

**ANALISIS KEMUNGKINAN PERUBAHAN STATUS DESA
MENJADI KELURAHAN DALAM RANGKA MENINGKATKAN
KUALITAS PELAYANAN KEPADA MASYARAKAT DI
KECAMATAN NAMORAMBE KABUPATEN DELI SERDANG**

ISMAIL

Jl. T. Anafiah No. 1 Program Magister Studi Pembangunan
Universitas Sumatera Utara
Email: ismail@student.usu.ac.id
Diterima 31 Januari 2013/ Disetujui 9 Februari 2013

Abstract

The establishment in the sub district of Namorambe as autonomous region wasn't followed by the village status alteration into kelurahan, thus the service provided until now didn't agreed with the demand and expectation sub district of Namorambe are Deli Tua, Jatikesuma, Sudirejo and Namorambe society that tended already heterogeneous and complex characterizing urban society. The method used in this research was quantitative method that supported by qualitative method. The data collection technique was performed through questionnaire distribution, interview and documentation study. The condition of those 4 villages was based on village region potential analysis, all of them included in appropriate enough to alter the status into kelurahan.

Keywords: Changing status, Services quality

Abstrak

Belum adanya kelurahan di Kecamatan Namorambe, sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah desa sampai saat ini masih belum sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat 4 Desa di Kecamatan Namorambe yaitu Desa Deli Tua, Jatikesma, Sudirejo dan Namorambe yang cenderung sudah heterogen dan majemuk bercirikan masyarakat perkotaan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif induktif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penyebaran angket, wawancara dan study dokumentasi. Kondisi 4 desa tersebut berdasarkan hasil analisis potensi wilayah desa, semuanya masuk dalam kategori cukup layak untuk diubah statusnya menjadi kelurahan.

Kata Kunci : Perubahan Status, Kualitas Pelayanan

PENDAHULUAN

Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.

Lebih lanjut pada pasal 18 B disebutkan bahwa:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang.

Mengacu pada hal tersebut di atas dapat dipahami bahwa negara pada hakekatnya sangat menghargai hak-hak asal usul suatu daerah yang telah otonom sepenuhnya dalam mengatur dan memanager rumah tangganya sendiri.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa sangat mengingkari kemandirian tersebut dan bentuk pemerintahan lokal yang berbasis pada kemandirian lokal, hal ini terlihat bahwa terjadi penyeragaman bentuk pemerintahan tingkat bawah di seluruh Indonesia yang dijadikan sebagai ujung tombak dan corong pemerintah kepada rakyatnya dan bersifat sentralistik.

Deli Serdang merupakan salah satu Kabupaten yang berada di kawasan Pantai Timur Sumatera Utara. Secara geografis Kabupaten Deli Serdang

berada pada 2057” Lintang Utara, 3016” Lintang Selatan dan 980 33” – 990 27” Bujur Timur dengan ketinggian 0 – 500m diatas laut. Kabupaten Deli Serdang menempati area seluas 2.497,72 Km² yang terdiri dari 22 Kecamatan dan 403 Desa/Kelurahan Definitif. Wilayah Kabupaten Deli Serdang di Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Langkat dan Selat Malaka, di sebelah selatan dengan Kabupaten Karo dan Simalungun, di sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Langkat dan karo dan disebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Serdang Bedagai.

Kecamatan Namo Rambe, sebagai salah satu kecamatan dari 22 kecamatan yang ada di Kabupaten Deli Serdang adalah kecamatan yang merupakan berbatasan langsung dengan Kota Medan sehingga desakan perkembangan Kota Medan terhadap kecamatan-kecamatan di Deli Serdang khususnya Kecamatan Namo Rambe sangat pesat dan memacu naiknya laju pertumbuhan penduduk dengan segala kegiatannya, baik pertumbuhan secara alami yaitu kelahiran dan kematian sebagai faktor internal maupun perpindahan penduduk (migrasi) khususnya pendatang sebagai faktor eksternal sehingga perubahan penggunaan lahan di Kecamatan Namo Rambe sulit untuk dibendung. Tingginya pertumbuhan penduduk tersebut menuntut berbagai konsekuensi dalam pemanfaatan lahan yang makin lama semakin menyempit, di mana apabila dibiarkan akan menjadi permasalahan dalam pemanfaatan lahan (disfungsi lahan) di wilayah Kecamatan Namo Rambe .

