

**STUDI EVALUASI KEBERHASILAN DAERAH OTONOMI BARU (DOB)  
KOTA TANGERANG SELATAN**

**LAPORAN PENELITIAN**



Oleh

Ketua Tim: Dr. Rusdiyanta, M.Si (990014)

Anggota: Bambang Pujiyono, MM., M.Si (9500130)

**UNIVERSITAS BUDI LUHUR**

**JAKARTA**

**2019**

**STUDI EVALUASI KEBERHASILAN DAERAH OTONOMI BARU (DOB)  
KOTA TANGERANG SELATAN**

**LAPORAN PENELITIAN**



Oleh

Ketua Tim: Dr. Rusdiyanta, M.Si (990014)

Anggota: Bambang Pujiyono, MM., M.Si (9500130)

**UNIVERSITAS BUDI LUHUR**

**JAKARTA**

**2019**

## HALAMAN PENGESAHAN

1	Judul Penelitian	:	STUDI EVALUASI KEBERHASILAN DAERAH OTONOMI BARU KOTA TANGERANG SELATAN
2	Bidang Penelitian	:	Sosial
3	Peneliti	:	
	Nama Lengkap	:	Dr. Rusdiyanta, M.Si
	NIP	:	990014
	Telp/email	:	0821.2591.3344 rusdiyanta@budiluhur.ac.id
	Nama Lengkap	:	Bambang Pujiyono, M.Si
	NIP	:	950013
	Telp/email	:	0813.1826.7595 / bambang.pujiono@budiluhur.ac.id
4	Biaya Penelitian	:	Rp 15. 000.000,-
5	Waktu Penelitian	:	4 bulan ( Nopember 2018 – Pebruari 2019)

Jakarta, 29 Maret 2019

Mengetahui,

Dekan FISIP

Ketua Peneliti,



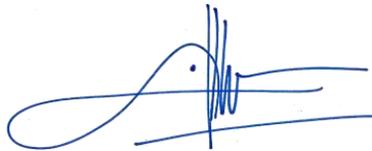
(Dr. Rusdiyanta, M.Si)



(Dr. Rusdiyanta, M.Si)

Menyetujui,

Direktur Riset dan PPM



(Dr. Krisna Adiyarta M, M.Sc)

## Daftar Isi

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Daftar Isi.....	iii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	9
1.3. Pembatasan Masalah.....	9
1.4. Rumusan masalah.....	9
1.5. Tujuan Penelitian.....	11
1.6. Manfaat Penelitian.....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
2.1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah .....	12
2.2. Konsep Evaluasi.....	14
2.2.1. Konsep Dasar Evaluasi.....	14
2.2.2. Pendekatan Evaluasi.....	14
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>18</b>
3.1. Pendekatan Penelitian.....	18
3.2. Lokasi Penelitian.....	21
3.3. Teknik Pengumpulan Data.....	22
3.4. Tahap dan Prosedur Penelitian.....	23
3.5. Instrumen Penelitian.....	24
3.6. Teknik Keabsahan Data.....	24
3.7. Pengolahan dan Analisis Data.....	24
<b>BAB IV JADWAL DAN BIAYA PENELITIAN.....</b>	<b>26</b>
4.1. Jadwal Penelitian.....	26
4.2. Biaya Penelitian.....	27
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>28</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Negara yang mempunyai wilayah luas, seperti Indonesia, menganut kebijakan desentralisasi dengan dimanifestasikan dalam bentuk unit pemerintahan bawahan (sub national government). Menurut Hoessein (2009:23), desentralisasi mengakibatkan pembagian wilayah nasional ke dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan dalam wilayah-wilayah tersebut terdapat derajat otonomi tertentu. Masyarakat yang berada dalam wilayah-wilayah tersebut akan menjalankan pemerintahan sendiri melalui lembaga pemerintahan dan birokrasi setempat yang terbentuk. Secara rinci, Prasojo (2010:4) menyatakan bahwa pemerintahan daerah memiliki kedudukan dan status hukum yang kuat serta memiliki kemandirian keuangan, memiliki kontrol atas penerimaan dan pengeluaran dan memiliki kemandirian dalam membentuk struktur organisasi, kepegawaian, penggunaan anggaran dan hal-hal lain yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan.

Di Indonesia, penerimaan desentralisasi telah menjadi amanat dan konsensus konstitusi pendiri bangsa yang tertuang dalam Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sudah diamandemen dan ditambahkan menjadi pasal 18, 18 A dan 18 B sehingga jelas memberikan dasar bagi penyelenggaraan desentralisasi. Bahkan sampai saat ini, aplikasi turunan pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah telah melahirkan 7 undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1954, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Reformasi Pemerintahan Daerah melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa pengaruh yang signifikan dalam penyediaan pelayanan publik. Hal ini ditandai dengan diberikannya kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah telah memberikan peluang kepada daerah untuk melaksanakan pembangunannya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang ada di wilayah daerah otonom masing-masing.

Dalam Negara kesatuan, praktek desentralisasi dilakukan dalam dua kegiatan oleh Pemerintah, yaitu pembentukan daerah otonom (local government) beserta susunan organisasinya dan penyerahan wewenang urusan pemerintahan kepada daerah otonom (Hoessein, 2009:170). Pembentukan daerah otonom menurut Sadu Wasistiono, dalam Himawan Indrajat (2008:66-67), adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota. Sementara itu, yang dimaksud dengan pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota menjadi lebih dari satu daerah.

Pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran otonomi daerah didasarkan atas kondisi obyektif dari suatu masyarakat di teritori tentu sebagai bagian wilayah nasional Indonesia dan/atau didasarkan atas kebutuhan dan tuntutan nasional oleh Pemerintah (Hoessein, 2009:170). Konsekuensi dari pembentukan daerah otonom adalah perubahan struktur organisasi pemerintahan, perubahan luas dan batas wilayah, perubahan jumlah penduduk dan secara esensial perubahan dalam upaya pemberian pelayanan (*public service*) kepada masyarakat.

Secara legal formal, aspirasi untuk melakukan pemekaran daerah otonom (pembentukan daerah otonom baru) dilakukan dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 yang disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Sejarah mencatat bahwa pembentukan daerah otonom di Indonesia sekilas dapat dilihat dari table sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Pembentukan Propinsi dan Kabupaten/Kota**

TAHUN	PROSES PERTAMBAHAN	
	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
1950-1955	6	99
1956-1960	16	145
1961-1965	3	16
1966-1970	1	11
1971-1998	0	28
1999-2009	7	198
TOTAL	33	497

Sumber: Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Penataan Daerah dan Otsus, Subdit Monev 2009

Menurut tabel di atas bahwa proses pembentukan daerah otonom baru sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2009 berjumlah 205, yang terdiri atas 7 provinsi, 165 kabupaten dan 33 kota, yaitu (a) tahun 1999 dibentuk 45 daerah otonom yang terdiri dari 2 provinsi, 34 kabupaten dan 9 kota; (b) tahun 2000 dibentuk 3 daerah otonom baru, yakni Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Banten dan Provinsi Gorontalo; (c) tahun 2001 sampai 2004 dibentuk 100 daerah otonom yang meliputi 2 provinsi, 80 kabupaten dan 18 kota; (d) tahun 2005 dan 2006 tidak ada; (e) tahun 2007 dibentuk 25 daerah otonom baru, yang terdiri atas 21 kabupaten dan 4 kota; (f) tahun 2008 dan 2009 dibentuk 32 daerah otonom baru, yang terdiri atas 29 kabupaten dan 3 kota.

Besarnya hasrat masyarakat dan elite politik setempat di Indonesia untuk membentuk daerah otonom baru disebabkan oleh berbagai hal, antara lain: 1) dominannya pertimbangan politik dalam setiap pengambilan kebijakan publik karena adanya fenomena "politik sebagai panglima" yang muncul pada era reformasi sampai sekarang; 2) adanya amandemen UUD 1945 yang memberikannya kekuasaan kepada DPR untuk berinisiatif membuat UU (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 Amandemen), termasuk tentang pembentukan daerah otonom baru; 3) longgarnya persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah, sehingga memudahkan pembentukan daerah otonom baru; 4) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Daerah, telah memberi

insentif yang besar bagi masyarakat daerah untuk berkeinginan membentuk daerah otonom baru. Melalui dana perimbangan berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus(DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) dan dana lainnya, daerah dapat lebih mudah menarik dana dari Pemerintah masuk ke daerah (Kemitraan, 2008:4).

Sesungguhnya tidak ada yang salah dengan pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru. Tujuan utama pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan kepada masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan masyarakat serta penguatan demokrasi di tingkat lokal. Kajian yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Depdagri terhadap keinginan untuk memekarkan diri yang dilakukan selama periode 1999-2003, menemukan beberapa alasan pokok yang mendasari aspirasi atau keinginan untuk memekarkan wilayah (Himawan Indrajat, 2008), yaitu: pertama, untuk meningkatkan pelayanan publik dengan wilayah yang relatif luas dan jumlah penduduk serta kabupaten/kota dalam provinsi induk atau kecamatan dalam kabupaten induk yang tidak terlayani secara memadai; kedua, untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, daerah-daerah tergabung dalam provinsi atau kabupaten/kota baru akan mudah mendapatkan fasilitas sosial ekonomi sebagai prasyarat utama dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat; ketiga, mengakhiri perlakuan yang tidak adil untuk memperoleh pelayanan umum, pelaksanaan pembangunan, maupun dalam pembagian kekuasaan tingkat lokal untuk posisi-posisi strategis yang selalu didominasi oleh kelompok-kelompok tertentu; keempat, pemanfaatan sumber daya alam secara optimal yang umumnya muncul dari daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang lebih besar dari pada daerah-daerah lainnya; kelima, mengefektifkan pengendalian stabilitas keamanan karena ada daerah yang terlalu jauh dari pusat stabilitas keamanan, sehingga pemekaran akan lebih memperkuat integritas wilayah; keenam, alasan historis, etnis, dan budaya.

