

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa, penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan keberlanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Salah satu tujuan yang tercantum didalamnya adalah terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Penataan ruang dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian ruang. Dalam penataan ruang terdapat pula ruang yang merupakan distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang sebagai fungsi lindung dan peruntukan ruang sebagai budi daya.

Tarigan (2005: 49) mengemukakan bahwa dalam kerangka perencanaan wilayah, yang dimaksud dengan ruang wilayah adalah ruang pada permukaan bumi dimana manusia dan makhluk lainnya dapat beraktifitas. Tarigan juga berpendapat bahwa ruang adalah wadah pada lapisan atas permukaan bumi termasuk apa yang dibawahnya sepanjang manusia masih dapat menjangkaunya. Menurut Tarigan, perencanaan ruang wilayah adalah perencanaan penggunaan / pemanfaatan ruang wilayah, yang intinya adalah perencanaan prnggunaan lahan dan perencanaan pergerakan pada ruang tersebut.

Secara administratif dalam penataan ruang terdiri atas penataan wilayah nasional, ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, laut, dan udara termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara dan ruang didalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Demikian juga perkembangan penataan ruang di berbagai wilayah di Indonesia yang muncul terkait kebijakan otonomi daerah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memberikan wewenang kepada daerah untuk penyelenggaraan penataan ruang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah administratif dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda. Dengan kewenangan sebagai implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut, daerah juga memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehingga jelas bahwa menjaga keseimbangan kualitas lingkungan hidup juga memerlukan perhatian serius oleh daerah.

Berdasarkan hal tersebut, tercantum pada Perda Nomor 12 tahun 2012 Kabupaten Sleman agar upaya pemanfaatan ruang lebih bijaksana maka perlu dirumuskan penetapan struktur dan pola ruang wilayah, kebijakan dan strategi pengembangan serta pengelolaannya dalam Rencana Tata Ruang dan Wilayah

Kabupaten Sleman Tahun 2011–2031. Pada pasal 2 menjelaskan tentang Penataan ruang wilayah Kabupaten bertujuan mewujudkan ruang Kabupaten yang tanggap terhadap bencana dan berwawasan lingkungan dalam rangka menciptakan masyarakat yang sejahtera, demokratis, dan berdaya saing. Pasal 27 perda yang sama menjelaskan juga bahwa tata ruang wilayah terdiri dari kawasan lindung yang melindungi setiap kawasan di bawahnya kawasan lindung setempat, kawasan suaka alam, pelestarian alam dan cagar budaya serta kawasan rawan bencana dan geologi salah satu wilayah yang memiliki fungsi tersebut di Kabupaten sleman adalah di daerah gunung merapi.

Kawasan hutan di lereng Gunung Merapi, terletak di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Propinsi Jawa Tengah, merupakan kawasan yang memiliki arti sangat penting baik bagi masyarakat di sekitar kawasan maupun bagi masyarakat yang tinggal pada kota-kota di bawahnya, yang meliputi Kabupaten Sleman dan Yogyakarta, Kabupaten Magelang, Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Klaten. Tidak saja disebabkan oleh keanekaragaman hayatinya, yang di samping menjadi benteng terakhir biodiversiti di Yogyakarta, juga oleh karena peranannya yang mampu berperanan untuk melaksanakan fungsi sebagai tulang punggung sistem *geohidrologi* (ilmu yang mempelajari air di dalam tanah) bagi wilayah-wilayah tersebut (Paripurno, 2004). Terkait dengan hal itu, maka keberadaan kawasan tersebut dengan kondisi alamnya yang masih alami harus dijaga demi keberlangsungan fungsi-fungsi

yang dimiliki, pada akhirnya juga akan menjaga kelangsungan kehidupan wilayah-wilayah di bawahnya.

