menimbulkan pendapat yang bertolak belakang

masyarakat yang secara spontan dan sedikit impulsif diterapkan sebagai arah gerak-laju desa. Karena itu, tidak perlu terlalu heran jika nuansa kebijakan desa tersebut cenderung *top down* ketimbang *bottom up* (Dwipayana, dkk., 2003:54). Hal ini karena Pemerintah Desa dan BPD Pakkat Hauagong belum mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam proses kebijakan desa sehingga mengakibatkan matinya demokrasi dan media musyawarah desa serta mudah dikendalikan oleh pemerintah. Dengan demikian, aspirasi dan kebutuhan masyarakat tidak terakomodasi maupun tidak memperoleh tanggapan bahkan tidak terdengar sama sekali. Padahal, kedudukan Pemerintah Desa dan BPD merupakan figur sentral dan memiliki otoritas yang besar, disamping kedudukan dan fungsinya sebagai kepala wilayah sekaligus penguasa tunggal. Namun demikian, kewenangan yang dimiliki BPD dan Kades tidak boleh saling mencampuri walaupun keduanya adalah unsur pemerintahan desa.

Proses perumusan kebijakan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan tidak secara jelas terlihat karena melibatkan para pihak yang mempunyai pengaruh dalam setiap tahap dalam rangkaian proses perumusannya. Sehingga, pembahasannya pun mengalami dua kali tahapan yaitu tahap pertama pembahasan untuk merubah seluruh wilayah Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan dan tahap kedua pembahasan merubah sebagian wilayah Desa Pakkat Hauagong (Dusun Pasar dan Dusun Sosor Gadong) menjadi kelurahan dan memekarkan dusun yang lainnya menjadi desa-desa baru (Dusun Pulo Bali, Dusun Parluasan dan Dusun Siuoruor menjadi satu desa, sementara Dusun Simarsik menjadi satu desa tersendiri).

Perdebatan yang terjadi pada pembahasan pertama hanya mengenai nama calon kelurahan baru yaitu munculnya gagasan nama Kelurahan Pakkat, Kelurahan Pasar Pakkat dan Kelurahan Rambe. Sehingga, keputusan pada saat itu adalah memilih nama Kelurahan Pakkat dengan alasan dapat diterima oleh semua pihak dan tidak menghilangkan sejarah asal mula desa. Sementara itu, pembahasan yang kedua dipicu oleh adanya instruksi Pemkab Humbang Hasundutan bukan keinginan pemerintahan desa untuk mengadakan rapat ulang (27 September 2011) guna membahas usulan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi Kelurahan Pakkat. Pemkab Humbang Hasundutan meninjau kembali hasil rapat sebelumnya dengan alasan selain wilayah yang masih terlalu luas juga masih terdapat wilayah dusun-dusun Desa Pakkat Hauagong berupa perladangan, perkebunan, hutan dan sawah (masih mencirikan wilayah perdesaan). Namun, hal ini juga yang memicu munculnya ide pemekaran desa baru dan supaya desa tidak hilang sama sekali. Sehingga, alternatif yang dirumuskan pada saat itu adalah memekarkan dua desa (Desa Simarsik dan Desa Dalihan Natolu) terlebih dahulu, kemudian diikuti dengan merubah status desa induk menjadi kelurahan. Akan tetapi, alasan tersebut menimbulkan pendapat yang bertolak belakang

dari Pemerintahan Desa dan tokoh masyarakat yaitu gagasan tersebut dipandang sebagai upaya memperbesar dana (ADD) yang mengalir ke Desa Pakkat Hauagong, menambah jabatan kepala desa, perangkat desa dan pengurus BPD dengan konsekuensi membebani APBD dan mengurangi besaran ADD bagi desa-desa lainnya. Bahkan, rapat tersebut telah menjadi alat kepentingan untuk menambah pemekaran desa menjadi tiga yaitu usulan pemekaran Desa Sosor Gadong Banjar.

Kondisi ini mempengaruhi usul perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan terutama berkaitan dengan jumlah penduduk, luas wilayah, sarana dan prasarana lain, atau bahkan dapat membatalkan kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya dan menyimpang dari tujuan awal. Sehingga, ide pemekaran desa tersebut telah mengganggu dan menghambat laju proses perubahan status desa menjadi kelurahan. Demikian pula, hal itu telah memicu dan menumbuhkan kerumitan baru dan tarik menarik kepentingan di antara para aktor, pihak yang berkepentingan dan masyarakat.