Dalam konteks penyelenggaran penataan ruang di Kabupaten Deli Serdang, saat ini Kabupaten Deli Serdang sudah memiliki Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) dan akan dilakukan penjabaran dari RTRW yaitu Rencana detil Tata Ruang (RDTR)

Kecamatan. Kecamatan Namo Rambe yaitu kecamatan yang berbatasan langsung dengan Kota Medan, jika dilihat kecenderungan perkembangan yang terjadi berlangsung sangat pesat dikaitkan dengan meningkatnya kebutuhan ruang untuk mengakomodasi berbagai kepentingan, maka perubahan status dari Desa menjadi Kelurahan merupakan hal yang mendesak dilaksanakan sebagai antisipasi terhadap dinamika perkembangan Kota Medan yang membawa dampak terhadap perkembangan wilayah Kecamatan Namo Rambe .

Kecamatan Namo Rambe Kabupaten Deli Serdang hingga saat ini belum terdapat satu pun Kelurahan, padahal menurut data yang ada pada Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Deli Serdang ada beberapa Desa yang sudah memungkinkan untuk diubah statusnya menjadi Kelurahan. Perubahan status ini pada dasarnya adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 200 ayat (3) menyatakan bahwa Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi Kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pemerintah Kabupaten Deli Serdang telah mengantisipasi kemungkinan perubahan status Desa menjadi Kelurahan dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan atau Penggabungan serta Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan.

Keluarnya Peraturan Daerah tersebut mendorong 4Desa yang sudah merasa layak dan memenuhi persyaratan untuk diubah statusnya menjadi Kelurahan mengajukan

permohonan perubahan status. Desa-Desa yang telah mengajukan perubahan status menjadi Kelurahan adalah: Deli Tua, Jatikesuma, Sudi Rejo dan Namo Rambe. Alasan lain yang dikemukakan oleh Desa-Desa yang mengajukan perubahan status menjadi kelurahan di atas selain karena sudah memenuhi syarat seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah juga dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Selama masih berstatus sebagai Desa, pelayanan kepada masyarakat dirasa kurang karena aparat Desa tidak ada yang selalu berada ditempat yang setiap saat dapat memberikan pelayanan. Kondisi yang terjadi di Desa-Desa di kabupaten Deli Serdang selama ini adalah aparat Desajarang berada di kantor Desa.

Dengan adanya perubahan status kelak, diharapkan akan mampu memberikan pelayanan yang lebih baik karena aparat kelurahan merupakan Pegawai Negeri Sipil yang terikat pada aturan-aturan yang mengharuskannya untuk masuk kantor. Dengan demikian, adanya pegawai yang selalu berada di kantor akan mampu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Namun demikian hingga saat ini penulis menemukan belum ada tindak lanjut dari pihak Pemerintah Daerah secara nyata untuk segera mengambil kebijakan perubahan status Desa tersebut menjadi Kelurahan. Hal ini disebabkan karena banyak faktor yang harus berubah seiring dengan perubahan status Desa menjadi Kelurahan. Untuk itu masalah perubahan status ini harus dikaji secara mendalam terlebih dahulu. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kemungkinan perubahan status Desa menjadi

- Kelurahan di Kecamatan Namo Rambe Kabupaten Deli Serdang?
- b. Bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang?
 - c. Bagaimana langkah-langkah strategis Pemerintah kabupaten Deli Serdang dalam melakukan perubahan status status Desa menjadi Kelurahan di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif induktif. Melalui teknik wawancara dan studi pustaka.