Hasil studi evaluasi pemekaran daerah secara parsial yang dilakukan oleh institusi pemerintah (Depdagri, 2005; Bappenas, 2007; Dirjen Otda, 2011) dan institusi akademisi dengan fokus evaluasi pada perekonomian daerah, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah menghasilkan beberapa temuan: *pertama*, pertumbuhan ekonomi daerah otonom baru lebih fluktuatif ketimbang daerah induk yang relatif stabil dan meningkat. Penyebab ketertinggalan DOB induk yakni keterbatasan sumber daya alam dan manusia di mana penduduk miskin cukup banyak, tidak ada semangat menumbuhkan investasi lokal, pola belanja aparatur dan pembangunan yang belum sepenuhnya mendukung perekonomian lokal, karena masalah pemilihan tempat tinggal aparatur, pemilihan ibukota kabupaten yang belum dapat menciptakan pusat perekonomian DOB. *Kedua*, struktur penerimaan keuangan daerah

pemekaran tidak jauh beda dengan daerah induk. Studi menunjukkan daerah pemekaran maupun daerah induk masih sangat bergantung pada dana perimbangan (DAU) dari pemerintah pusat. Hal ini dipertegas Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri Soni Sumarsono yakni PAD maksimal 25%, sedangkan 75% anggaran tergantung pemerintah pusat ([www.cnn.indonesia](http://www.cnn.indonesia), 06/10/2016). *Ketiga*, pelayanan publik yang masih sama dan belum membaik menunjukkan bahwa pelayanan publik yang menyangkut surat perijinan dan surat keterangan dibutuhkan pelaku usaha dan masyarakat ternyata kualitas tetap sama buruk dengan sebelum pemekaran. *Keempat*, sumber daya aparat pemerintah merupakan residu dari daerah induk yang akan menjadi sumber daya utama pemerintah daerah otonom baru untuk mulai membangun infrastruktur, kelembagaan, manajemen, sistem administrasi, pelayanan dan pembangunan tidak memiliki kualitas yang memadai. Selain itu, semua DOB itu masuk kategori sedang dalam pemenuhan kebutuhan pemerintahan sendiri, seperti pembangunan gedung, sarana prasarana, dan pengalihan personil

Agar dapat mengatasi efek negatif pemekaran daerah otonom baru yang telah dilaksanakan, maka perlu diketahui kondisi perkembangan daerah otonom baru yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Menurut PP tersebut, evaluasi terhadap pemerintahan daerah dikembangkan apa yang disebut dengan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang terdiri dari Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD), Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD) dan Evaluasi Kinerja Daerah Otonom Baru (EKDOB).

Salah satu dari beberapa jenis evaluasi dalam PP di atas mengatur evaluasi kinerja daerah otonom baru (EKDOB). Tujuannya adalah untuk menentukan apakah pemerintahan daerah otonom baru dapat menjalankan pemerintahannya sesuai usia perkembangannya sehingga mendorong tercapainya tujuan otonomi daerah. Tata cara pelaksanaan EDOB juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Perkembangan Daerah Otonomi Baru. Dalam Permendagri ini evaluasi DOM meliputi ketentuan umum, pelaksana evaluasi, tahapan evaluasi, penilaian aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan evaluasi, tindak lanjut hasil evaluasi, dan penutup. Dengan demikian, sangat perlu dilakukan evaluasi perkembangan daerah otonom baru yang komprehensif agar tujuan tersebut dapat tercapai.

Dari hasil evaluasi terhadap 10 aspek perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di 57 Daerah Otonom Baru (DOB) oleh Kementerian Dalam Negeri (2010) telah ditemukan

beberapa permasalahan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan DOB. Permasalahan yang dimaksud adalah (1) Penyusunan perangkat daerah belum dapat diselesaikan; (2) Pengisian personil belum memenuhi kompetensi; (3) Pengisian keanggotaan DPRD tidak dapat diselesaikan; (4) Urusan wajib dan urusan pilihan belum dapat dilaksanakan; (5) Sebagian besar DOB memiliki jumlah penduduk kurang memadai; (6) Pengalihan pembiayaan, peralatan/aset dan dokumen tersendat-sendat; (7) Terdapat beberapa DOB yang belum mendapatkan DAU di tahun pertama; (8) Alokasi anggaran untuk pelayanan pendidikan, kesehatan dan administrasi kependudukan, masih sangat minim; (9) Alokasi anggaran untuk program pembangunan infrastruktur rata-rata sebesar 15,85 % juga sangat belum mencukupi; (10) Penetapan batas wilayah belum dimulai; (11) Penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan bermasalah; dan (12) Hasil evaluasi penyelenggara daerah otonom baru (EPDOB) menggambarkan bahwa daerah yang dimekarkan dengan persiapan yang kurang memadai dan dalam waktu yang sangat mendesak memerlukan upaya besar untuk dapat menyelenggarakan pemerintahannya dengan baik.

Salah satu Daerah Otonom yang baru dibentuk di Provinsi Banten adalah Kota Tangerang Selatan. Dengan usia yang sangat muda, Kota Tangerang Selatan merupakan daerah otonom yang terbentuk pada akhir tahun 2008 berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2008. Pembentukan daerah otonom tersebut, yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Tangerang, dilakukan dengan tujuan meningkatkan pelayanan dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta dapat memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah. Dengan 36 kecamatan, luas wilayah  $\pm 1.159,05$  km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk lebih dari 3 juta orang yang berada di wilayah Kabupaten Tangerang, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat belum sepenuhnya terjangkau. Kondisi demikian perlu diatasi dengan memperpendek rentang kendali pemerintahan melalui pembentukan daerah otonom baru yaitu Kota Tangerang Selatan, sehingga pelayanan publik dapat ditingkatkan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat (Bappeda Kota Tangerang Selatan, 2009).

Di sisi lain, perkembangan kawasan Kota Tangerang Selatan secara signifikan terutama untuk sektor perdagangan, jasa dan perumahan dapat dikatakan berkembang pesat. Kecamatan Serpong memiliki fasilitas perkotaan paling lengkap, terutama dengan beroperasionalnya pengembang-pengembang besar seperti BSD City, Alam Sutera, Gading Serpong, Jaya Property dan sebagainya. Apalagi APBD Kota Tangsel 2018 telah disepakati mencapai Rp 3.450 triliun (terbesar dari perdagangan, jasa, serta komunikasi dan perhubungan). Dalam

postur APBD Tangsel 2018 ini disebutkan, target pendapatan Kota Tangsel 2018 senilai Rp2,962 triliun, yang terdiri dari PAD sebesar Rp1,455 triliun, Pajak Daerah sebesar Rp1,260 triliun, Retribusi Daerah sebesar Rp80 miliar dan pendapatan asli lain-lain sebesar Rp113 miliar, dana perimbangan Rp746 miliar dan lain-lain pendapatan daerah yang sah Rp760 miliar ([www.kabar-banten.com](http://www.kabar-banten.com), 4/12/2017). Untuk sebuah kota baru angka itu sangat fantastis dan tinggal memanfaatkan sebaik mungkin untuk kesejahteraan masyarakatnya.

Status Kota Tangerang Selatan sebagai daerah otonom baru secara otomatis diberikan otonomi. Pemberian otonomi bertujuan agar pemerintah Kota Tangerang Selatan mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Namun, sejak daerah ini sah dimekarkan dari daerah otonom induk, Kabupaten Tangerang, terdapat berbagai permasalahan besar yang dihadapi pemerintah baru Kota Tangerang Selatan mulai awal berdirinya penyelenggaraan pemerintahan sampai pada usianya yang kini mencapai 10 tahun.

Berdasarkan ringkasan hasil evaluasi perkembangan dini 57 DOB oleh Kementerian Dalam Negeri, Kota Tangerang Selatan mendapat penilaian status sedang sebagai daerah otonom baru.

**Tabel 1.2 Evaluasi Daerah Otonom Baru (DOB)**

<b>STATUS</b>			
<b>BAIK</b>	<b>SEDANG</b>	<b>KURANG BAIK</b>	<b>TIDAK BAIK</b>
Kab.Pidie Jaya	Kab. Padang Lawas	Kab.Buton Utara	Kab.Nias Utara.
Kota Sebulussalam	Kab.Kubu Raya	Kab.Sabu Raijua	Kab.Nias Barat
Kab.Batu Bara	Kab.Kayong Utara	Kab.Kep. Anambas	Kab.Gunung Sitoli
Kab.Empat Lawang	Kab.Tana Tidung	Kab.Sigi	
Kab.Konawe Utara	Kota Kotamobagu	Kab.Yalimo	
Kab.Minahasa	Kab.Kepulauan	Kab.Lanny Jaya	
Kab.Pesawaran	Kab.Bolmong Utara	Kab.Dogiyai	
Kota Gorontalo	Kab.Padang Lawas	Kab.Intan Jaya	
Kab.Manggarai	Kab.Bandung Barat	Kab.Deiyai	
Kab.Nagakeo	Kota Serang	Kab.Tambrau	
Kab.Sumba Tengah	Kota Tangerang Selatan		

Kab.Sumba Barat	Kab.Mamberamo		
-----------------	---------------	--	--

Sumber: Sub Direktorat Monitoring dan Evaluasi, Dirjen Otda, Kemendagri 2010

Hasil temuan evaluasi terhadap Kota Tangerang Selatan sebagai daerah otonom baru terbukti menghasilkan beberapa permasalahan yang menyebabkan Kota Tangerang Selatan mendapat status sedang antara lain masalah pengalihan biaya dari provinsi belum berjalan maksimal, belum selesainya pelaksanaan penetapan batas wilayah, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan sangat terbatas.

Bertitik tolak dari identifikasi permasalahan output evaluasi DOB di atas, masih terdapat pula beberapa keraguan terhadap disiplin evaluasi daerah otonom baru, khususnya evaluasi daerah otonom baru Kota Tangerang Selatan, bersamaan diterbitkannya PP No. 6 Tahun 2008 dan Permendagri No. 23 Tahun 2010. Irfan (2010:103) menyatakan bahwa keluarnya pedoman evaluasi tersebut dinilai.

Kota Tangerang Selatan, sebagai kota otonom baru yang tengah berkembang ditengah gejolak globalisasi, sebuah pemekaran yang natural berkembang atas dasar segenap aspirasi masyarakat, penulis mencoba berangkat memberanikan diri untuk sedikit mengurai keindahan dalam pemekaran Tangerang Selatan, berangkat dari kesadaran akan kebutuhan daerah, Tangerang Selatan mencoba mempromosikan diri untuk layak menjadi sebuah kota otonom, bukan berangkat atas dasar kekecewaan yang pernah ada dari salah satu pihak tentunya, seperti yang banyak dilakukan oleh daerah pemekaran lainnya, semoga saja apa yang dilakukan oleh masyarakat Tangerang Selatan berbuah layak Gorontalo yang lebih dulu menjadi daerah otonom.

Kota Tangerang Selatan terletak di bagian timur Provinsi Banten yaitu pada titik koordinat 106'38' - 106'47' Bujur Timur dan 06'13'30' - 06'22'30' Lintang Selatan dan secara administratif terdiri dari 7 (tujuh) kecamatan, 49 (empat puluh sembilan) kelurahan dan 5 (lima) desa dengan luas wilayah 147,19 Km<sup>2</sup> atau 14.719 Ha. Batas wilayah Kota Tangerang Selatan adalah sebagai berikut:

- Sebelah utara berbatasan dengan Provinsi DKI Jakarta & Kota Tangerang
- Sebelah timur berbatasan dengan Provinsi DKI Jakarta & Kota Depok
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Bogor & Kota Depok
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Tangerang

Wilayah Kota Tangerang Selatan diantaranya dilintasi oleh Kali Angke, Kali Pesanggrahan dan Sungai Cisadane sebagai batas administrasi kota di sebelah barat. Letak geografis Kota Tangerang Selatan yang berbatasan dengan Provinsi DKI Jakarta pada sebelah utara dan timur memberikan peluang pada Kota Tangerang Selatan sebagai salah satu daerah penyangga provinsi DKI Jakarta, selain itu juga sebagai daerah yang menghubungkan Provinsi Banten dengan Provinsi DKI Jakarta. Selain itu, Kota Tangerang Selatan juga menjadi salah satu daerah yang menghubungkan Provinsi Banten dengan Provinsi Jawa Barat. Luas wilayah masing-masing kecamatan tertera dalam Tabel 2.2. Kecamatan dengan wilayah paling besar adalah Pondok Aren dengan luas 2.988 Ha atau 20,30% dari luas keseluruhan Kota Tangerang Selatan, sedangkan kecamatan dengan luas paling kecil adalah Setu dengan luas 1.480 Ha atau 10,06%.