Mereka yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan perubahan status desa tersebut didasarkan pada tugas pokok dan fungsi institusi yang diwakili, senioritas, kapasitas maupun kompetensi yang dimiliki masing-masing pihak terutama dalam memberikan sumbang saran, pemikiran dan pertimbangan bagi kemajuan daerah. Sehingga, dikelompokkan menjadi dua bagian besar yaitu aktor resmi terdiri dari Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Ketua/Pengurus BPD Pakkat Hauagong. Sementara itu, aktor tidak resmi atau pihak yang berkepentingan diidentifikasi terdiri dari tokoh masyarakat Desa Pakkat Hauagong, Camat Pakkat, Kabag Tapemum, Kabag Pemdes, dan Kabag Hukor Setdakab Humbang Hasundutan.

## **FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT DAN PENDORONG PERUBAHAN STATUS DESA MENJADI KELURAHAN**

Para pembuat keputusan (termasuk pihak yang berkepentingan) akan dipengaruhi oleh kriteria (nilai-nilai atau ukuran-ukuran) yang membantu mengarahkan perilaku mereka untuk melakukan pilihan (Winarno, 2012:136). Maka untuk itu, para aktor dan pihak yang berkepentingan bersedia menerima dan memprakarsai perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan didorong dan berawal dari sosialisasi dan Pemkab Humbang Hasundutan membuka kran perubahan status desa menjadi kelurahan. Sehingga, moment tersebut sangat cocok dan gayung bersambut dengan keinginan lama masyarakat untuk merubah status Desa Pakkat Hauagong yang telah memenuhi persyaratan menjadi kelurahan. Selain dari itu, bercermin dari pengalaman sejarah perkembangan Pakkat Hauagong bahwa ruang gerak Pemerintah Desa dianggap terbatas dan belum mampu serta dana pembangunan

tidak mencukupi untuk menata wilayah Pakkat Hauagong dan menyejajarkan diri dengan daerah lain yang telah menyelenggarakan pemerintahan kelurahan. Namun demikian, para pelaksana (Camat, Kepala Desa dan Ketua BPD) memandang momen ini sebagai sebuah pencapaian prestasi karena mampu menyelesaikan dan menuntaskan masalah perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan dibandingkan dengan pejabat-pejabat sebelumnya, sehingga ada kebanggaan tersendiri (prestise) dapat dikenang dan dicatat dalam perjalanan karier maupun sejarah perkembangan Desa Pakkat Hauagong. Sementara itu, Kepala Desa (Penjabat dan Mantan) dan Sekdes menganggap perubahan status desa menjadi kelurahan sebagai peluang untuk diangkat menjadi lurah atau perangkat kelurahan.

Jadi, bila dicermati secara konseptual bahwa keterlibatan para aktor ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Faktor pertama* adalah nilai-nilai perilaku dan sikap aktor. Nilai-nilai yang menjadi pilihan, pedoman dan sesuatu yang bermanfaat atau dapat membantu mengarahkan perilaku pada pembuatan keputusan. Sehingga, nilai-nilai yang menjadi pedoman perilaku para aktor dalam proses perumusan kebijakan perubahan status “desa” Pakkat Hauagong menjadi “kelurahan” sarat dengan nilai-nilai organisasi dan pribadi (personal). Menurut Anderson, (2003:126-127) nilai-nilai organisasi yaitu keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bisa hidup terus (lestari), tetap maju atau untuk memperbesar atau memperluas program-program dan kegiatan-kegiatannya atau mempertahankan kekuasaannya dan hak-hak istimewa yang selama ini dinikmati. Sedangkan nilai-nilai pribadi yaitu nilai pada seseorang yang terbentuk karena sejarah kehidupan pribadinya.

*Faktor kedua* adalah kepentingan yang melekat pada aktor. Kepentingan yang melekat dan menjadi pendorong tindakan para aktor dalam proses perumusan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan, sarat dengan kepentingan pribadi dan kepentingan birokrasi. Menurut Warwick (1981) dalam Keban (1994:49), yang menjelaskan bahwa kepentingan birokrasi (*bureaucratic interest*) adalah kepentingan yang dikejar birokrat melalui proses ekspansi (memperbesar jumlah staf, meningkatkan anggaran, memperluas daerah kewenangan dan sumber-sumber kekuasaan lainnya) dan proteksi (melalui usaha mempertahankan diri terhadap lawan-lawannya yang mengancam kedudukannya). Sementara itu, kepentingan pribadi (*personal interest*) adalah kepentingan individu yang dikejar melalui pelayanan publik misalnya usaha mempercepat promosi ke jabatan yang lebih tinggi, meningkatkan pengaruh-pengaruh politik lewat koneksi dari dalam dan dari luar dan juga usaha memperkaya dirinya. Jadi, fakta ini menunjukkan bahwa para aktor perumus kebijakan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan belum memprioritaskan kepentingan publik dan berbenturan dengan filosofi utamanya untuk mempercepat

pembangunan dan pelayanan masyarakat. Sebagian besar aktor masih merumuskan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan kelompok tertentu dan sebagian kecil masyarakat. Artinya, belum membela kepentingan publik dan merespon kebutuhan masyarakat secara keseluruhan serta masih dominan menonjolkan ego, ambisi dan kekuasaan.