Seiring dengan perkembangan jaman, tekanan yang dihadapi oleh kawasan di lereng Gunung Merapi semakin meningkat, karena pada beberapa bagian kawasan telah mengalami kerusakan lingkungan cukup parah. Kerusakan lingkungan yang terjadi akan berdampak pada terganggunya fungsi – fungsi kawasan sebagai penyangga kehidupan, yang pada ahirnya akan dirasakan oleh masyarakat di sekitar maupun masyarakat yang tinggal di wilayah bawahnya.

Mengingat fungsi-fungsi yang dimiliki serta adanya kebutuhan langsung masyarakat terhadap sumber daya alam dari kawasan ini, maka perlu ditetapkan sebuah sistem pengelolaan kawasan yang memperhatikan kelestarian sumber daya sekaligus memperhatikan aspek-aspek sosial dan ekonomi secara komprehensif (Dishutbun Provinsi DIY, 2004).

Surat Keputusan Menteri Kehutanan nomor 134/MENHUT-II/2004 tanggal 4 Mei 2004, menetapkan fungsi kawasan hutan lindung, cagar alam dan taman hutan wisata pada kelompok hutan Gunung Merapi seluas + 6.410 (enam ribu empat ratus sepuluh) hektar, yang terletak di Kabupaten Magelang, Boyolali dan Klaten, Propinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Sleman, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, menjadi Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM). Berpegang pada paradigma pembangunan sumber daya alam merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang

berkelanjutan, maka pengelolaan kawasan taman nasional nasional ini akan dilaksanakan secara terpadu dengan melibatkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten serta PT. Perhutani, dengan tujuan utama konservasi sumber daya alam.

Sebagai taman nasional, maka kawasan akan dibagi dalam zona-zona dengan fungsi masing-masing sebagaimana ditetapkan. Sebagai kawasan pelestarian alam, berbagai bentuk kegiatan yang dapat mengakibatkan berubahnya fungsi kawasan dilarang untuk dilakukan (PP No. 68 tahun 1998). Adanya pengaturan-pengaturan tersebut menimbulkan kekhawatiran dari berbagai pihak, termasuk masyarakat di sekitar kawasan (Kompas, 2004: Parnipurno, 2004: Rosyid, 2004). Kekhawatiran antara lain dalam hal menyangkut kemungkinan munculnya konflik sengketa lahan antara masyarakat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, pemerintah kabupaten sleman memberikan batasan-batasan mengenai zona pembangunan dikawasan Gunung Merapi berdasarkan Peraturan Bupati No.20/2011 tentang. KRB Merapi, ada tiga kategorisasi KRB. Untuk KRB III, selain dilarang untuk pengembangan kawasan permukiman baru juga dilarang untuk perdagangan dan jasa dengan status perdagangan dan jasa yang juga sebagai tempat tinggal.

Kawasan KRB III masih dimungkinkan untuk kegiatan penanggulangan bencana, pemanfaatan sumberdaya air, kehutanan, pertanian, konservasi, dan

perikanan. Sedangkan untuk kegiatan pengembangan ilmu pengetahuan, penelitian, dan pariwisata diperbolehkan dengan syarat kegiatan bukan merupakan kegiatan yang mengarah pada kegiatan hunian.

Bahkan adanya peraturan yang sudah berlaku dari pemerintah daerah masih ada pelanggaran yang terjadi di kawasan KRB III dengan mendirikan bangunan permanen sebagai sarana tempat wisata. Sunardi Gunarto, Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (DPMPT) Sleman menegaskan tidak akan pernah mengeluarkan izin mendirikan bangunan itu, bangunan yang dimaksud (kastil). Pemerintah Kabupaten Sleman tidak akan menerbitkan IMB (Izin Mendirikan Bangunan), dan memang tidak ada permohonan, Sebab penerbitan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) harus sudah sesuai dengan tata ruang dan kajian lingkungan hidup (<http://jogja.tribunnews.com/2017/02/09/polemik-the-lost-world-castle-pemkab-sleman-kami-tak-akan-berikan-izin>). Kastil tersebut tidak sesuai dengan tata ruang dan kajian lingkungan hidup. Undang-undang dan beberapa peraturan pemerintah juga melarang pembangunan di KRB III tersebut, Termasuk perda no 12 tahun 2012 terkait tata ruang wilayah yang akan peneliti bahas.