Kota Tangerang Selatan adalah wilayah otonom di Provinsi Banten. Wilayah ini merupakan pemekaran dari Kabupaten Tangerang. Berawal dari keinginan warga di wilayah selatan untuk mensejahterakan masyarakat. Pada tahun 2000, beberapa tokoh dari kecamatan-kecamatan mulai menyebut-nyebut Cipasera sebagai wilayah otonom, namun karena sosialisasi yang mungkin kurang maksimal di lingkungan masyarakat dan sama sekali tidak mendapatkan dukungan pemerintah kabupaten Tangerang pada saat itu, serta Provinsi Banten. Dan pada 27 Desember 2006 dengan segenap upaya dan memanfaatkan momentum PILKADA Tangerang, akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tangerang menyetujui terbentuknya Kota Tangerang Selatan. Calon kota otonom ini terdiri atas tujuh kecamatan, yakni, Ciputat, Ciputat Timur, Pamulang, Pondok Aren, Cisauk, dan Setu. Wilayah ini berpenduduk sekitar 966.037 jiwa. Sebagai sebuah kota otonom baru, yang telah diresmikan pada tanggal 29 September 2008, melalui Undang-undang nomor 51 tahun 2008, dan dengan menggunakan sistem "*self determined*" diharapkan mampu menjadi sebuah kota otonom baru yang benar, yang berusaha membangun daerahnya secara merata, dan juga bisa memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya, dan diharapkan mampu menjadi contoh bagi daerah-daerah yang serupa dengan Tangerang Selatan.

Selama ini, Tangerang Selatan telah menyumbang sekitar 50% dari Pendapatan asli Daerah (PAD) yang dihasilkan oleh kabupaten Tangerang. Sebut saja, PAD kabupaten Tangerang pada tahun 2006 sebesar Rp 180 Miliar. Separuhnya, sekitar Rp 90 Miliar di sumbang oleh Tangerang Selatan. Kini pusat pemerintahan Tangerang Selatan telah ditetapkan di kecamatan Ciputat. Alasannya, secara historis dan letak geografis, Ciputat adalah aset besar

bagi PAD Tangerang selatan. Selain itu, Ciputat dulunya juga memiliki kantor Wedana yang menempati area seluas dua hektar di jalan Maruga, kelurahan Serua Indah.

### **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yaitu perkembangan DOB Tangerang Selatan berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah meningkat, pelayanan publik semakin baik, dan sumber daya aparatur semakin profesional.

### **1.3. Pembatasan Masalah**

Agar permasalahan penelitian tidak meluas, maka akan dibatasi masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Evaluasi Penyelenggaraan pemerintahan DOB Kota Tangerang Selatan
2. Evaluasi Faktor-faktor pendukung dan penghambat keberhasilan DOB Kota Tangerang Selatan.
3. Evaluasi Pola penyelenggaraan yang dilakukan DOB Kota Tangerang Selatan.

### **1.4. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, secara spesifik hal-hal yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah:

1. Bagaimana evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah agar efektif dalam upaya mendukung DOB Kota Tangerang Selatan?
2. Bagaimana evaluasi faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat terhadap keberhasilan DOB Kota Tangerang Selatan?
3. Bagaimana evaluasi pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam DOB Kota Tangerang Selatan?

### **1.5. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan efektifitas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam upaya mendukung DOB Kota Tangerang Selatan
2. Menganalisis faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat terhadap keberhasilan DOB Kota Tangerang Selatan.
3. Mendeskripsikan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam DOB Kota Tangerang Selatan.

#### **1.6. Manfaat Penelitian**

Dengan tercapainya tujuan penelitian di atas, diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat antara lain:

1. Sebagai sumbangan pemikiran baru yang diharapkan dapat melengkapi teori-teori tentang Desentralisasi, Otonomi Daerah, Pemekaran Daerah, khususnya dalam hal Evaluasi Daerah Otonom Baru.;
2. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan bagi pemerintah, baik dalam tataran konsep maupun implementasi terkhusus evaluasi penyelenggaraan pemerintahan Kota Tangerang Selatan sehingga dapat digunakan untuk bahan perencanaan pembinaan dan fasilitas khusus sebagai Daerah Otonom Baru (DOB).; dan
3. Sebagai bahan penelitian lebih lanjut bagi peneliti lain yang berminat dalam pengembangan teori Daerah Otonomi Baru.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **2.1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah sering disamakan dengan kata desentralisasi, karena meskipun secara teori terpisah namun dalam praktiknya keduanya sukar dipisahkan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedang otonomi daerah menyangkut hak yang mengikutinya. Desentralisasi merupakan wewenang dari pemerintah pusat yang berada di ibu kota, melalui cara dekonsentrasi antara lain pendelegasian kepada pejabat di bawahnya maupun pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan daerah, sedang otonomi daerah sebagai salah satu wujud desentralisasi. Dalam arti luas, otonomi daerah adalah kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri atau kewenangan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut pelaksanaannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintah daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan prima kepada publik. Otonomi daerah sendiri adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

The Liang Gie menyebutkan ada beberapa alasan ideal dan filosofis diselenggarakan desentralisasi pada pemerintahan daerah otonomi daerah. Mencegah penumpukan kekuasaan yang pada akhirnya menyebabkan tirani, sebagai tindakan pendemokrasian, melatih rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam

menggunakan hak-hak dalam berdemokrasi, mencapai pemerintahan yang efisien, kebijakan yang sesuai dengan daerah setempat, untuk ada perhatian berlebih dan khusus dalam menjaga serta mempertahankan kultur, ciri khas suatu daerah, baik itu segi geografis, ekonomi, kebudayaan dan latar belakang sejarah agar kepala daerah dapat secara langsung melakukan pembangunan di daerah tersebut.

Diskursus tentang sentralisasi dan desentralisasi adalah pada level mana kekuasaan untuk membuat keputusan itu diletakkan. Jika kekuasaan ada di pusat maka organisasi bersifat sentralisasi, jika kekuasaan itu disebarluaskan dalam unit-unit yang otonom maka sejatinya sudah menerapkan prinsip desentralisasi (Prasojo, dkk 2006:6). Meskipun demikian, menurut Mintzberg (1983), sentralisasi pada dasarnya merupakan instrumen yang paling baik untuk melakukan koordinasi dan menghindari tumpang tindih serta fragmentasi organisasi.

Desentralisasi merupakan bagian dari terminologi ilmu sosial sangat populer dimasyarakat. Namun terminologi desentralisasi didefinisikan sesuai dengan konteks dan kepentingan masing-masing. (Conyers dalam Hidayat, 2010:6). Talcott Parsons (1961) mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan oleh sekelompok penguasa pusat dengan kelompok lainnya, masing-masing memiliki otoritas dalam wilayah tertentu dari suatu Negara (Hidayat, 2010:6). Dekonsentrasi menurut Parson adalah pembagian kekuasaan diantara anggota kelompok berkuasa yang sedajad yang mempunyai wewenang masing-masing di berbagai wilayah Negara. Merujuk definisi Parson, Mawhood (1987) menegaskan bahwa desentralisasi adalah pendelegasian kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah local (*devolution of power from central to local government*).

Sementara itu, menurut Johannes Jütting et.al, (2005) implementasi desentralisasi dimotivasi oleh dua alasan: *Pertama*, desentralisasi digunakan untuk meningkatkan efisiensi. Desentralisasi dapat digunakan sebagai alat pemerintah pusat untuk mengidentifikasi keinginan dan pilihan masyarakat secara lebih baik sehingga memahami kapan dan di mana mengimplementasikan kebijakan yang mencerminkan preferensi dan kebutuhan masyarakat secara nyata. (Hayek dalam Jütting, et.al., 2005:628). Jika desentralisasi dilaksanakan secara layak, maka ia dapat dipandang sebagai satu cara meningkatkan efisiensi alokasi (Oates, 1972; Musgrave, 1983 dalam Jutting, et.al., 2005:628). *Kedua*, desentralisasi dapat meningkatkan tata pemerintahan. Desentralisasi dapat mendorong akuntabilitas dan monitoring pejabat-pejabat pemerintah dan para pengambil keputusan. Otoritas yang tidak terkontrol dan insentif yang tidak layak akan mendorong '*rent seeking behavior*' diantara pegawai pemerintah.

Desentralisasi akan mengurangi peluang-peluang perilaku tersebut dengan menciptakan aturan-aturan institusional yang memformalkan hubungan antara warganegara dan pelayan publik. Desentralisasi politik, seperti pemilu local oleh warganegara dapat menjadi kerangka legal yang kuat, dapat menciptakan akuntabilitas daerah, sehingga mendorong legitimasi pejabat, mendorong keterlibatan dan kepentingan warganegara dalam politik dan memperdalam sifat demokrasi dalam institusi negara. (Crook and Manor, 1998; Manor, 1999; Blair, 1998 dalam Jütting dkk., 2005 : 628).

## **2.2. Konsep Evaluasi**

### **2.2.1. Pemahaman Dasar Evaluasi**

Evaluasi diartikan sebagai suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara obyektif atas pencapaian hasil-hasil pelaksanaan (program/kebijakan) yang telah direncanakan sebelumnya dan dilakukan secara sistematis dan obyektif dengan menggunakan metode evaluasi yang relevan (Pedoman Penyusunan Indikator, Pemantauan dan Evaluasi Anggaran Berbasis Kinerja, Tim Penyusun Pedoman Pemantauan dan Evaluasi Anggaran Berbasis Kinerja 2004, Bappenas, 2004). Secara teoritis tujuan evaluasi adalah memberikan penilaian tentang kinerja ataupun kemanfaatan sesuatu kegiatan tertentu. Kegiatan evaluasi dilakukan baik sebelum suatu program/kebijakan dilaksanakan (*ex-ante evaluation*), pada saat berlangsung (*on-going evaluation*), maupun setelah program/kebijakan selesai dilaksanakan (*ex-post evaluation*).

Evaluasi dampak (*evaluation impact*) adalah identifikasi sistematis atas efek-efek—positif atau negatif, baik yang diharapkan atau tidak— pada individu, rumah tangga, institusi dan lingkungan yang disebabkan oleh suatu program/intervensi seperti program atau proyek. program/intervensi itu dapat diartikan sebagai suatu rangkaian proses—dari input, ke output antara dan akhirnya kepada dampak/hasil akhir (ADB, 2006). Proses evaluasi dapat fokus pada semua rangkaian tersebut. Evaluasi yang menganalisis dari dampak/hasil akhir dinamakan evaluasi dampak. Dampak itu sendiri merupakan perbedaan pada apa yang terjadi antara ada atau tidaknya suatu program/intervensi.