Proses perumusan perubahan status Desa Pakkat Hauagong, secara umum tidak mengalami kendala, halangan dan penolakan yang berarti dari para pihak penerima dampak. Namun, tidak tertutup kemungkinan masih terselip beberapa pertimbangan kecil yang mampu berubah menjadi penghalang atau penghambat bagi seluruh aktor kebijakan untuk bersedia menerima dan memprakarsai perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan. Masa depan yang belum jelas dan tidak menentu serta belum diketahui dipandang sesuatu yang menakutkan merupakan salah satu pertimbangan yang dapat menghambat perumusan kebijakan tersebut. Kebiasaan dan kekuasaan pejabat yang sudah mapan, rutin dan enak mengalami pergeseran atau hilang. Itulah sebabnya halangan yang dapat menyebabkan kegagalan perumusan perubahan status desa sebagian kecil masih berhubungan dengan persoalan interpretasi informasi atau tidak adanya informasi yang benar-benar dapat dimengerti dan utuh, tentang alasan diadakan perubahan status desa sehingga persepsi masing-masing aktor berbeda satu dengan lainnya.

Menurut Likert (1967), dalam Winardi (2005:69-70), bahwa kekuatan yang menghalangi proses perubahan dan alasan mengapa individu-individu menentang perubahan. *Pertama*, persepsi selektif. Para individu cenderung memusatkan perhatian mereka pada persoalan bagaimana mereka akan mendapatkan pengaruhnya secara pribadi daripada memandang gambaran lebih luas tentang perubahan tersebut bagi organisasi dimana mereka bekerja. *Kedua*, kurangnya informasi. Manusia menentang perubahan karena mereka tidak memiliki cukup banyak informasi tentang apa yang diekspektasikan dari perubahan tersebut, atau mengapa perubahan tersebut demikian penting. *Ketiga*, perasaan takut terhadap hal yang tidak diketahui. Individu-individu menentang perubahan apabila mereka tidak memiliki kepastian tentang bagaimana perubahan tersebut akan mempengaruhi kesejahteraan mereka. Keempat, kebiasaan. Mengubah kebiasaan sangat sulit, karena hal tersebut memerlukan upaya keras dan hal itu juga berarti bahwa terpaksa dikorbankan manfaat yang dipersepsi dalam pikiran orang tentang kebiasaan yang ada sekalipun perilaku baru akan menimbulkan dampak yang lebih menguntungkan.

Selain dari itu, faktor penghambat yang perlu diantisipasi para pembuat kebijakan dan pihak yang berkepentingan baik secara individu maupun organisasi adalah bahwa perubahan status desa menjadi kelurahan seharusnya murni aspirasi masyarakat melalui Pemerintah Desa dan BPD, sehingga Pemkab Humbang

Hasundutan tidak memiliki ruang intervensi dan hanya berperan mengakomodasi maupun menindaklanjutinya, walaupun Desa Pakkat Hauagong telah layak dan mencirikan wilayah perkotaan. Demikian halnya dengan sebagian wilayah Desa Pakkat Hauagong yang masih mencirikan wilayah perdesaan (seperti persawahan, hutan, perladangan dan perkebunan) yang memerlukan sentuhan dalam waktu yang cukup lama untuk menatanya menjadi wilayah perkotaan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dan pembahasan tentang dinamika proses perumusan kebijakan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan, dapat disimpulkan bahwa perubahan status desa menjadi kelurahan merupakan sesuatu yang penting dan perlu bagi Pemerintah Desa dan BPD untuk direalisasikan di Desa Pakkat Hauagong. Hal ini karena ide dan gagasan serta keinginan tersebut dapat memberikan manfaat bagi kehidupan mereka dan turut menentukan percepatan pembangunan dan perkembangan Desa Pakkat Hauagong. Selain sudah lama diinginkan masyarakat dan menjadi pokok pembahasan yang berulang-ulang di kalangan aktor dan *stakeholder* kebijakan, wilayah Desa Pakkat Hauagong sebagian besar juga sudah mencirikan wilayah perkotaan sehingga layak dirubah menjadi sebuah kelurahan baru.