TELAAH PUSTAKA

Pengertian Kebijakan Publik

Ermaya Suradinata (1993: 192), mengemukakan bahwa konsep kebijakan dimaknai sebagai *policy* dan *wisdom*. Sebagai *wisdom*, maka kebijakan adalah pandangan luas yang masih dalam pemikiran, bersifat universal, mondial dan objeyektif. Sebagai *policy* atau kebijaksanaan adalah kebijakan yang diterapkan secara subyektif yang operatifnya merupakan :

- a. Suatu penggarisan ketentuan.
- b. Bersifat pedoman, pegangan, bimbingan yang mencapai kesepahaman dalam maksud atau cara atau sasaran.
- c. Bagi setiap usaha dan kegiatan sekelompok manusia yang berorganisasi.
- d. Sehingga terjadi dinamika gerakan tindakan yang terpadu, sehaluan dan seirama dalam mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap sesuatu masalah. Kebijakan adalah suatu upaya untuk memecahkan, mengurangi atau mencegah masalah dengan cara tertentu, yaitu tindakan terarah menuju sasaran. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan kebijakan yang memusatkan diri pada kebijakan pemerintahan, dengan kata lain, pemusatan diri pada kebijakan para pelaku dari golongan tertentu, yaitu pejabat pemerintah dan instansi pemerintah sekalipun penjelmaannya tidak terlepas dari pengaruh para pelaku/aktor lainnya seperti penduduk dan organisasi-organisasi lainnya (Hoogerwerf, 1983 :9). Menurut Ealau dan Prewitt (dalam Suhato, 2005 : 7), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu).

Robert Eyestone (Winarno,1989: 12) berpendapat bahwa secara luas kebijakan publik itu dapat didefinisikan sebagai berikut : *Public Policy is the relationship of a governments unit to its Environment*. Menurut pendapat penulis konsep ini memiliki kelemahan karena mengandung pengertian yang demikian luasnya dan sangat tidak kongkrit karena tidak memuat secara spesifik bagaimana hubungan yang dimaksud.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Pembuatan sebuah kebijakan bukanlah merupakan pekerjaan

yang mudah dan sederhana. Nigro and Nigro (dalam Islamy, 2002 :25) menyebutkan beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan :

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme).
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar.
5. Adanya pengaruh kebiasaan masa lalu.

Pemerintah dan Pemerintahan

Taliziduhu Ndraha (2003:7) mengemukakan bahwa pemerintah dalam bahasa Inggris adalah *govern*. Kata ini berasal dari bahasa latin *gubernare* atau *geryk kybernan* yang berarti *to steer a ship*. Dari kata tersebut terbentuk kata *governance* dan *government* yang berarti pemerintahan.

Suradinata (1996:59) menyebutkan bahwa: “pemerintahan adalah kegiatan-kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara”. Kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan di daerah dijalankan oleh organisasi pemerintahan daerah.

Taliziduhu Ndraha (2003:76) juga mengemukakan bahwa :

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Selanjutnya dijelaskan bahwa pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil.

Pamudji (1993:25) menjelaskan pengertian pemerintahan sebagai berikut :

1. Pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ atau badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional).
2. Pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan negara.

Dari berbagai pengertian pemerintahan yang dikemukakan oleh para pakar tersebut di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa pemerintahan adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh organisasi pemerintah untuk mencapai tujuan negara.

Konsep Perubahan

Bintarto (1993:71) mengemukakan bahwa segala apa yang hidup mengalami perubahan. Perubahan baik yang bersifat material maupun non material, dapat positif atau negatif, tergantung pada pengaruh luar yang diterima dan diolah oleh penduduk setempat. Perubahan dapat menghasilkan *social change*, *economical change*, *technological change*, *cultural change* dan sebagainya.

Perubahan mengandung arti sebagai suatu proses, di dalam proses terdapat pengertian adanya kontinuitas. Proses ini mengalami beberapa transisi. Hasil dari suatu proses ialah adanya kemajuan atau kemunduran, integrasi atau disintegrasi.

Di dalam istilah evolusi ada pengertian proses yang lambat, ada kontinuitas dan arah tertentu yang menuju ke arah kemajuan atau kemunduran. Di dalam istilah proses ada arah tertentu dalam suatu yang lebih

pasti, yaitu suatu perubahan yang mengarah kepada tujuan yang nyata.