Tujuan evaluasi kinerja program adalah agar dapat diketahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan program dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan program di masa yang akan datang. Fokus utama evaluasi kinerja diarahkan kepada hasil, manfaat, dan dampak dari program. Pada

prinsipnya, untuk menciptakan proses dan kegiatan perencanaan yang efisien, efektif, transparan dan berakuntabilitas, perlu dibuat perangkat evaluasi yang dapat diukur melalui penyusunan indikator dan sasaran kinerja program yang mencakup indikator masukan, indikator keluaran, dan indikator hasil/manfaat. Dalam PP 39 tahun 2006, definisi evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar<sup>2</sup>.

Evaluasi selalu berupaya untuk mempertanyakan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan dari suatu rencana yang sekaligus juga mengukur seobyektif mungkin hasil-hasil pelaksanaan (program) dengan ukuran-ukuran yang dapat diterima pihak-pihak yang mendukung atau yang tidak mendukung suatu rencana. Evaluasi merupakan cara untuk membuktikan keberhasilan atau kegagalan rencana dan hasil pelaksanaan suatu program. Oleh karena itu, pengertian evaluasi sering digunakan untuk menunjukkan tahapan siklus pengelolaan program.

Pada dasarnya, tetap ada tiga kriteria yang berusaha dinilai dalam suatu proses evaluasi, yaitu

1. Efisiensi, yaitu terkait dengan seberapa efisien penggunaan sumber daya dalam memproduksi keluaran (*output*) program yang ditargetkan.
2. Efektivitas, yaitu kesesuaian hasil dengan ketercapaian tujuan, sasaran dan arahan kebijakan program.
3. Responsivitas, yaitu menilai apakah hasil suatu kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai-nilai kelompok tertentu. Kepuasan *stakeholders* ini menjadi salah satu dasar asumsi untuk menilai dampak yang dirasakan *stakeholders* atas suatu program, dalam pengertian apakah dampak yang dirasakan itu positif atau tidak.

### **2.2.2. Pendekatan Evaluasi**

Secara umum ada dua pendekatan yang sering digunakan dalam mengukur dampak pembangunan. *Pertama*, pendekatan sebab-akibat, yaitu apakah suatu dampak yang diamati merupakan hasil dari pelaksanaan suatu program tertentu atau bukan. Yang kedua, pendekatan deskriptif mengenai perkiraan dampak yang mungkin dapat ditimbulkan dari pelaksanaan suatu program. Pendekatan sebab-akibat menggunakan asumsi bahwa keberadaan suatu program pembangunan menjadi prasyarat bagi terjadinya suatu dampak. Oleh karena itu, pendekatan ini

memerlukan adanya pembandingan (*counterfactual situation*) yang sangat sulit dipenuhi apabila programnya sangat luas sehingga sulit untuk menetapkan kelompok pembandingnya.

*Kedua*, pendekatan deskriptif digunakan apabila cakupan program yang akan dievaluasi sangat luas dan bisa diterapkan pada dasarnya bagi siapa saja atau populasi yang lebih besar. Dengan demikian, pendekatan ini dipilih bila tidak dapat dilakukan pembandingan kelompok sasaran program dan kondisi sebelum dan sesudah pelaksanaan program. Pendekatan secara deskriptif memungkinkan evaluator untuk dapat menggambarkan kinerja dan lingkup program secara lebih menyeluruh dengan berbagai informasi mengenai perkiraan dampak dari program yang dievaluasi. Menurut Dunn (1991), evaluasi dengan menggunakan pendekatan deskriptif terbagi kedalam tiga jenis yaitu evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis. Perbandingan antara ketiga jenis evaluasi itu dapat dilihat dalam tabel 2.2

**Tabel 2.2**

**Pendekatan Evaluasi Kebijakan**

<b>Pendekatan Evaluasi</b>	<b>Tujuan</b>	<b>Asumsi</b>
Evaluasi Semu (pseudo evaluation)	Menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial
Evaluasi Formal (formal Evaluation)	Menggunakan metode deskripsi untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan berdasarkan pada tujuan kebijakan/program yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambilan kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai
Evaluasi keputusan teoritis (decision-theoretic evaluation)	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai penilaian hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai

Dalam konteks evaluasi terhadap kinerja program pembangunan, pendekatan yang biasa digunakan adalah evaluasi formal dan/atau evaluasi keputusan teoritis. Evaluasi terhadap kinerja program pembangunan ini dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu (1) Penilaian pencapaian indikator kinerja program pembangunan berdasarkan keluaran dan hasil dan (2) Studi evaluasi kinerja program pembangunan berdasarkan dampak yang ditimbulkan. Kedua cara tersebut dibutuhkan dalam pelaksanaan evaluasi kinerja dan saling mendukung untuk memberikan informasi yang bermanfaat untuk kepentingan perencanaan dan pengendalian pelaksanaan program. Cara pertama dapat dilaksanakan tanpa melakukan analisis yang mendalam, sedangkan untuk melaksanakan cara kedua juga diperlukan penyusunan indikator dan sasaran kinerja sebagaimana dilakukan pada cara pertama. Ketersediaan indikator dan sasaran kinerja dari hasil pelaksanaan cara pertama akan memudahkan pelaksanaan studi evaluasi kinerja, sedangkan cara kedua dapat membantu dalam mengidentifikasi indikator-indikator baru yang lebih relevan.

Cara pertama dilaksanakan melalui perbandingan indikator dan sasaran kinerja dengan realisasinya. Indikator dan sasaran kinerja biasanya tersedia dan dapat langsung dimanfaatkan oleh pengambil keputusan tanpa harus melakukan analisis yang rumit. Cara yang kedua dilaksanakan melalui pengumpulan data dan informasi yang bersifat lebih mendalam (*in-depth evaluation study*) terhadap hasil, manfaat, dan dampak dari program yang telah selesai dilaksanakan. Hal terpenting dari studi evaluasi kinerja adalah mengenai informasi yang dihasilkan dan bagaimana informasi itu diperoleh, dianalisis dan dilaporkan. Informasi studi evaluasi kinerja bersifat independen, obyektif, relevan, dapat diverifikasi, dapat diandalkan, dapat dipercaya, tepat waktu serta memakai metode pengumpulan dan analisis data yang tepat dan transparan.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Paradigma Penelitian**

Paradigma merupakan perspektif riset yang digunakan peneliti yang berisi bagaimana peneliti melihat realita (*world views*), bagaimana mempelajari fenomena, cara-cara yang digunakan dalam penelitian dan cara-cara yang digunakan dalam menginterpretasikan temuan. Dalam konteks desain penelitian, pemilihan paradigma penelitian menggambarkan pilihan suatu kepercayaan yang akan mendasari dan memberi pedoman seluruh proses penelitian (Guba, 1990). Paradigma penelitian menentukan masalah apa yang dituju dan tipe penjelasan apa yang dapat diterimanya (Kuhn, 1970).

Sarantakos (1998) mengatakan bahwa ada beberapa pandangan dalam ilmu sosial tentang beberapa paradigma yang ada. Namun demikian, Lather (1992) berpendapat hanya ada dua paradigma, yaitu positivis dan pospositivis. Sebagai perbandingan, Lincoln dan Guba (1994) mengidentifikasi empat paradigma utama, yaitu positivisme, pospositivisme, konstruksionisme dan kritik teori. Sarantakos (1998) berpendapat ada tiga paradigma utama dalam ilmu sosial, yaitu positivistik, interpretif dan *critical*.

Pemilihan paradigma memiliki implikasi terhadap pemilihan metodologi dan metode pengumpulan dan analisis data. Dibawah ini adalah ringkasan tiga paradigma menurut Sarantakos (1998).

Paradigma positivis. Secara ringkas, positivisme adalah pendekatan yang diadopsi dari ilmu alam yang menekankan pada kombinasi antara angka dan logika deduktif dan penggunaan alat-alat kuantitatif dalam menginterpretasikan suatu fenomena secara “objektif”. Pendekatan ini berangkat dari keyakinan bahwa legitimasi sebuah ilmu dan penelitian berasal dari penggunaan data-data yang terukur secara tepat, yang diperoleh melalui survei/kuisisioner dan dikombinasikan dengan statistik dan pengujian hipotesis yang bebas nilai/objektif (Neuman 2003). Dengan cara itu, suatu fenomena dapat dianalisis untuk kemudian ditemukan hubungan di antara variabel-variabel yang terlibat di dalamnya. Hubungan tersebut adalah hubungan korelasi atau hubungan sebab akibat.

Bagi positivisme, ilmu sosial dan ilmu alam menggunakan suatu dasar logika ilmu yang sama, sehingga seluruh aktivitas ilmiah pada kedua bidang ilmu tersebut

harus menggunakan metode yang sama dalam mempelajari dan mencari jawaban serta mengembangkan teori. Dunia nyata berisi hal-hal yang bersifat berulang-ulang dalam aturan maupun urutan tertentu sehingga dapat dicari hukum sebab akibatnya. Dengan demikian, teori dalam pemahaman ini terbentuk dari seperangkat hukum universal yang berlaku. Sedangkan tujuan penelitian adalah untuk menemukan hukum-hukum tersebut. Dalam pendekatan ini, seorang peneliti memulai dengan sebuah hubungan sebab akibat umum yang diperoleh dari teori umum. Kemudian, menggunakan idenya untuk memperbaiki penjelasan tentang hubungan tersebut dalam konteks yang lebih khusus.

Paradigma interpretif. Pendekatan interpretif berasal dari filsafat Jerman yang menitikberatkan pada peranan bahasa, interpretasi dan pemahaman di dalam ilmu sosial. Pendekatan ini memfokuskan pada sifat subjektif dari *social world* dan berusaha memahaminya dari kerangka berpikir objek yang sedang dipelajarinya. Jadi fokusnya pada arti individu dan persepsi manusia pada realitas bukan pada realitas independen yang berada di luar mereka (Ghozali dan Chariri, 2007). Manusia secara terus menerus menciptakan realitas sosial mereka dalam rangka berinteraksi dengan yang lain (Schutz, 1967 dalam Ghozali dan Chariri, 2007). Tujuan pendekatan interpretif tidak lain adalah menganalisis realita sosial semacam ini dan bagaimana realita sosial itu terbentuk (Ghozali dan Chariri, 2007).

Untuk memahami sebuah lingkungan sosial yang spesifik, peneliti harus menyelami pengalaman subjektif para pelakunya. Penelitian interpretif tidak menempatkan objektivitas sebagai hal terpenting, melainkan mengakui bahwa demi memperoleh pemahaman mendalam, maka subjektivitas para pelaku harus digali sedalam mungkin hal ini memungkinkan terjadinya *trade-off* antara objektivitas dan kedalaman temuan penelitian (Efferin et al., 2004).