Terdapat fakta-fakta masalah yang telah terurai diatas, menjadi menarik ketika Perda No.12 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031 diterapkan sedangkan pembangunan bersifat permanen di Kawasan Gunung Merapi masih terjadi. Kawasan gunung merapi yang seharusnya menjadi Taman Nasional gunung Merapi dan kawasan rawan bencana dilanggar

dengan pembangunan yang tidak sesuai, yang pada akhirnya membuat daerah disana rusak. Taman Nasional Gunung Merapi yang seharusnya menjadi daerah resapan air dan berfungsi sebagai kawasan yang dapat melindungi daerah yang berada dibawahnya terabaikan dan tidak sesuai dengan fungsinya.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah kabupaten sleman memberikan batasan-batasan terhadap zona pembangunan dikawasan Gunung Nerapi. Kastil atau Puri adalah bangunan pada tapak-tapak yang strategis yang digunakan sebagai tempat berlindung bagi budak-budak yang berada di daerah pertanian sekitarnya. Selama abad kegelapan kastil merupakan tempat biara menjadi tujuan utama bagi para pengungsi. Dalam sejarahnya di Eropa, posisinya diperkuat oleh gereja-gereja, digabung dengan kekuasaan feodal, memperbarui keunggulan keberadaan kebersamaan di dalam tembok-tembok pelindung kota. Penemuan alat pendobrak dan pelanting memaksa pembangunan tembok-tembok yang kuat di sekeliling kota, yang merangsang kembali kehidupan perkotaan. Akibatnya daerah perdesaan menjadi tidak aman dan perbentengan diperluas sehingga mencakup hunian-hunian yang mengelompok di sekitar kastil dan biara.

Pembangunan kastil yang dibangun di lereng merapi Kepuharjo Cangkringan, Sleman mengundang simpatik bagi para wisatawan. Namun pembangunan tersebut mendapat kontroversi bagi masyarakat serta pemerintah sendiri khususnya Perda No. 12 Tahun 2012 tentang tata ruang. Pembangunan kastil tersebut tidak memiliki izin pembangunan. Hal tersebut disebabkan pembangunan dan pengelolaan kastil

termasuk dalam kawasan rawan bencana (KRB) di daerah merapi serta melanggar perda yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. Pada akhirnya pembangunan the lost world castle atau biasa disebut kastil tersebut sempat diminta untuk diberhentikan pembangunannya oleh pemerintah kabupaten Sleman. Hal itu dinyatakan oleh kepala dinas pekerjaan umum, perumahan, dan kawasan pemukiman (DPUP dan KP) menyatakan bahwa pembangunan obyek wisata itu dilakukan tanpa izin sehingga pemerintah meminta kepada pengelolanya untuk menghentikan proses pembangunan kastil tersebut. (Sapto Winarno : 2017 : *Kompas.com*).

Pelarangan terkait izin pembangunan tercantum dalam perda No 12 tahun 2012 tentang tata ruang wilayah, pada Bab IV Pasal 33 ayat 1 dan 2 yang menyatakan bahwa kawasan lindung geologi antara lain, kawasan rawan bencana gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, area yang terkena dampak langsung letusan Merapi 2010 seluas kurang lebih 1.578 (seribu lima ratus tujuh puluh delapan) hektar meliputi, Kecamatan Ngemplak, Kecamatan Pakem dan Kecamatan Cangkringan. Maka dari itu peneliti tertarik untuk mengambil judul tersebut, sebagaimana yang sudah diuraikan diatas bahwa pembangunan kastil tidak memiliki izin namun pada kenyataannya pembangunan kastil tersebut tetap dilaksanakan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana Perda No. 12 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031 berfungsi untuk mengatur tata ruang di Kabupaten Sleman terkait Taman Nasional