Di dalam menyesuaikan diri manusia terhadap lingkungan dan dalam usaha mengelola lingkungan dapat terjadi beberapa perubahan sebagaimana dikemukakan oleh Bintarto (1993: 71-75):

1. Perubahan perkembangan, yakni perubahan yang terjadi setempat di mana perubahan-perubahan itu masih dapat dilaksanakan di tempat itu dengan tidak usah mengadakan perpindahan. Jadi, perencanaan pengembangan daerah masih dapat dilaksanakan di daerah itu sendiri, mengingat masih adanya ruang dan fasilitas dan sumber-sumber setempat.
2. Perubahan lokasi dari suatu unit kegiatan, yakni perubahan yang terjadi di suatu tempat yang mengakibatkan adanya suatu rencana atau gejala perpindahan sesuatu bentuk aktivitas atau perpindahan sejumlah penduduk dari daerah itu ke daerah lain, karena daerah itu sendiri tidak mampu lagi mengatasi masalah yang timbul dengan sumber dan swadaya yang ada.
3. Perubahan tata laku, perubahan ini merupakan perubahan sikap, perilaku atau tata laku dari penduduk setempat dalam usaha menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi di daerah tersebut. Dalam hal ini dilaksanakan restrukturisasi dari seluruh pola kegiatan dalam daerah tersebut.

Organisasi mengalami perubahan dalam rangka mencapai tujuan. Perubahan ini terjadi bukan saja karena lingkungan di mana organisasi tersebut berada mengalami perubahan tetapi juga karena tujuan dari organisasi itu sendiri berubah. Perubahan tujuan organisasi ini merupakan suatu keharusan agar organisasi dapat

menyesuaikan dengan tuntutan dan keinginan masyarakat.

Beberapa teori pengembangan organisasi yang dapat dikemukakan disini berkaitan dengan pengembangan organisasi pemerintahan daerah, antara lain yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1992) yaitu *Reinventing Government*. Osborne dan Gaebler mengajukan sepuluh prinsip pemerintahan wirausaha yaitu sebagai berikut :

1. *Stering rather than rowing*, pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator daripada langsung melakukan kegiatan operasional.
2. *Empowering rather than serving*, memberdayakan masyarakat lebih baik daripada memberikan bantuan-bantuan kepada masyarakat.
3. *Infecting competition into service delivery*, pelayanan masyarakat harus diusahakan agar tidak bersifat monopoli tetapi harus bersaing.
4. *Transforming rule-driven organization*, pemerintah berorientasi pada visi dan misi bukan pada peraturan.
5. *Funding outcomes, not inputs*, penilaian terhadap kinerja instansi pemerintah harus didasarkan pada hasil yang dicapai bukan pada sumber daya yang diperoleh.
6. *Meeting the need of the customers, not the bureaucracy*, pelayanan kepada masyarakat harus berdasarkan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat (kebutuhan riil/nyata).
7. *Earning rather than spending*, pemerintah jangan hanya melakukan pengeluaran anggaran saja tetapi harus menggalakkan usaha swadana, sehingga dapat meringankan beban pemerintah.
8. *Prevention rather than cure*, pemerintah harus sedini mungkin mengantisipasi masalah-masalah publik dengan cara melakukan tindakan pencegahan (preventif).

Hal ini jauh lebih mudah dan murah daripada mengatasi masalah yang sudah ada.

9. *From hierarchy to participation and teamwork*, perlunya desentralisasi dalam pemerintahan untuk memudahkan partisipasi masyarakat, serta perlunya diciptakan suasana kerja berbentuk tim.
10. *Levering change through the market*, kebijakan pemerintah harus dapat memanfaatkan mekanisme pasar (publik) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya, Osborne dan dan Plastrik (1996) mengemukakan lima strategi yang lebih dikenal dengan 5C dalam rangka mendukung pelaksanaan kesepuluh prinsip tersebut, yaitu : (1) strategi inti (*core strategy*); (2) strategi konsekuensi (*consequences strategy*); (3) strategi pelanggan (*customer strategy*); (4) strategi pengendalian (*control strategy*) dan (5) strategi kebudayaan (*culture strategy*).

Konsep Desa dan Kelurahan

Hakikat otonomi daerah adalah efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang ada pada akhirnya bernuansa pada pelayanan kepada masyarakat yang hakikatnya semakin lama semakin baik, disamping untuk memberi peluang peran serta masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan secara luas dalam konteks demokrasi (H.A.W. Widjaya, 2002:41).