Paradigma *critical*. Menurut Neuman (2003), pendekatan *critical* lebih bertujuan untuk memperjuangkan ide peneliti agar membawa perubahan substansial pada masyarakat. Penelitian bukan lagi menghasilkan karya tulis ilmiah yang netral/tidak memihak dan bersifat apolitis, namun lebih bersifat alat untuk mengubah institusi sosial, cara berpikir, dan perilaku masyarakat ke arah yang diyakini lebih baik.

Karena itu, dalam pendekatan ini pemahaman yang mendalam tentang suatu fenomena berdasarkan fakta lapangan perlu dilengkapi dengan analisis dan pendapat

yang berdasarkan keadaan pribadi peneliti, asalkan didukung argumentasi yang memadai. Secara ringkas, pendekatan *critical* didefinisikan sebagai proses pencarian jawaban yang melampaui penampakan di permukaan saja yang seringkali didominasi oleh ilusi, dalam rangka menolong masyarakat untuk mengubah kondisi mereka dan membangun dunianya agar lebih baik (Neuman, 2003:81)

W. Lawrence Neuman mencoba mengidentifikasi 4 faktor yang terkait dengan orientasi dalam penelitian yang menggunakan metode kualitatif. Orientasi pertama terkait dengan pendekatan yang digunakan terhadap data. Metode kualitatif memperlakukan data sebagai sesuatu yang bermakna secara intrinsik. Dengan demikian, data yang ada dalam penelitian kualitatif bersifat “lunak”, tidak sempurna, imaterial, kadangkala kabur dan seorang peneliti kualitatif tidak akan pernah mampu mengungkapkan semuanya secara sempurna. Namun demikian, data yang ada dalam penelitian kualitatif bersifat empiris, terdiri dari dokumentasi ragam peristiwa, rekaman setiap ucapan, kata dan gestures dari objek kajian, tingkah laku yang spesifik, dokumen-dokumen tertulis, serta berbagai imaji visual yang ada dalam sebuah fenomena sosial (Neuman, 1997: 328).

Orientasi kedua adalah penggunaan perspektif yang non-positivistik. Penelitian kualitatif secara luas menggunakan pendekatan interpretatif dan kritis pada masalah-masalah sosial. Peneliti kualitatif memfokuskan dirinya pada makna subjektif, pendefinisian, metafora, dan deskripsi pada kasus-kasus yang spesifik (Neuman, 1997: 329). Peneliti kualitatif berusaha menjangkau berbagai aspek dari dunia sosial termasuk atmosfer yang membentuk suatu objek amatan yang sulit ditangkap melalui pengukuran yang presisi atau diekspresikan dalam angka. Dengan demikian, penelitian kualitatif lebih bersifat transendental, termasuk di dalamnya memiliki tujuan menghilangkan keyakinan palsu yang terbentuk pada sebuah objek kajian. Penelitian kualitatif berusaha memperlakukan objek kajian tidak sebagai objek, namun lebih sebagai proses kreatif dan mencerna kehidupan sosial sebagai sesuatu yang “dalam” dan penuh gelegak.

Orientasi ketiga adalah penggunaan logika penelitian yang bersifat “logic in practice”. Penelitian sosial mengikuti dua bentuk logika yaitu logika yang direkonstruksi (*reconstructed logic*) dan logika dalam praktek (*logic in practice*). Metode kuantitatif mengikuti logika yang direkonstruksi dimana metodediorganisir, diformalkan dan disistematisir secara ketat. Sementara pada metode kualitatif, penelitian secara aktual dijalankan secara tidak teratur, lebih ambigu, dan terikat pada

kasus-kasus spesifik. Hal ini tentu saja, mengurangi perangkat aturan dan menggantungkan diri pada prosedur informal yang dibangun oleh pengalaman-pengalaman di lapangan yang ditemukan si peneliti (Neuman, 1997: 330).

Orientasi keempat dari metode kualitatif adalah ditempuhnya langkah-langkah penelitian yang bersifat non-linear. Dalam metode kuantitatif, seorang peneliti biasanya dihadapkan pada langkah-langkah penelitian yang bersifat pasti dan tetap dengan panduan yang jelas sehingga disebut sebagai langkah yang linear. Sementara itu, metode penelitian kualitatif lebih memberikan ruang bagi penelitiannya untuk menempuh langkah non-linear dan siklikal, kadangkala melakukan upaya “kembali” pada langkah-langkah penelitian yang sudah ditempuhnya dalam menjalani proses penelitian (Neuman, 1997: 330-331). Hal ini tidak berarti kualitas riset menjadi rendah, namun lebih pada cara untuk dapat menjalankan orientasi dalam mengkonstruksikan makna. Sementara itu, Lincoln dan Guba mengajukan empat hal penting yang merefleksikan paradigma kualitatif ketika seorang peneliti hendak mengajukan proposal penelitian kualitatifnya. Pertama, kredibilitas yang bertujuan untuk mendemonstrasikan bahwa penyelidikan yang dilakukan telah selaras dengan kaidah-kaidah ilmiah. Hal ini untuk memastikan identifikasi dan deskripsi masalah penelitian secara akurat. Penyelidikan dan penelitian harus mengikuti aturan main “credible to the constructors and the original multiple realities” (Marshall et.al., 1989: 144-147)

Kedua, transferability yang menyangkut kemampuan untuk demonstrasi aplikasi temuan penelitian dalam konteks yang berbeda. Triangulasi dapat dijadikan rujukan untuk dapat mencapai transferability dari suatu penelitian kualitatif. Ketiga, dependability dimana peneliti berusaha untuk mencermati perubahan kondisi pada fenomena sosial yang dikajinya sebagaimana ia menyesuaikan desain studi untuk menyaring pemahaman pada setting sosial. Yang terakhir adalah confirmability, yang bisa disepadankan dengan objektivitas. Dalam hal ini, peneliti kualitatif dituntut untuk menghasilkan temuan yang dapat dikonfirmasi oleh pihak lain (Marshall et.al., 1989: 144-147)

### **3.2. Lokasi Penelitian**

Peneliti memilih lokasi penelitian di Kota Tangerang Selatan karena beberapa alasan sebagai berikut:

1. Kota Tangerang Selatan merupakan daerah pemekaran Kabupaten Tangerang sebagai penyangga Ibukota DKI.
2. Kota Tangerang Selatan belum layak untuk dimekarkan karena sebagian masih menggunakan PP No. 129 Tahun 2000 yang lebih memberikan kelonggaran daripada Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007.
3. Hasil monitoring dan evaluasi Sub Direktorat Monitoring dan Evaluasi, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri (2010) menunjukkan bahwa Kota Tangerang Selatan mendapatkan kategori sedang.

### **3.3. Teknik Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **1. Wawancara Mendalam**

Jenis data yang dibutuhkan atau dipakai dalam penulisan penelitian ini yaitu data primer. Dalam penelitian ini, data primer yang digunakan adalah teknik *in-depth interview* (wawancara mendalam). Secara operasional, data primer berupa hasil wawancara adalah proses tanya jawab antara pemburu informasi (*interviewer*) dengan pemberi informasi (*interview*) yang dikerjakan secara sepihak, sistematis dan berdasarkan tujuan penelitian.

Tujuan interview adalah untuk memperoleh keterangan atau pendapat secara lisan dari responden yang diperoleh dari informan yaitu berasal beberapa Pejabat Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Otda) sebagai tim EPDOB pusat, Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Banten sebagai tim EPDOB provinsi, Pemerintah Kota Tangerang Selatan sebagai tim EPDOB lokal, Anggota DPRD Kota Tangerang Selatan, dan ahli akademisi otonomi daerah. Dalam studi lapangan ini, peneliti melakukan pengamatan langsung kelapangan untuk mendapatkan data yang dapat dijadikan sumber penilaian dalam rangka menganalisis ada tidaknya kesenjangan antara aturan normatif dalam evaluasi daerah otonom baru dengan praktik evaluasi daerah otonom baru di Tangerang Selatan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam.

#### **2. Studi Dokumen**

Studi dokumen berasal dari data sekunder yang bertujuan untuk menambah data dan/atau informasi yang menunjang penelitian ini. Teknik dokumentasi, menurut Surachmad (1970:162), dalam Fujiartanto (2003:11), "*merupakan setiap bahan tertulis yang berisi mengenai gejala-gejala yang dibutuhkan untuk dipelajari, dapat dalam bentuk grafik, angka,*

*maupun berita atau pernyataan-pernyataan semua akan dianalisis untuk mendukung hasil wawancara”.*

Data sekunder berasal dari berbagai sumber antara lain studi kepustakaan, buku, skripsi, tesis, media masa nasional dan lokal, internet, informasi tertulis dan data yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Tangerang Selatan, Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Otda) yang sangat mendukung data primer (peraturan perundang-undangan dan hasil kajian evaluasi daerah otonom baru Kota Tangerang Selatan) dan data-data penunjang lainnya.

### **3. Observasi**

Observasi pada penelitian kualitatif menuntut peneliti untuk menjadi instrumen atau alat penelitian. Maksudnya, peneliti harus mencari data sendiri dengan terjun langsung ke lokasi penelitian untuk memperoleh data yang diperlukan sesuai dengan permasalahan yang diajukan.

Terkait dengan jenisnya, ada dua jenis data yang dapat dimanfaatkan dalam penelitian, yaitu data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer: adalah data yang secara langsung diperoleh dari sumber data, yaitu para narasumber (informan) yang terpilih untuk di wawancarai yang meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan akademisi.
- b. Data Sekunder: merupakan data yang berupa data tertulis berupa peraturan-peraturan maupun laporan-laporan, arsip, gambar, dokumen, ataupun catatan-catatan, khususnya dari instansi-instansi pemerintah yang ada kaitannya dengan fokus kajian penelitian.

#### **3.4. Tahap dan Prosedur Penelitian**

Penelitian kualitatif dilakukan melalui beberapa tahap yaitu :

- a. Tahap pra-lapangan, dengan kegiatan menyusun rancangan penelitian, menentukan lokasi penelitian, pengurusan perijinan penelitian, menjajaki dan menilai keadaan di lapangan, memilih dan menentukan informan atau nara sumber, menyiapkan perlengkapan penelitian serta menyesuaikan diri peneliti sesuai dengan nilai dan norma sosial yang ada di dalam lingkungan latar penelitian.
- b. Tahap pekerjaan lapangan, tahap ini peneliti memahami latar penelitian dan persiapan diri, memasuki lapangan penelitian, berperan serta sambil mengumpulkan data.
- c. Tahap ini diakhiri dengan analisis data dan informasi untuk menjawab masalah penelitian dengan melukiskan interaksi antara fenomena yang diteliti. Dengan demikian analisis

data meliputi aktifitas reduksi data, tampilan data dan pembuatan kesimpulan atau verifikasi.

### **3.5. Instrumen Penelitian**

Instrumen untuk pengumpulan data penelitian dengan pendekatan kualitatif adalah peneliti sendiri, yang didukung oleh alat bantu berupa alat tulis menulis, *tape recorder*, foto dan alat bantu lainnya. Untuk mendukung pengumpulan data, dibuat panduan observasi dan panduan wawancara.