Namun, proses perumusan kebijakan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan belum sesuai dengan tahapan proses perumusan kebijakan publik yang terdapat pada teori-teori kebijakan publik. Hal ini karena kebijakan di Desa Pakkat Hauagong lebih merupakan cetusan-cetusan pemikiran pihak di luar pemerintahan desa khususnya tokoh masyarakat yang secara spontan dan sedikit impulsif diterapkan sebagai arah gerak-laju desa. Kebijakan yang dibuat sekadar merumuskan keinginan elit desa atau hanya untuk menjalankan instruksi dari pemerintah supradesa (Pemkab). Sehingga, menimbulkan kebijakan di Desa Pakkat Hauagong cenderung *top down* ketimbang *bottom up* dan dikendalikan Pemkab serta mematikan aspirasi masyarakat (demokrasi). Hal ini karena BPD sebagai "legislatif desa" belum mampu menjalankan fungsinya merumuskan kebijakan yang prinsip dan strategik seperti proses perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan.

Sementara itu, aktor yang terlibat dalam proses perumusan perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi kelurahan terdiri dari aktor resmi dan aktor tidak resmi. Namun, yang paling berperan dalam menentukan layak tidaknya perubahan status desa dibahas atau direalisasikan, cenderung masih ditentukan dan dikendalikan oleh Pemkab Humbang Hasundutan. Hal ini karena desa masih tetap menjadi subordinat yang harus tunduk pada perintah kabupaten. Desa hanya mempunyai kewenangan yang sangat terbatas karena semuanya telah dikuasai dan dikendalikan regulasi kabupaten. Para aktor yang berperan serta dalam perubahan status Desa Pakkat Hauagong menjadi

kelurahan dipengaruhi oleh nilai-nilai pribadi dan organisasi. Sementara kepentingan yang mempengaruhi mereka adalah kepentingan pribadi dan birokrasi. Sehingga, nilai dan kepentingan yang dibawa maupun dikejar para aktor dalam proses perumusan kebijakan tersebut belum membela kebutuhan maupun kepentingan publik dan berbenturan dengan filosofi pembentukan kelurahan yang berusaha mempercepat pembangunan dan pelayanan masyarakat secara keseluruhan.

## PENUTUP

Pertimbangan yang mendorong Pemerintah Desa dan BPD agar bersedia menerima kebijakan dan memprakarsai perubahan status desa menjadi kelurahan Desa Pakkat Hauagong adalah keinginan untuk melakukan perbaikan, perubahan pembangunan Pakkat Hauagong dan menyesuaikan dengan perkembangan penduduk, wilayah dan pemerintahan. Hal ini dipengaruhi oleh adanya keinginan masyarakat dan tokoh masyarakat Desa Pakkat Hauagong serta instruksi Pemkab Humbang Hasundutan. Sementara itu, pertimbangan yang menghambat sebagian kecil masih menyangkut ancaman terhadap jabatan, kekuasaan dan kepentingan pribadi. Hal ini dipengaruhi oleh orang lain yang dianggap penting/berpengaruh yang membawa informasi-informasi baru yang lebih rasional. Selain itu, dualisme informasi dan ketidaktegasan pihak Pemkab Humbang Hasundutan dalam menjalankan ketentuan perundangan adalah persoalan yang turut menjadi faktor yang ikut bermain dalam proses perubahan tersebut.

## REFERENSI

- Anderson, James. 2003. *Public Policy Making Fifth Edition*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Azwar, Saifuddin. 2011. *Sikap Manusia Teori dan Pengukurannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- BPS Kabupaten Humbang Hasundutan. 2010. *Humbang Hasundutan Dalam Angka 2010*.
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, terj. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwipayana, et.al. 2003. "Pemerintah Desa" dalam Eko dan Dwipayana (Eds). 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: Institute For Research and Empowerment (IRE).
- Keban, Yermias T. 1994. *Pengantar Administrasi Publik: Modul Untuk Matrikulasi Administrasi Publik*. Yogyakarta: MAP-UGM
- Sutarto. 2000. *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Thoha, Miftah. 2003. *Pembinaan Organisasi Proses Diagnosa dan Intervensi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wibawa, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winardi, J. 2005. *Manajemen Perubahan (The Management Of Change)*. Jakarta: Kencana.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS.

#### **Dokumen/Peraturan**

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