Pengertian desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

Desa menurut pengertian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian desa yang dikemukakan di atas, dimungkinkan bagi daerah untuk menyebut desa dengan nama lain sesuai dengan kebiasaan masyarakat setempat. Pengertian desa tersebut adalah pengertian desa secara administratif yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Khusus di wilayah Kabupaten Deli Serdang, penyebutan Desa adalah Desa. Hal ini diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang nomor 02 Tahun 2010 tentang Penyebutan Desa, Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam Kabupaten Deli Serdang.

Dalam Peraturan daerah ini dijelaskan bahwa istilah Desa adalah istilah yang dipakai secara resmi dalam Kabupaten Deli Serdang. Selanjutnya dijelaskan juga bahwa istilah Desa adalah istilah yang sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Kabupaten Deli Serdang. Desa dapat diibaratkan sebagai suatu organisme yang hidup, tumbuh dan berkembang. Desa yang letaknya strategis akan mengalami pertumbuhan yang pesat. Pertumbuhan dan perkembangan fisik Desa dan masyarakatnya hendaknya diimbangi juga dengan penyesuaian organisasi pemerintahan yang mengelolanya. Apabila tidak ada kesesuaian dikhawatirkan organisasi pemerintah Desa tidak akan berfungsi secara optimal dan pada gilirannya justru akan menghambat perkembangan, pertumbuhan dan kemajuan Desa itu sendiri. Kelurahan menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 159 Tahun 2004 adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten dan/atau kota di bawah kecamatan.

Dari pengertian desa dan Kelurahan yang dikemukakan diatas

nampak sekali perbedaan antara desa dan Kelurahan. Desa merupakan suatu wilayah otonom yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri yang dikenal dengan otonomi asli sedangkan Kelurahan tidak memiliki hak otonom karena hanya melaksanakan kebijakan Pemerintah daerah melalui pemberian sebagian kewenangan dari Kecamatan.

Perubahan status Desa menjadi kelurahan merupakan suatu upaya dari pemerintah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Implikasi dari perubahan status tersebut adalah kewenangan desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat berubah menjadi kewenangan kelurahan. Dalam hal ini kewenangan yang dimiliki oleh Kelurahan adalah kewenangan yang dilimpahkan oleh kecamatan.

Perubahan status ini pada hakekatnya adalah adanya perubahan-perubahan bobot otonomi desa. Ndraha (1991:8) mengemukakan faktor-faktor yang dapat menyebabkan berubahnya bobot otonomi desa antara lain adalah :

1. Penduduk suatu desa semakin heterogen sehingga sukar ditentukan hukum adat mana yang dapat berlaku di dalam masyarakat bersangkutan.
2. Aspek-aspek kehidupan masyarakat yang selama ini cukup diselenggarakan oleh desa, oleh satu dan lain alasan berdasarkan ketentuan yang lebih tinggi diselenggarakan oleh pemerintah yang lebih atas.
3. Kegiatan ekonomi sekunder dan tersier semakin besar sehingga diperlukan penataan kembali terhadap tata ruang fisik dan tata masyarakat desa yang bersangkutan menurut norma-norma yang lebih tinggi.

4. sumber-sumber pendapatan desa diambil alih oleh pemerintah yang lebih atas.

Faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa desa yang bobot otonominya berubah diakibatkan karena desa itu terletak di wilayah perkotaan sehingga untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan diperlukan penyesuaian organisasi pemerintahan seiring dengan perubahan lingkungan sekitarnya.

Bintarto (1993;13-14) mengkaji desa melalui unsur-unsur :

1. Daerah, dalam arti tanah-tanah yang produktif dan yang tidak, beserta penggunaannya, termasuk juga unsur lokasi, luas dan batas yang merupakan lingkungan geografi setempat.
2. Penduduk, adalah hal yang meliputi jumlah, pertambahan, kepadatan, persebaran dan mata pencaharian penduduk desa setempat.
3. Tata kehidupan, dalam hal ini pola tata pergaulan dan ikatan-ikatan pergaulan warga desa. Jadi menyangkut seluk beluk kehidupan masyarakat desa (rural society).

Maju mundurnya desa tergantung pada ketiga unsur yang dikemukakan di atas. Dalam kenyataannya ditentukan oleh faktor usaha manusia dan tata geografi. Suatu daerah dapat berarti bagi penduduk apabila ada usaha manusia untuk memanfaatkan daerahnya.