### **4.6. Teknik Keabsahan Data**

Dalam penelitian kualitatif peneliti, peneliti merupakan instrument pokok, sehingga peneliti bertindak proaktif secara langsung dalam mengumpulkan data yang berlangsung dalam jangka waktu sesuai kebutuhan peneliti sampai mencapai tingkat kejenuhan data. Untuk itu dalam penelitian ini, pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu : (1) teknik triangulasi dan (2) *peer debriefing*.

Teknik triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori (Patton,1987:331). Triangulasi dengan sumber yang berarti membandingkan atau mengecekbalik derajat kepercayaan yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Triangulasi dengan metode yaitu pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian dengan teknik pengumpulan data dan metode yang sama.

*Peer debriefing* adalah kegiatan yang menghasilkan poin penting bagi analisis data dan membantu mengungkapkan pendorong dan penghambat dalam keberhasilan daerah otonom barukota Tangerang Selatan.

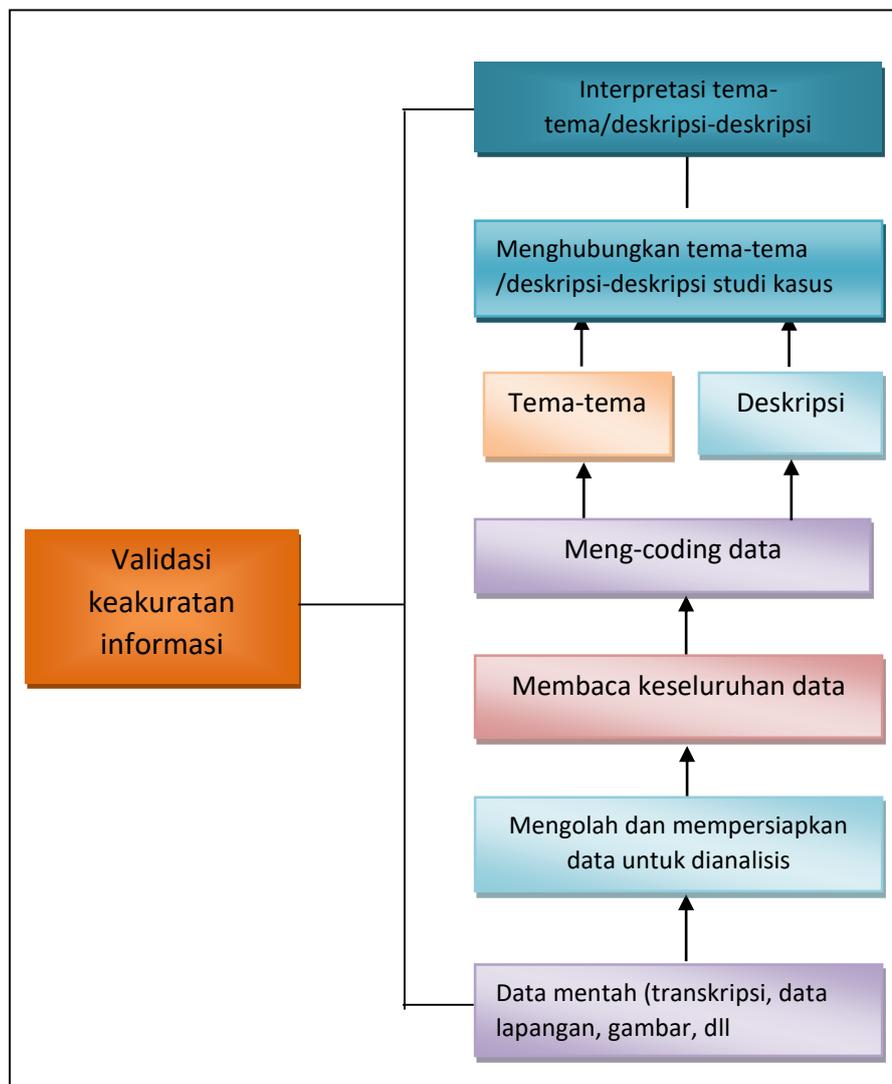
### **3.7 Pengolahan dan Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan dan setelah selesai di lapangan. Data yang dianalisis pada disertasi ini terfokus pada masalah yang diteliti. Data yang terkumpul dianalisis sedemikian rupa sehingga mampu menjawab masalah penelitian dengan metode analisis kualitatif yang dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Metode analisis kualitatif ini diharapkan dapat menganalisis data yang terkait dengan evaluasi daerah otonomi baru.

Proses analisis data secara keseluruhan melibatkan usaha memaknai data yang berupa teks atau gambar. (Creswell, 2012:274). Analisis data kualitatif (Bogdan & Biklen, 1982 dalam

Moleong, 2004:248) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milah data menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Dengan pendekatan linear dan hierarkis, langkah-langkah analisis data dapat digambarkan sebagai berikut: (Creswell, 2012:276-284); (1) mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis; (2) membaca keseluruhan data; (3) menganalisis lebih detail dengan meng-coding data; (4) mempertimbangkan petunjuk-petunjuk detail yang dapat membantu proses coding; (5) menerapkan proses coding untuk mendeskripsikan *setting*, orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis; (6) menunjukkan deskripsi dan tema-tema yang akan disajikan kembali dalam laporan kualitatif; (7) menginterpretasi data atau memaknai data.

Gambar. 3.1. Teknik Analisis Data



Sumber: Adaptasi dari Creswell, 2012

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM KOTA TANGERANG SELATAN**

#### **4.1. Sejarah Kota Tangerang Selatan**

Kota Tangerang Selatan adalah salah satu kota di Provinsi Banten, Indonesia. Kota ini diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri Indonesia, Mardiyanto, pada tanggal 29 Oktober 2008 yang disahkan melalui UU No. 51 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten. Kota ini merupakan pemekaran dari Kabupaten Tangerang. Pada masa penjajahan Belanda, wilayah ini termasuk ke dalam Karesidenan Batavia dan kebanyakan terdiri dari karakteristik tiga etnis, yaitu Suku Sunda, Suku Betawi, dan Suku Tionghoa. Pembentukan wilayah ini sebagai kota otonom berawal dari keinginan warga di kawasan Tangerang Selatan untuk mensejahterahkan masyarakat.

Peranan organisasi masyarakat lokal dalam pembentukan Kota Tangerang Selatan dimulai dengan beberapa tokoh masyarakat mulai menulis artikel di harian Radar Tangerang, Media Indonesia, dan Kompas untuk mempropogandakan wacana pemekaran daerah agar wilayah Cipasera dibentuk menjadi kota otonom yang terpisah dari Kabupaten Tangerang. Pergerakan masyarakat ini juga dimulai melalui lembaga swadaya masyarakat (LSM) SPOT yang dibentuk spontan ketika itu. SPOT artinya titik atau fokus ke satu masalah, yaitu masalah otonomi daerah. Akan tetapi tidak menggunakan LSM untuk menghindari praduga orang lain bahwa lembaga ini didanai oleh pihak tertentu.

Untuk memperkuat dan mempersatukan para aktivis yang ingin memperjuangkan pembentukan Kota Cipasera, maka dianggap perlu membentuk sebuah wadah. Kemudian disepakati pembentukan Komite Persiapan Pembentukan Daerah Otonom Kota Cipasera (KPPDO-KC). Komite ini diketuai oleh Basuki Rahardjo dengan sekretaris adalah Hidayat berdasarkan hasil pemilihan voting. Tanggal 16 September 2000 KPPDO-KC mengundang wakil masyarakat dari enam Kecamatan (Ciputat, Cisauk, Pamulang, Pagedangan, Serpong dan

Pondok Aren) untuk mengukuhkan organisasi KPPDO-KC sebagai gerakan masyarakat yang memperjuangkan kota otonom. Berbekal dukungan tokoh masyarakat, KPPDO-DC mengirim surat kepada DPRD Kabupaten Tangerang agar mengakomodir aspirasi masyarakat. Surat pertama tidak ditanggapi, kemudian KPPDO-KC mengirimkan surat kedua yang diterima oleh Komisi A, diketuai oleh Narodom Sukarno yang kemudian menjadi wakil Bupati Tangerang Periode 2000-2008 (Aji, 2010:59-60).

Langkah berikutnya yang dilakukan oleh organisasi masyarakat ini adalah anggota KPPDO-DC meningkatkan intensitas sosialisasi dan penetrasi, antara lain lewat artikel-artikel di koran lokal dan nasional, spanduk di berbagai wilayah Cipasera, menyebarkan pamflet-pamflet di berbagai tempat, menggelar seminar, dan lain-lain. Tanggal 31 Maret 2002, KPPDO-KC menggelar Deklarasi Cipasera di Gedung Pusdiklat Departemen Agama, Ciputat yang dihadiri oleh masyarakat dengan jumlah lebih dari 1000 orang. Deklarasi juga mendapat pengawalan pasukan garda FKPP (Forum Komunikasi Pemuda Pagedangan). Acara diliput oleh media cetak dan elektronik baik lokal maupun nasional. Kemudian Ketua KPPDO-KC diundang oleh stasiun televisi swasta, Metro TV, untuk mengisi acara dialog interaktif. KPPDO-KC juga menerbitkan buku: “Kajian Awal Pembentukan Daerah Otonom Kota Cipasera”, yang ditulis oleh Basuki Rahardjo dan Hidayat.

Tahun 2004, jabatan sebagai ketua KPPDO-KC dilepas oleh Basuki berkaitan ia terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten Tangerang. Posisinya digantikan oleh Hidayat, sedangkan sekretaris digantikan oleh Sanya Wiryareja. Usaha ini mendapat simpati dari berbagai organisasi masyarakat. Antara lain Foksinu (Forum Silaturahmi Warga NU), Banteng Muda Pondok Aren, banteng Muda Ciputat, Laskar Merah Putih, Pemuda Pancasila, Kamera, Forum Masyarakat Membangun Tangerang Selatan (Format), dan lain-lain. Mereka nampaknya ingin bergabung dengan KPPDO-KC dalam bentuk komisariat bersama (Komber) Cipasera yang diketuai oleh masing-masing organisasi dan dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal, yaitu

Hidayat (Ketua KPPDO-KC yang baru). Dengan demikian organisasi yang memperjuangkan terbentuknya kota Cipasera menjadi tiga: KPPDO-KC (sebagai pelopor), Bakor Cipasera, dan Komber Cipasera. Akan tetapi pada perkembangannya terdapat berbagai perubahan-perubahan, sehingga ormas Format yang lebih banyak berperan. Dengan demikian terdapat peranan yang cukup besar dari organisasi-organisasi kemasyarakatan ini dalam pembentukan Kota Tangerang Selatan.