Gunung Merapi dan kawasan rawan bencana yang berada di Gunung Merapi dengan melakukan penelitian yang berjudul ***“Evaluasi Kebijakan Perda No 12 Tahun 2012 tentang tata ruang wilayah Kabupaten Sleman”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana Evaluasi Perda No. 12 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Sleman tahun 2011-2031 terhadap Pembangunan Pariwisata dikawasan Gunung Merapi ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengevaluasi Perda No.12 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Sleman tahun 2011-2031.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sleman dalam menangani pembangunan wisata berupa bangunan kastil di kawasan Gunung Merapi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan memberikan manfaat kepada berbagai pihak seperti :

1. Bagi Pemerintah kabupaten Sleman

Penelitian ini diharapkan mampu memberi masukan untuk dapat memperbaiki kebijakan yang lebih baik dan dapat diterapkan di Kabupaten Sleman sebagai langkah untuk menyelamatkan kerusakan di kawasan Gunung Merapi.

2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baru tentang lingkungan dan bagaimana cara untuk menjaganya, untuk masyarakat kawasan Gunung Merapi pada khususnya dan bagi masyarakat luas pada umumnya.

3. Bagi Ilmu Pengetahuan

Sebagai pengetahuan dan pengembangan ilmu didalam bidang penelitian tentang evaluasi kebijakan publik, yang dapat dijadikan referensi untuk penelitian yang serupa pada waktu mendatang

4. Bagi Peneliti

Sebagai langkah untuk mencari pengalaman dan penelitian tersebut merupakan syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan.

E. Kerangka Teori

a. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Subarsono (2013: 119) evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Subarsono menambahkan bahwa

evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Agar dapat mengetahui (*outcome*), dan dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya, lima tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Sebab kalau evaluasi dilakukan terlalu dini, maka (*outcome*) dan dampak dari suatu kebijakan belum kelihatan.

Nugroho (2003: 183) mengemukakan bahwa sebuah kebijakan publik, tidak bisa dilepas begitu saja tetapi kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai evaluasi kebijakan. Nugroho menambahkan bahwa evaluasi ditunjukkan untuk menilai sejauh mana keefektifitasan kebijakan publik guna di pertanggung jawabkan kepada konstituennya dan sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan.

Dunn (1998) berpendapat secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan tersebut jelas atau diatasi

Evaluasi kebijakan publik merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi maupun efektifitas suatu program/kegiatan (Nunsroho dan Wiratnolo : 2011 : 18). Nugroho dan Wiratnolo menambahkan bahwa cara pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan dengan membandingkan hasil terhadap target (dari sisi efektifitas) dan realisasi terhadap rencana pemanfaatan sumber daya (dari sisi efisiensi). Hasil evaluasi kinerja merupakan umpan balik (feed back) bagi suatu organisasi untuk memperbaiki kinerjanya (Nugroho dan Wiratnolo 2011).

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan proses menilai terhadap kinerja suatu kebijakan publik. Dengan hasil penilaian tersebut dapat dilihat seberapa efektif suatu kebijakan publik di implementasikan untuk selanjutnya dapat dipertanggungjawabkan fungsi dan keberadaanya kepada masyarakat.

Dunn (1998: 608-610) menyatakan bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan yang bersifat evaluatif dan evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakan dari metode-metode analisis kebijakan lainnya seperti :

- 1. Fokus Nilai**

Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program.

2. Interdependensi Nilai dan Fakta

Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara actual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu.

3. Orientasi masa sekarang dan lampau

Dunn (1998: 28-29) mengemukakan evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Menurut Agustino (2014: 186) mengemukakan ada dua hal yang perlu diperhatikan ketika hendak melakukan evaluasi antara lain:

1. Evaluasi kebijakan berusaha untuk member informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal berfungsi untuk menilai aspek instrument (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrument tersebut
2. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dan kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik, maka evaluasi harus menilai apakah tujuan yang telah ditetapkan kebijakan tersebut benar-benar mampu menyelesaikan masalah-masalah yang ada, yang seringkali tidak terselesaikan.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn yang dikutip dalam Agustino (2014: 188) menyatakan bahwa terdapat tiga fungsi dari evaluasi kebijakan yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Evaluasi Kebijakan harus memberikan info yang valid dan dapat di percaya mengenai kinerja kebijakan yang dapat dijabarkan sebagai berikut :
 - a. Seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program.
 - b. Apakah tindakan yang ditempuh oleh *implementing agencies* sudah benar-benar efektif, responsif, akuntabel dan adil.
 - c. Bagaimana efek dan dampak dari kebijakan itu sendiri dimana evaluator dapat memberdayakan output dan outcome yang dihasilkan dari suatu implementasi kebijakan.
2. Evaluasi kebijakan berfungsi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Pemilihan nilai dalam mencapai tujuan dan target, sejatinya tidak didasari oleh kepentingan-kepentingan nilai dari kelompok ataupun golongan.
3. Evaluasi kebijakan berfungsi juga untuk memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk bagi perumusan masalah maupun pada rekomendasi kebijakan. Informasi tentang tidak memadainya Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi

sumbangan bagi reformulasi masalah kebijakan dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu diredifinisi ulang. Evaluasi kebijakanpun dapat berfungsi dalam menyumbangkan alternative kebijakan yang lebih baru atau refisi atas kebijakan-kebijakan publik dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang ada sebenarnya perlu diganti dengan yang lebih baik

c. Indikator Evaluasi Kebijakan

Evaluasi membutuhkan indikator untuk dapat dinilai keberhasilannya (Subarsono, 2013). Dunn (2003: 610) menyatakan bahwa nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Dunn menambahkan bahwa nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Indikator evaluasi yang dikembangkan Dunn mencakup enam indikator sebagai berikut:

Tabel 1.1

Kriteria Evaluasi

No.	KRITERIA	PERTANYAAN
1.	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2.	Efisiensi	Seberapa banyak usaha untuk hasil yang diinginkan?

3.	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
4.	Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda.
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu.
6.	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber: William N. Dunn 2003: 10

1. Efektifitas

Efektifitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan kepada organisasi semakin besar, maka semakin besar juga tingkat efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar kepada organisasi, maka makin besar juga hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah

gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauh mana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal. (Winarno 2002: 184)

2. Efisiensi

Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan. (Winarno 2002: 186)

3. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar. (Winarno 2002: 186)

4. Ketetapan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut. (Winarno 2002: 184)

d. Pendekatan Dalam Evaluasi Kebijakan

Dunn pada tahun 1999 (dikutip dalam Agustino 2014: 189) menjelaskan beberapa pendekatan evaluasi kebijakan untuk menghasilkan penilaian yang baik. Pendekatan tersebut adalah : (1) Evaluasi semu atau (*pseudo evaluation*) ialah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan (2) evaluasi formal, tujuan evaluasi formal atau formal evaluation adalah untuk memperoleh informasi yang

valid dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan yang didasarkan atas tujuan formal program kebijakan secara deskriptif.

Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target yang diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Dalam model ini terdapat tipe untuk memahami evaluasi kebijakan yaitu; pertama evaluasi sumatif yaitu evaluasi yang berusaha memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu; kedua evaluasi formatif, suatu tipe evaluasi kebijakan yang berusaha untuk meliputi usaha-usaha secara terus menerus dalam rangka memantau pencapaian tujuan dan target formal (3) evaluasi keputusan teoritis atau decision theoretic evaluation adalah pendekatan evaluasi kebijakan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan

e. Teknis Penelitian Evaluasi Kebijakan

Rochyati (2012) menyebutkan bahwa evaluasi kebijakan bukanlah hal yang dapat dipandang sepele karena dari hasil penelitian tersebut diharapkan diperoleh masukan/umpan balik dan penilaian-penilaian yang akurat atas sebuah kinerja kebijakan/program, serta hasilnya dapat

dipertanggungjawabkan. Rutman pada tahun 1977 (dikutip dalam Rochyati 2012: 11-12) memaparkan panduan evaluasi sebagai berikut :