Tiap-tiap desa memiliki tata geografi dan usaha manusia yang berbeda-beda, sehingga tingkat kemakmuran dan tingkat kemajuan penduduk tidak sama. Unsur lain yang termasuk unsur desa adalah letak. Desa yang letaknya pada perbatasan kota mempunyai kemungkinan berkembang yang lebih banyak daripada desa-desa yang jauh atau berada di pedalaman.

Asy'ari (dalam Muchtar, 2004 : 35) mengemukakan karakteristik desa

yang ditinjau dari beberapa aspek, yaitu :

1. Aspek morfologi, desa ialah pemanfaatan lahan atau tanah oleh penduduk atau masyarakat yang bersifat agraris, serta bangunan rumah tinggal yang terpencar (jarang).
2. Aspek jumlah penduduk, desa didiami oleh sejumlah kecil penduduk dengan kepadatan rendah.
3. Aspek ekonomi, desa ialah wilayah yang penduduk atau masyarakatnya bermatapencarian pokok bidang pertanian, bercocok tanam atau agraria atau nelayan.
4. Aspek sosial budaya, desa itutampak dari hubungan sosial antar penduduknya yang bersifat khas, yakni hubungan kekeluargaan, bersifat pribadi, tidak banyak pilihan dan kurang tampak adanya perkotaan atau dengan kata lain bersifat homogen serta bergotong royong.
5. Aspek hukum, desa merupakan kesatuan wilayah hukum sendiri.

Sedangkan karakteristik kota sebagai berikut:

1. Aspek morfologi, antara lain terdapat bentuk fisik, seperti cara membangun bangunan-bangunan tempat tinggal yang berjejal dan mencakar langit (tinggi) dan serba kokoh. Tetapi pada prakteknya kriteria itu sukar dipakai karena banyak kita temukan dibagian-bagian kota tampak seperti desa misalnya dipinggiran kota, sebaliknya terdapat juga desa-desa yang mirip kota.
2. Aspek jumlah penduduk. Secara praktis jumlah penduduk ini dapat dipakai ukuran yang tepat untuk menyebut kota atau desa, meskipun juga tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan. Kriteria jumlah penduduk ini dapat secara mutlak atau dalam arti relatif yakni

kepadatan penduduk dalam suatu wilayah.

3. Aspek sosial. Gejala kota dapat dilihat dari gejala-gejala hubungan sosial (*social interelation dan social interaction*) diantara penduduk atau warga kota yakni yang bersifat kosmopolitan. Hubungan sosial yang bersifat impersonal sepiantas lalu berkotak-kotak sering terjadi hubungan karena kepentingan dan lain-lain, orang lain bebas memilih hubungan sendiri.
4. Aspek Ekonomi. Gejala kota dapat dilihat dari cara warga kota yakni bukan dari bidang pertanian atau agraria sebagai mata pencaharian pokoknya, tetapi dari bidang lain di segi produksi atau jasa. Kota berfungsi sebagai pusat kegiatan ekonomi, perdagangan, industri dan kegiatanpemerintahan serta jasa-jasa pelayanan yang lain. Ciri yang khas suatu kota ialah adanya pasar, pedagang dan pusat perdagangan.

Konsep Kualitas Pelayanan Publik

Mengenai pengertian kualitas sendiri akan dijelaskan menurut pendapat para ahli diantaranya Wayne F. Cassio dalam Nawawi (2003 : 124) yang menyebutkan "*Quality is the extent to which products and services conform to customer requirement*" (kualitas adalah menunjuk pada produk dan jasa yang memenuhi keinginan pelanggan). Di samping itu Cassio juga mengutip pengertian kualitas dari The Federal Quality Institute yang menyatakan "*quality as meeting the customer's requirements the first time and every time, where customer can be internal as well as external to the organization*" (kualitas bagaikan menemukan keinginan pelanggan yang pertama kali maupun setiap waktu, dimana pelanggan dapat menjadi bagian dari itu sama halnya diluar bagi organisasi).