Oleh karena itu pembentukan Kota Tangerang Selatan ini merupakan tidak lepas dari respon pemerintah Kabupaten Tangerang dengan masyarakat lokal, yang eksistensinya untuk mengajukan pemekaran dapat direpresentasikan dari keberadaan elit-elit lokal, ataupun dari berbagai bentuk organisasi kemasyarakatan. Pembentukan Kota Tangerang Selatan ini nampaknya menjadi bentuk aktualisasi politik masyarakat yang direpresentasikan dari keinginan masyarakat Tangerang Selatan yang diaspirasikan BPD, FKK, dan berbagai ormasi yang kemudian menjadi aktualisasi politik karena telah disetujui oleh DPRD Kabupaten Tangerang, Pemerintah Kabupaten Tangerang, DPRD Provinsi Banten, dan Pemerintah Provinsi banten. Dibentuknya Kota Tangerang Selatan ini kemudian memberikan identitas baru bagi warga masyarakat yang sebelumnya menjadi bagian dari Kabupaten Tangerang, saat ini telah berubah identitasnya menjadi bagian dari warga masyarakat Kota Tangerang Selatan (Aji, 2010:72).

#### **4.2. Kondisi Geografi dan Demografi**

Kota Tangerang Selatan merupakan daerah otonom yang terbentuk pada akhirtahun 2008 berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2008 tentang pembentukan Kota Tangerang Selatan di Propinsi Banten tertanggal 26 November 2008. Pembentukan daerah otonom baru tersebut, yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Tangerang dilakukan dengan tujuan meningkatkan pelayanan dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan

kemasyarakatan serta dapat memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah. Dengan 36 kecamatan, luas wilayah ± 1.159,05 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk lebih dari 3 juta orang yang berada di wilayah Kabupaten Tangerang, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat belum sepenuhnya terjangkau. Kondisi demikian perlu diatasi dengan memperpendek rentang kendali pemerintahan melalui pembentukan daerah otonom baru yaitu Kota Tangerang Selatan, sehingga pelayanan publik dapat ditingkatkan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kota Tangerang Selatan terletak di bagian timur Provinsi Banten yaitu pada titik koordinat 106<sup>o</sup>38'-106<sup>o</sup>47' Bujur Timur dan 06<sup>o</sup>22'30" Lintang Selatan dan secara administratif terdiri dari 7 (tujuh) kecamatan, 49 (empat puluh Sembilan) kelurahan dan 5 (lima) desa dengan luas wilayah 147,19 Km<sup>2</sup> atau 14.719 Ha. Ketujuh kecamatan tersebut adalah Kecamatan Serpong, Kecamatan Serpong Utara, Kecamatan Ciputat, Kecamatan Ciputat Timur, Kecamatan Setu, Kecamatan Pamulang, dan Kecamatan Pondok Aren. Adapun batas-batas wilayah Kota Tangerang Selatan adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Provinsi DKI Jakarta dan Kota Tangerang
- Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi DKI Jakarta dan Kota Depok
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bogor dan Kota Depok
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Tangerang

**Tabel 4.1. Potensi Fisik Dasar Kota Tangerang Selatan**

No	Potensi Fisik Dasar	Keterangan
1	Letak Geografis	Di sebelah timur Provinsi Banten
2	Luas Wilayah	147,19 Km <sup>2</sup> atau 14.719 Ha
3	Batas-batas	
	- Sebelah Utara	Kota Tangerang
	- Sebelah Timur	Provinsi DKI Jakarta
	- Sebelah Selatan	Kota Depok dan Kabupaten Bogor
	- Sebelah Barat	Kabupaten Tangerang
4	Wilayah Pemerintahan	
	- Kecamatan	7 Kecamatan
	- Kelurahan	49 Kelurahan
	- Desa	5 Desa

Sumber: Bappeda Tangsel, 2017

**Gambar 4.1. Peta Kota Tangerang Selatan**



Kecamatan Pondok Aren merupakan kecamatan terluas di Kota Tangerang Selatan dengan luas 29,88 kilometer persegi sedangkan Setu merupakan tersempit dengan luas 14,80 kilometer persegi.

**Grafik 4.1. Luas wilayah**



Sumber: BPS, 2017

**Tabel 4.3. Luas Wilayah Kota Tangerang Selatan**

Kecamatan <i>District</i>		Luas Wilayah <i>Region Area</i> (Km <sup>2</sup> )	Persentase <i>Percentage</i> (%)
(1)		(2)	(3)
1.	Setu	14,80	10,06
2.	Serpong	24,04	16,33
3.	Pamulang	26,82	18,22
4.	Ciputat	18,38	12,49
5.	Ciputat Timur	15,43	10,48
6.	Pondok Aren	29,88	20,30
7.	Serpong Utara	17,84	12,12
<b>Jumlah / Total</b>		<b>147,19</b>	<b>100,00</b>

Sumber: BPS, 2017

#### 4.3. Pemerintahan Daerah

Kota Tangerang Selatan terdiri dari 7 (tujuh kecamatan) dengan jumlah kelurahan sebanyak 49 (empat puluh sembilan) dan desa sebanyak 5 (lima). Rukunwarga (RW) sebanyak

572 dan rukun tetangga sebanyak 2.996. Kecamatan dengan jumlah kelurahan/desa terbanyak adalah Pondok Aren sedangkan kecamatan dengan RW dan RT terbanyak adalah Pamulang dengan 129 RW dan 69 RT. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Tangerang Selatan berjumlah 28 SKPD termasuk Kecamatan, namun tidak termasuk institusi DPRD dan Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah.

Berdasarkan peraturan Walikota Tangerang Selatan Nomor 1 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Tangerang Selatan, dijelaskan bahwa Organisasi Perangkat Daerah Kota Tangerang Selatan terdiri dari: Walikota, Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

Sekretariat Daerah terdiri dari Asisten Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat serta Asisten Bidang Perekonomian dan Administrasi Umum. Dinas daerah meliputi dinas pendidikan, pemuda dan olahraga, dinas pekerjaan umum, dinas pertanian dan perikanan, dinas kesehatan, dinas perindustrian, perdagangan, koperasi dan usaha kecil menengah, dinas perhubungan, pariwisata, kebudayaan, komunikasi, dan informatika, dinas kependudukan, pencatatan sipil, sosial, ketenagakerjaan dan transmigrasi dan dinas pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah. Badan teknis daerah terdiri dari: badan perencanaan dan pembangunan daerah, inspektorat kota, badan pemberdayaan masyarakat perempuan dan keluarga berencana, kantor lingkungan hidup, kantor kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat serta satuan polisi pamong praja.

#### **4.4. Peran Pemerintah Dalam Pembentukan Kota Tangerang Selatan**

##### **4.4.1. Peran Pemerintah Kabupaten Tangerang**

Sebagai langkah awal pembentukan Kota Tangerang Selatan, Bupati Kabupaten Tangerang memekarkan Kecamatan Cisauk menjadi Kecamatan Cisauk dan Kecamatan Setu,

Kecamatan Ciputat dan Kecamatan Ciputat Timur, Kecamatan Serpong menjadi Kecamatan Serpong dan Kecamatan Serpong Utara. Untuk Kecamatan Cisauk setelah pemekaran, wilayahnya hanya berada di barat Sungai Cisadane. Sedangkan sisanya yang berada di Timur Cisadane adalah wilayah Kecamatan Setu. Bupati Tangerang menyetujui pemekaran ini dengan batas wilayah antara Kota Tangerang Selatan dengan Kabupaten Tangerang adalah Sungai Cisadane.

Kemudian dalam pembentukan Kota Tangerang Selatan Bupati Tangerang selaku kepala daerah kabupaten induk memiliki peranan membentuk tim yang membuat kajian daerah untuk menilai kelayakan pembentukan daerah otonom baru bagi Kota Tangerang Selatan, dimana dalam kajian ini melakukan penilaian kuantitatif terhadap faktor-faktor yang diprasyarkan dalam pembentukan daerah otonom baru. Penilaian kuantitatif yang dibuat oleh tim kajian daerah Kota Tangerang Selatan ini mencakup proyeksi faktor-faktor dominan (kependudukan, potensi daerah, kemampuan ekonomi, dan kemampuan keuangan) selama 10 tahun dan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Induk serta penilaian kualitatif terhadap faktor-faktor lainnya yang memiliki karakteristik tersendiri, antara lain: potensi sumber daya alam yang belum tergali, potensi konflik, dan historis dari daerah Kota Tangerang Selatan yang akan dibentuk.

Sedangkan dari unsur masyarakatnya dapat diketahui bahwa aspirasi sebagian masyarakat setempat untuk pemekaran Kota Tangerang Selatan juga telah dituangkan secara tertulis ke dalam keputusan Badan permusyawaratan Desa (BPD) untuk desa dan Forum Komunikasi (FKK) untuk kelurahan yang menjadi calon cakupan wilayah yang akan dimekarkan. Keputusan tersebut telah ditandatangani oleh Ketua BPD dan Ketua Forum Komunikasi Kelurahan. Jumlahnya tetap melebihi 2/3 (dua pertiga) dari jumlah badan atau forum tersebut yang ada di masing-masing wilayah yang akan menjadi cakupan wilayah Kota Tangerang Selatan.

Pada tahun 2007 Bupati Tangerang Ismet Iskandar juga telah menyiapkan dana untuk proses awal berdirinya Kota Tangerang Selatan. Dana itu dianggarkan untuk biaya operasional kota baru selama satu tahun pertama dan merupakan modal awal dari daerah induk untuk wilayah hasil pemekaran. Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Tangerang akan menyediakan dana bergulir sampai kota hasil pemekaran dapat mandiri.

Dalam hal lain, Pihak Bupati Tangerang selaku elit lokal yang memperjuangkan pembentukan Kota Tangerang Selatan telah bersedia untuk memberikan pengalokasian kewenangannya, mengurangi cakupan wilayah kekuasaannya, dengan memekarkan Kota Tangerang Selatan dari wilayahnya. Peranan Bupati Tangerang sangat besar hati, sebab bila Bupati Tangerang tidak menyetujui pemekaran ini, maka Kota Tangerang Selatan tidak akan dapat dibentuk. Persetujuan Bupati Tangerang ini sangatlah penting disebabkan setelah dimekarkan maka terdapat beberapa pengurangan yang akan dilakukan kepada Kota Tangerang Selatan, seperti: pengurangan Dana Alokasi Umum (DAU), pengurangan wilayah, pelepasan aset, personil, dan pengurangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Aji, 2010:78-80).

Secara resmi, persetujuan pemekaran Kota Tangerang Selatan didukung dengan beberapa dokumen seperti Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tangerang No. 28 Tahun 2006 tanggal 27 Desember 2006., Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Tangerang No. 13 tahun 2007 tanggal 4 Mei 2007 tentang Persetujuan Penetapan Batas Wilayah dan Belanja Operasional dan Pemeliharaan kepada Pemerintah Kota Tangerang Selatan, dan Surat Bupati Tangerang No. 135/088 Binwil/2007 tanggal 30 Januari 2007 perihal Persetujuan Pembentukan Daerah.