1. Sebelum Pelaksanaan

- a. Prosedur pengamatan ilmiah dengan cara mengamati dan memahami tujuan evaluasi, mengamati dan memahami kriteria, mengamati sensitivitas metode.
- b. Fokus pada proses dan outcome kebijakan/program, bukan hanya pada outcome saja. Dengan demikian dapat diperoleh informasi mengenai aktifitas-aktifitas apa yang menghasilkan apa serta memungkinkan upaya replikasi di kemudian hari.
- c. Jangan batasi dampak hanya pada sasaran-sasaran yang dinyatakan secara formal saja, sebab tidak semua sasaran kebijakan dinyatakan formal. Konsekuensi-konsekuensi yang mungkin terjadi akibat program/kebijakan juga dipertimbangkan. Untuk itu manfaat hasil penelitian yang terkait, gunakan logika, atau pengalaman-pengalaman atas program yang serupa.
- d. Pertimbangkan informasi yang dibutuhkan oleh pembuat keputusan dimasa mendatang, bukan hanya kebutuhan saat ini.

2. Persiapan sebelum menguji program

a. Definisi Program Secara Jelas

Harus dipastikan bahwa label yang diberikan pada sebuah program memiliki makna dan maksud yang sama bagi semua yang terlibat, sehingga jelas data mana yang harus diukur.

b. Spesifikasi Sasaran

Karena sasaran-sasaran merupakan kriteria keberhasilan program, maka harus dinyatakan secara spesifik agar dapat diperoleh tolok ukurnya.

c. Keterkaitan Rasional

Harus ada keterkaitan rasional antara program yang akan dievaluasi dengan sasaran yang dituju dan dampak yang diharapkan. Ada tidaknya kaitan tersebut, dapat menentukan apakah program tersebut yang harus dimodifikasi atau sasaran dan hasil yang harus dirubah.

d. Pastikan Kegunaan Evaluasi

Kendati studi evaluasi dimaksudkan sebagai akuntabilitas program, serta untuk memberikan informasi yang terkait dengan pelaksanaan dan hasil program kepada pembuat keputusan dan manajemen, namun seringkali studi evaluasi dilakukan dengan maksud tertentu. Karenanya evaluator juga harus mengetahui siapa yang sebenarnya menghendaki evaluasi tersebut.

f. Tata Ruang Wilayah

1. Pengertian Tata Ruang Wilayah

Berlandaskan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Pada pasal 1 ayat 2 tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Menurut Jayadinata tahun 1992 (dikutip dalam Kodoatie dan Sjarief 2010: 399) menyatakan bahwa menurut istilah geografi umum, yang dimaksud ruang adalah seluruh lapisan bumi yang merupakan lapisan biosfer, tempat hidup tumbuhan, hewan dan juga manusia.

Kodoatie dan Sjarief (2010: 399) berpendapat bahwa tata ruang wilayah merupakan wujud susunan dari suatu tempat kedudukan yang berdimensi luas dan isi dengan memperhatikan struktur dan pola dari tempat tersebut berdasarkan sumber daya alam dan buatan yang tersedia serta aspek administratif dan aspek fungsional untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan demi kepentingan generasi sekarang dan yang akan datang.

Tarigan (2005: 49) menyatakan bahwa perencanaan ruang wilayah adalah perencanaan penggunaan/pemanfaatan ruang wilayah,

yang intinya adalah perencanaan penggunaan lahan (land use planning) dan perencanaan pergerakan pada ruang tersebut. Tarigan juga berpendapat bahwa perencanaan ruang wilayah pada dasarnya adalah menetapkan ada bagian-bagian wilayah (zona) yang dengan tegas diatur penggunaannya (jelas peruntukannya) dan ada bagian wilayah yang kurang atau tidak diatur penggunaannya. Bagi wilayah yang tidak diatur penggunaannya maka pemanfaatan diserahkan kepada mekanisme pasar. perencanaan pemanfaatan ruang wilayah agar pemanfaatan itu dapat memberikan kemakmuran sebesar-besarnya kepada masyarakat baik jangka pendek maupun jangka panjang termasuk menunjang keamanan dan pertahanan (Tarigan 2005: 49)

Dari pemaparan tata ruang menurut beberapa ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa tata ruang adalah pengaturan dan pemanfaatan lahan di suatu wilayah. Tata ruang dilaksanakan dengan membagi zona-zona yang diatur dan jelas peruntukannya demi kemakmuran masyarakat untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang.