Pendapat para ahli mengenai kualitas di atas jelas berorientasi pada organisasi profit dalam melaksanakan kegiatan produksi yang menunjukkan bahwa kondisi produk sebagai hasilnya harus memenuhi beberapa tolak ukur tertentu. Selanjutnya mengenai kualitas, Goetsch dan Davis (1994) sebagaimana dikutip oleh Fandy Tjiptono dan Anastasia Diana (1996) dalam Nawawi (2003 : 125) menyebutkan : “kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”.

Pendapat Nawawi di atas secara tegas menyebutkan mengenai kaitan antara kualitas dengan tingkat kepuasan masyarakat pada organisasi pemerintah. Sehingga dalam penulis mengambil tolak ukur kualitas pelayanan publik pada tingkat kepuasan masyarakat yang berupa Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sesuai dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor: Kep/25/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Pebruari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Sesuai Keputusan tersebut yang dimaksud Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah :

Data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya.

Adapun unsur – unsur dari IKM adalah sebagai berikut :

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif

- yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;

13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
14. Keamanan Pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Melalui pengukuran terhadap IKM tersebut maka akan didapatkan tingkat kepuasan masyarakat yang akan mencerminkan kualitas pelayanan yang telah diberikan oleh unit organisasi pemerintah. Sehingga IKM akan menjadi tolak ukur bagi kualitas pelayanan yang diberikan organisasi pemerintah serta perbaikan dan peningkatan pelaksanaan pelayanan di masa mendatang.

PEMBAHASAN

Terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penyempurna Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 baru diikuti oleh terbitnya beberapa Peraturan Pemerintah, diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Bagian Kedua Perubahan Status pasal 5, menyebutkan bahwa :

1. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat.
2. Perubahan status desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) memperhatikan persyaratan :

- a. luas wilayah;
 - b. jumlah penduduk;
 - c. prasarana dan sarana pemerintahan;
 - d. potensi ekonomi dan;
 - e. kondisi sosial budaya masyarakat.
3. Desa yang berubah menjadi kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi oleh Pegawai Negeri Sipil.
 4. Ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.
 5. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) wajib mengakui dan menghormati hal asal-usul, adat istiadat desa dan sosial budaya masyarakat setempat.

Berdasarkan ketentuan di atas, Pemerintah Kabupaten Deli Serdang telah menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Deli Serdang, namun mengingat Peraturan Menteri yang mengatur secara teknis belum turun, Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Deli Serdang belum bisa melanjutkan pembahasan Peraturan Daerah tersebut karena masih menunggu terbitnya Peraturan Menteri sebagaimana ditegaskan pada ayat (4) pasal 5 Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Belum adanya sosialisasi tentang rencana kebijakan perubahan status desa menjadi kelurahan bisa menimbulkan persepsi yang beragam di kalangan masyarakat. Sebuah pengertian tentang desa dan kelurahan beserta proses

perubahannya setidaknya bisa memberikan pemahaman yang cukup berarti bagi mereka. Sehingga jika akhirnya nanti kebijakan tersebut diimplementasikan, segenap masyarakat di desa-desa yang dipersiapkan menjadi kelurahan akan siap menerima dengan segala konsekuensinya.

Sosialisasi ini juga diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada segenap masyarakat dalam menentukan pilihannya nanti ketika Pemerintah Desa bersama BPD setempat membuat sebuah kesepakatan untuk melakukan usulan perubahan desa menjadi kelurahan. Hal ini demi memenuhi ketentuan pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang menjelaskan bahwa “yang dimaksud dengan memperhatikan saran masyarakat adalah usulan disetujui paling sedikit dua pertiga penduduk desa yang mempunyai hak pilih”.

Dengan demikian dukungan masyarakat mutlak diperlukan dalam proses perubahan status desa menjadi kelurahan disamping 5 (lima) persyaratan lain yang diharuskan dipenuhi sesuai pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Perubahan status desa menjadi kelurahan akan membuat semua perangkat desa dihapus dan digantikan Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, aset-aset desa akan menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat, Perangkat Desa yang telah melaksanakan pengabdian akan diberikan pesangon sesuai masa kerjanya atau dimungkinkan diangkat sebagai tenaga honorer daerah dan dapat diusulkan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, begitu pula anggota BPD akan diberikan penghargaan dari Pemerintah Kabupaten Deli Serdang.