#### **4.4.2. Peran Pemerintah Provinsi Banten**

Dalam proses pembentukan Kota Tangerang Selatan, komisi I DPRD Provinsi Banten telah membahas berkas usulan pembentukan Kota Tangerang Selatan mulai tanggal 23 Maret 2007. Pembahasan dilakukan setelah berkas usulan dan persyaratan pembentukan Kota Tangerang Selatan diserahkan Gubernur Banten. Dalam hal ini, proses pembentukan Kota Tangerang Selatan dapat diketahui bahwa peranan dari Pemerintah Provinsi Banten tidak besar,

dan seringkali hanya memberikan persetujuan-persetujuan saja. Hal ini memang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah bahwa peranan yang terbesar berada pada pemerintahkabupaten induk yang melaksanakan proses pemekaran ini. Oleh karena itu, padaawal pembentukan Provinsi Banten belum terlihat kepentingan-kepentingan daripihak Gubernur Banten. Hal ini didukung dengan beberapa dokumen seperti Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Banten No.161.1/Kep-DPRD/18/2007 tanggal 21 Mei 2007 tentang Persetujuan Pembentukan KotaTangerang Selatan. Surat Gubernur Banten No. 13/1436-Pem/2007 tanggal 25 Mei 2007 perihalUsulan Pembentukan Kota Tangerang Selatan. Keputusan Gubenur Banten No. 125.3/Kep.33-Huk/2007 tanggal 25 mei 2007tentang Persetujuan Pembentukan Kota Tangerang Selatan. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tangerang No. 13tahun 2007 tanggal 4 Mei 2007 tentang Persetujuan Penetapan Batas Wilayahdan Belanja Operasional dan Pemeliharaan Kepada Kota Tangserang Selatan. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Banten No.161.1/Kep-DPRD/09/2008 tanggal 7 Juli 2008 tentang Persetujuan PemberianBantuan Dana Untuk Penyelenggaraan Pemerintahan Calon Kota Tangerang Selatan Provinsi Banten. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Banten No.161.1/Kep-DPRD/11/2008 tanggal 7 Juli 2008 tentang Persetujuan NamaCalon Kota, Batas Wilayah Kota dan Cakupan Wilayah Calon Kota Tangerang Selatan Provinsi Banten. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Banten No.161.1/Kep-DPRD/12/2008 tanggal 2 Juli 2008 tentang Persetujuan Penggunaan Gedung Balai Latihan Kerja Industri (BLKI) Serpong Kabupaten Tangerang Untuk Fasilitas Kantor Calon Kota Tangerang Selatan. Keputusan Gubernur Banten No. 011/Kep.301-No. 4935 (Penjelasan AtasLembaran Negara Tahun 2008 Nomor 188) Huk/2008 tanggal 17 Juli 2008 tentang Persetujuan Penggunaan Gedung Balai Latihan Kerja Industri (BLKI)Serpong KabupatenTangerang Untuk Fasilitas Kantor Calon Kota Tangerang Selatan Provinsi Banten.

#### **4.4.3. Peran Kementerian Dalam Negeri**

Pemerintah pusat, melalui Kementerian Dalam Negeri yang berwenang untuk menangani usulan pemekaran di seluruh wilayah di Indonesia memiliki peranan penting dalam

melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan daerah Kota Tangerang Selatan serta melakukan pembinaan, fasilitasi, dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru tersebut. Bupati Tangerang Ismet Iskandar selaku kepala daerah kabupaten induk bersama Gubernur Banten Ratu Atut Choisyah selaku kepala daerah provinsi induk bertugas untuk memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan di Kota Tangerang Selatan yang baru dibentuk agar dapat berjalan optimal.

Rekomendasi Menteri Dalam Negeri Mardiyanto terhadap usulan pembentukan daerah Kota Tangerang Selatan ditetapkan berdasarkan hasil penelitian terhadap usulan pembentukan daerah tersebut yang dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri. Tim yang dibentuk ini dapat bekerja sama dengan lembaga independen atau perguruan tinggi. Akan tetapi daerah Kota Tangerang Selatan dapat dihapus, apabila nantinya daerah yang bersangkutan dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan peraturan yang ditetapkan.

Berkaitan dengan hal-hal yang telah disebutkan di atas, maka pemerintah Pusat, yaitu Kementerian Dalam Negeri, melalui Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) melihat bahwa untuk memacu kemajuan Provinsi Banten pada umumnya dan Kabupaten Tangerang pada khususnya serta adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka perlu dilakukan peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat (Aji, 2010:83).

Adapun kriteria kelulusan yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri bagi suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induk mempunyai total nilai seluruh indikator dengan kategori sangat mampu (420-500) atau mampu (340-419), serta perolehan nilai indikator faktor kependudukan (80-100), faktor kemampuan ekonomi (60-75), faktor potensi daerah (60-75), dan faktor kemampuan keuangan (60-75). Berdasarkan penilaian Kementerian Dalam Negeri, maka

perolehan nilainya lulus dan memenuhi syarat sebagai daerah otonom baru. Adapun nilai tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.3. Perolehan Nilai Calon Kota Tangerang Selatan dan Kabupaten Tangerang**

No	Faktor-Faktor	Nilai Calon Kota	Kabupaten
1	Kependudukan	100	100
2	Kemampuan Ekonomi	60	65
3	Potensi Daerah	75	70
4	Kemampuan Keuangan	75	75
5	Sosial Budaya	21	22
6	Sosial Politik	25	25
7	Luas Daerah	25	15
8	Pertahanan	5	5
9	Keamanan	5	5
10	Tingkat Kesejahteraan	25	25
11	Rentang Kendali	25	15
	<b>Total Keseluruhan</b>	<b>441</b>	<b>422</b>

Sumber: Muhammad Prakoso Aji. Konflik Elit Pusat dan Daerah (Studi Kasus Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah di Daerah Otonom Baru Kota Tangerang Selatan). Jakarta: Universitas Indonesia, 2010:75

Berdasarkan hasil perolehan nilai-nilai tersebut karena perolehan nilai total keseluruhan, faktor kependudukan, faktor kemampuan keuangan baik untuk calon Kota Tangerang Selatan maupun Kabupaten Tangerang telah memenuhi nilai yang dipersyaratkan oleh Kementerian Dalam Negeri, maka secara teknis Kota Tangerang Selatan dapat dibentuk menjadi daerah otonom baru.

Kota Tangerang Selatan kemudian terbentuk setelah DPR bersama pemerintah menyetujuinya dalam rapat paripurna DPR di Ruang Nusantara II, Senayan, Jakarta tanggal 29 Oktober 2008. Kota Tangerang Selatan disetujui bersamaan dengan persetujuan pembentukan 11 daerah otonom baru lainnya antara lain Kabupaten Nias Utara, Kabupaten Nias Barat, Kota Gunung Sitoli, Kabupaten Mesuji, Kabupaten Tulang Bawang Barat dan

Kabupaten Prisewu, Kabupaten Sabu Raijua, Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Deiyai,  
Kabupaten Tambrau, dan Kabupaten Morotai.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN**

#### **5.1. Kesimpulan**

Penelitian ini mengevaluasi kebijakan pemekaran daerah otonomi Kota Tangerang periode 2008-2018. Ada beberapa metode evaluasi yang digunakan dalam studi ini. Pertama, metode indeksasi dengan terlebih dahulu membentuk kelompok *control-treatment* untuk melakukan komparasi *apple to apple* antara Daerah Otonom Baru dengan daerah bukan DOB (Induk dan Kontrol). DOB Kota Tangerang Selatan adalah ibukota kabupaten induk sebelum pemekaran. Sehingga memiliki sumber daya yang relatif telah mapan. Lalu, proses pemekaran juga “menempatkan” aset dan SDM yang lebih memadai di daerah DOB kota daripada DOB kabupaten. Dampak positif yang dirasakan oleh masyarakat di daerah DOB lebih dikarenakan pendeknya rentang kendali atau jarak antara sarana/ prasarana layanan umum tertentu dengan masyarakat. Perlu diketahui bersama bahwa terdapat suatu kecenderungan yang terjadi pada pemekaran daerah yaitu manfaat dari distribusi layanan lebih dirasakan oleh masyarakat yang berada di daerah kota Tangerang Selatan DOB dan sekitarnya. Kondisi ini dapat diminimalkan apabila percepatan pembangunan daerah bisa dilakukan tanpa kehadiran pemerintah DOB melalui kebijakan-kebijakan yang dibuatnya. Hal ini dapat dilakukan dengan kebijakan yang bersifat kewilayahan. Kebijakan kewilayahaan ini dapat menjadi lingkup kebijakan pemerintah pada level nasional dan propinsi. Sebagai contohnya adalah peningkatan akses ke daerah-daerah terpencil, sehingga biaya distributif menjadi rendah. Hal ini akan meningkatkan kegiatan ekonomi dan pihak swasta tentunya akan ikut serta di dalamnya.

#### **5.2. Saran**

1. Kebijakan pemekaran hendaknya ditujukan untuk memandirikan dan mengembangkan daerah agar mampu mendistribusikan layanan publik ke masyarakat.
2. Perlu ada beberapa kebijakan yang dapat dilakukan terkait dengan penataan DOB dan penataan daerah secara umum
3. Perlu ada suatu strategi penggabungan daerah yang tidak berpotensi karena adanya konflik horisontal guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

- Albrow, Martin. (2005) *Birokrasi* (terj. Rusli Karim & TotokDaryanto). Tiara Wacana, Yogyakarta
- Creswell, John. (2012) *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (terj. Achmad Fawaid). Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (eds.). 2011. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Edisi 3 (terj. Daryatno). Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Dunn, William N. (2003) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua, Rajawali Press, Jakarta
- Hoessein, Benjamin (2009). *Perubahan, Model, pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi FISIP, UI
- Patton. Michael Quinn (2002) *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Third edition. Sage Publications, Thousand Oaks
- Prasodjo, Eko. Dkk. (2006). *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Departemen Ilmu Administrasi FISIP, UI
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Alfabeta, Bandung

### **HASIL PENELITIAN**

- Tarigan dkk, (2008). *Studi Evaluasi (Impact) Penataan Daerah Otonom Baru Penataan Daerah Otonom Baru Tahun 2008*. Jakarta, Dirjen Otda Depdagri.
- Pahlevi, Indra.dkk.(2015). *Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah Dan Potensi Penggabungan Daerah (Kasus Kabupaten Sigi Dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur)*. Balai Pustaka, Jakarta.

## **JURNAL**

Jütting, Johannes, et.al. “What Makes Decentralization in Developing Countries Pro-poor?”, in *The European Journal of Development Research*, Vol.17, No.4, December 2005. Pp.626-648

Hidayat, Syarif. “Mengurai Peristiwa Merentas Karsa, Refleksi Satu Dasa Warsa Reformasi Desentralisas idan Otonomi Daerah”, dalam *Prisma*, LP3ES Vol.29, Juli 2010

## **PERATURAN PERUNDANGAN**

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007

Permendagri No. 23 Tahun 2010

## **ONLINE**

[www.cnn.indonesia](http://www.cnn.indonesia), 06/10/2016 diakses 29 September 2018

[www.kabar-banten.com](http://www.kabar-banten.com), 4/12/2017 diakses 29 September 2018