Ruang di dalam suatu daerah sangat perlu untuk ditata dan diatur sedemikian rupa untuk dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yang menjelaskan bagaimana fungsi kawasan perkotaan yang didalamnya terdapat pemusatan dan distribusi

pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Kawasan pedesaan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan SDA dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman pedesaan serta kawasan lindung yang fungsi utamanya melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan

2. Asas-asas penataan ruang

Asas- asas penataan ruang tercantum dalam Undang-undang nomor 26 tahun 2007 sebagai berikut :

- a. Keterpaduan: bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Lintas pemangku kepentingan yang dimaksud adalah pemerintah dan masyarakat
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan: penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta kawasan perkotaan dan pedesaan.

F. Definisi Konseptual

Definisi Konseptual menjelaskan tentang pembatasan konsep dengan konsep yang lain untuk menghindari terjadi kesalahpahaman. Berdasarkan

kerangka teori yang sudah dijelaskan diatas, maka dapat diuraikan beberapa konsep terkait penelitian sebagai berikut :

1. Evaluasi kebijakan adalah sebuah konsep atau kebijakan publik yang dijalankan dengan maksud tertentu untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu, evaluasi merupakan salah satu tingkatan didalam proses kebijakan publik. Evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan sudah berjalan dengan baik atau tidak
2. Tata ruang wilayah adalah rencana tata ruang yang bersifat umum dari wilayah kota, yang merupakan penjabaran dari RTRW provinsi, dan berisi tujuan, kebijakan, strategi pengaturan dalam pemanfaatan lahan dalam suatu wilayah dengan membaginya kedalam zona – zona yang diatur fungsi dan peruntukannya demi kemakmuran masyarakat sekarang maupun duimasa yang akan datang sebagai bentuk keberlanjutan.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan teori tentang indikator evaluasi kebijakan dilihat dari segi tujuan dan target yang di paparkan oleh William Dunn untuk mengevaluasi Perda No. 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penting dalam sebuah penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan apa yang akan diteliti. Dalam penelitian

ini akan menggunakan indikator evaluasi kebijakan yang dipaparkan oleh William Dunn, indikator tersebut adalah efektivitas, efisiensi, kecukupan, ketepatan, pemerataan, responsifitas. Tetapi dalam penelitian ini hanya menggunakan empat indikator yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, ketepatan sedangkan indikator pemerataan dan responsifitas tidak digunakan karena menyangkut dengan biaya distribusi, biaya yang dimaksud adalah pendistribusian dana terhadap kelompok pengelola wisata, sedangkan dalam penelitian ini tidak membahas mengenai kedua indikator tersebut melainkan lebih memfokuskan kepada evaluasi kebijakan dan tata ruang wilayah. Untuk mempermudah pembahasan penelitian maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2

Indikator dan Evaluasi Kebijakan

NO	INDIKATOR	ALAT UKUR
1	Efektivitas	Apabila pencapaian tujuan kepada organisasi semakin besar maka semakin besar juga Efektivitasnya
2	Efisiensi	Apabila sasaran yang ingin dicapai suatu kebijakan ternyata sederhana sedangkan biaya terlampau besar biaya dengan hasil yang ingin dicapai maka kebijakan melakukan pemborosan dan tidak layak dilaksanakan
3	Kecukupan	Kecukupan masih berhubungan dengan Efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan
4	Ketepatan	Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak

H. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Rahmawati (2010) menyatakan bahwa penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya. Penelitian ini akan mengungkapkan masalah pembangunan pariwisata dan keadaan yang sebenarnya terjadi di Kawasan Gunung Merapi terkait penataan ruang oleh Pemerintah Kabupaten Sleman berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman tahun 2011-2031.

b. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah Bappeda Kabupaten Sleman, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman, Dinas Perizinan Kabupaten Sleman, dan Dinas Tata Ruang Kabupaten Sleman.

c. Jenis Data

1. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung oleh peneliti dari sumber langsung yang bersifat subjektif, karena belum diolah. Teknik yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data primer yaitu dengan cara wawancara. Kepada Instansi Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Tata Ruang, Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu di Kabupaten Sleman tahun 2016.

2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari pihak ketiga yang sifatnya lebih objektif karena sudah diolah, pada dasarnya didapatkan dari hasil penelitian, jurnal, karangan ilmiah, dan monografi setempat.

d. Unit Analisa Data

Unit Analisa merupakan obyek nyata yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, peneliti akan mengadakan penelitian kepada Dinas Perizinan Kabupaten Sleman, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman, Dinas Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman, Bappeda Kabupaten Sleman. Pihak tersebut merupakan pihak yang relevan dan tepat dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan dalam menyusun penelitian ini.

Perda Tata Ruang Kabupaten Sleman perlu dievaluasi karena di Kabupaten Sleman khususnya di Kawasan Gunung Merapi adalah daerah konservasi dan Taman Nasional Gunung Merapi yang menyebabkan kerusakan lingkungan akibat dari pembangunan wisata bangunan permanen sehingga kawasan Gunung Merapi yang seharusnya menjadi kawasan resapan air dan kawasan lindung terabaikan. Rusaknya lingkungan di Kawasan Gunung Merapi membawa dampak buruk bagi daerah Gunung Merapi itu sendiri maupun daerah dibawahnya seperti tanah longsor di kawasan KRB (kawasan rawan bencana di lereng Gunung Merapi).

e. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan kepada pihak yang terlibat langsung dalam penelitian dan merupakan pihak yang relevan untuk dapat memberikan informasi terkait judul dalam penelitian ini. Pertanyaan nantinya akan diajukan kepada :

a. Bappeda Kabupaten Sleman

- I. Drs. Kunto Riyadi, MPPM (Kepala Bappeda)
- II. Dona Saputra Ginting, ST, MES, M.AP (Kepala Subbidang Bappeda)
- III. Nur Fitri Handayani, SSTP, M,Si. (Kepala Subbag Perencanaan dan Evaluasi)

b. Dinas Tata ruang

- I. Ratna Wahyu M., S.T.Eng., M.Eng. (Kepala Seksi Tata Ruang Wilayah dan Tata Ruang Rinci)
- II. Nuryanto, ST, MBA. (Kepala Seksi Pendataan dan Kelayakan Bangunan)

c. Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman

- I. Drs. R. Amperawan Kusjadmikhadi, ST, MT (Kepala Bidang Pendekatan, Pembinaan, dan Pengawasan Bangunan)

d. Dinas Perizinan Kabupaten Sleman

f. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh dari informan akan diklasifikasikan dan digambarkan dengan kata-kata. Data-data yang dikumpulkan nantinya bukan berupa angka-angka melainkan kutipan-kutipan data sehingga laporan penelitian ini nantinya berisi kutipankutipan data. Data-data yang nantinya diperoleh merupakan dari hasil wawancara, naskah, catatan laporan dan dokumen-dokumen resmi. Dengan demikian diharapkan apa yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini nantinya dapat terjawab dengan maksimal.

Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna . makna adalah data yang sebenarnya, data pasti yang merupakan suatu nilai dibalik data yang tampak. Oleh karena itu penelitian kualitatif tidak menekankan generalisasi, tetapi lebih menekankan makna. Generalisasi dalam penelitian kualitatif diutamakan tranferability, artinya hasil penelitian tersebut dapat digunakan ditempat lain,

manakala tempat tersebut memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda

(Saebani, 2008 : 123).