Point-point tersebut di atas kiranya bisa dijadikan bahan dasar sosialisasi perubahan status desa menjadi kelurahan, untuk selanjutnya dilakukan penjangkauan aspirasi masyarakat melalui penyebaran angket. Hal ini untuk mengetahui sejauh mana keinginan masyarakat di desa-desa yang dipersiapkan menjadi kelurahan, apakah mereka benar-benar memiliki keinginan berupa aspirasi dan dukungan terhadap rencana kebijakan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam meningkatkan pelayanan yang terbaiknya melalui perubahan status desa menjadi kelurahan.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Kondisikan situasi 4 desa yang dipersiapkan menjadi kelurahan (Desa Deli Tua, Desa Jati Kesuma, Desa Sudirejo dan Desa Namorambe) berdasarkan potensi wilayah desa pada prinsipnya **Cukup Layak** untuk diubah statusnya menjadi kelurahan. Kemudian didukung lagi dengan persepsi masyarakat terhadap perubahan status desa menjadi kelurahan dilihat dari sudut pemberian pelayananyang meliputi pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan fasilitas umum, pelayanan perizinan dan tingkat partisipasi masyarakat secara umum sudah **baik/memuaskan**. Maka perubahan status desa menjadi kelurahan **Cukup Layak** dilakukan.
2. Kebijakan yang diambil Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam meningkatkan pelayanan adalah menetapkan 4 (desa) desa yang dipersiapkan menjadi kelurahan diubah statusnya menjadi kelurahan.
3. Langkah-langkah strategis Pemerintah Kabupaten Deli

Serdang dalam melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan meliputi inventarisasi desa-desa yang sudah dinyatakan layak/cukup layak sesuai kondisi di atas untuk diprioritaskan menjadi kelurahan, inventarisasi kepala desa yang masa jabatannya hampir berakhir, membuat payung hukum yang mengatur secara teknis perubahan status desa menjadi kelurahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku saat ini, melakukan sosialisasi di desa-desa yang dipersiapkan menjadi kelurahan dan melakukan penjangkaran aspirasi melalui penyebaran angket.

Saran

1. Mengingat kondisi dan situasi dari keempat desa yang dipersiapkan menjadi kelurahan tersebut sudah memenuhi syarat dan cukup layak, hendaknya Pemerintah Kabupaten Deli Serdang segera melaksanakan proses perubahan status desa menjadi kelurahan.
2. Adanya rencana kebijakan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan perlu segera diikuti dengan ditetapkannya Peraturan Daerah yang mengatur secara teknis perubahan status desa menjadi kelurahan.
3. Adanya dukungan sebagian komponen masyarakat tentang perubahan status desa menjadi kelurahan di Kecamatan Namo Rambe perlu direspon positif, dikaji lebih dalam dan diikuti sosialisasi. Diharapkan perubahan status desa menjadi kelurahan harus menjamin adanya peningkatan pelayanan publik, demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat di masa yang akan datang, sehingga nantinya Pemerintah Kabupaten Deli Serdang terhindar dari adanya

tuntutan kembali dari status kelurahan menjadi desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwasilah Chaedar, A, 2003, *Pokoknya Kualitatif*, PT Pustaka Jaya, Jakarta.
- Dunn, W.A, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Islamy, M. Irfan, Dr. M.P.A, 2002, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Moleong, J.L, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nawawi, Hadari, 1985, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government, How The Enterpreneurial spirit is Transforming The Public Sector*, William Patrick Book, New York,
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) dalam rangka Otonomi Daerah: Upaya membangun Organisasi efektif dan Efisien melalui restrukturisasi dan Pemberdayaan*, CV Mandar Maju, Bandung.
- Siagian, Sondang P., 1997, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku administrasi*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Suharto, Edi, P.hd, 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis mengkaji masalah dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung.
- Suradinata, Ermaya, 1993, *Kebijaksanaan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Perkembangan Teori dan Penerapan*, Ramadan, Bandung.

- Widjaja, H.A.W, 2002, *Pemerintahan Desa/Marga*, PT RajaGrafindo, Jakarta.
- Winarno, B, 1989, *Teori Kebijakan Publik*, Pusat antar Universitas Studi Sosial, Yogyakarta.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor: Kep/25/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Pebruari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah
- Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, atau Penggabungan serta Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan