BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan *(policy).* Setiap definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda pula. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Wahab, 2004 : 2). Berdasarkan pengertian kebijakan yang dikemukan oleh PBB tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan pedoman yang berisi deklarasi mengenai suatu program, rencana, ataupun aktivitas tertentu.

Menurut Kuncoro dalam bukunya yang berjudul *69 Kasus Hukum Mengguncang Indonesia*, pengertian kebijakan adalah :

> "Kebijakan memiliki pengertian kata yang merujuk rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan organisasi dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan." (Kuncoro, 2012 : 170)

Pengertian kebijakan menurut Kuncoro dikatakan sebagai rangkaian konsep dan asas, yaitu di mana kebijakan pada dasarnya merupakan konsep-konsep ataupun asas-asas yang merupakan gagasan awal dalam sebuah rencana yang akan dituangkan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, baik dalam pemerintahan maupun organisasi. Sedangkan pengertian lain dari kebijakan menurut Friedrich dalam Wahab sebagai berikut :

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan." (Wahab, 2004 : 3)

Kebijakan diartikan sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan dengan cari mengatasi hambatan yang ada serta mencari peluang agar tujuan dapat tercapai. Berkenaan dengan definisi kebijakan ini, Winarno (2005 : 16) mengingatkan bahwa "dalam mendefinisikan kebijakan haruslah melihat apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang diusulkan mengenai suatu persoalan." Alasannya adalah karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi, sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan haruslah melihat dari apa yang sebenarnya terjadi terhadap suatu persoalan, dan bukanlah melihat isu semata atas suatu persoalan.

Selanjutnya Wahab juga mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri sebenarnya masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para

ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. “Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
9. Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.”
    (Wahab 2008 : 40-50)

Pedoman yang dikemukakan Wahab terhadap istilah kebijakan di atas, membedakan antara kebijakan dengan keputusan, dan menyatakan bahwa kebijakan memiliki tujuan. Adapun pada kebijakan publik, dijelaskan bahwa kebijakan publik menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah. Thomas Dye dalam Subarsono (2005 : 2) memberikan definisi kebijakan publik yaitu “apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.” Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta; kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Selanjutnya Pressman dan Widavsky dalam Budi Winarno mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan.” Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini

dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah (APPPTM, 2015 : 324).

Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan menyatakan bahwa kebijakan publik adalah "pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah." Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas (APPPTM, 2015 : 324).

Wiliiam N. Dunn menyebutkan pengertian kebijakan publik adalah sebagai berikut :

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah." (Dalam Wibawa 2003 : 109)

Berdasarkan pendapat Dunn di atas, diketahui bahwa kebijakan publik memiliki banyak pilihan yang bersifat kolektif atas ketergantungannya pada suatu hal, termasuk keputusan untuk bertindak. Adapun kebijakan publik ini adalah dibuat oleh badan atau pemerintah. Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah

daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota (APPPTM, 2015 : 323).

Studi kebijakan publik merupakan suatu studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Kecenderungan para ilmuwan politik semakin menaruh minat yang besar terhadap studi kebijakan publik telah dinyatakan Thomas Dye sebagaimana dikutip Wahab sebagai berikut :

> "Studi ini mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan." (Wahab, 2004 : 11-12)

Pendapat Thomas Dye di atas menjelaskan bahwa studi dari pada kebijakan publik pada dasarnya meliputi isi dari kebijakan publik itu sendiri, penilaian atas dampat yang ditimbulkan dari kebijakan publik, serta akibat yang ditimbulkan dari adanya kebijkan publik terhadap masyarakat sebagai sasarn kebijakan.

Kebijakan publik semakin relevan untuk dikaji karena persoalan-persoalan aktual yang muncul dari berbagai kebijkan atau program pemerintah. Bahkan bila kebijakan publik dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, maka minat untuk mengkaji kebijakan publik telah berlangsung sejak amat lama, bahkan sejak zaman Plato dan Aristoteles, walaupun saat itu studi mengenai kebijakan publik masih terfokus pada lembaga-lembaga negara saja (Winarno,

2005 : 16). Wahab dengan mengikuti pendapat dari Anderson dan Dye menjelaskan tiga alasan mengapa kebijakan publik perlu dipelajari, yaitu :

1. "Alasan ilmiah *(scientific reason)*
   Dari sudut ini, maka kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses-proses perkembangannya dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Pada gilirannya hal ini akan menambah pengertian tentang sistem politik dan masyarakat secara umum. Dalam konteks seperti ini, maka kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable)* maupun sebagai variabel independen *(independent variable)*. Jika kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Misalnya, bagaimana kebijakan dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan *(power)* antara kelompok-kelompok penekan dan lembaga-lembaga pemerintah? Bagaimana urbanisasi dan pendapatan nasional membantu dalam menentukan atau mempengaruhi isi atau muatan kebijakan? Sebagai variabel bebas, dapat dipertanyakan bagaimana kebijakan mempengaruhi dukungan bagi sistem politik atau pilihan-pilihan kebijakan masa depan? Pengaruh apa yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan sosial masyarakat? Apa saja dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan? Dengan demikian kebijakan publik dipandang sebagai variabel bebas bila fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan terhadap sistem politik dan lingkungan.
2. Alasan profesional *(professional reason)*
   Studi kebijakan dimaksudkan untuk menghimpun pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. Dalam hal ini Don K. Price (1964) membuat perbedaan antara tingkatan ilmiah (*the scientific estate)* yang berusaha menetapkan pengetahuan dan tingkatan profesional *(the professional estate)* yang berusaha menerapkan pengetahuan ilmiah kepada penyelesaian masalah-masalah sosial praktis. Beberapa ilmuwan politik setuju bahwa seorang ilmuwan dapat membantu menentukan tujuan-tujuan kebijakan publik, namun beberapa yang lain tidak sependapat. James E. Anderson termasuk yang mendukung profesionalitas (bukan hanya saintifik). Menurutnya, jika kita mengetahui sesuatu tentang fakta-fakta yang membantu dalam membentuk kebijakan publik atau konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan yang mungkin timbul, jika kita tahu bagaimana individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan mereka, maka kita layak memberikan hal tersebut dan tidak layak untuk berdiam diri. Oleh karenanya menurut Anderson adalah sesuatu yang sah bagi seorang ilmuwan politik memberikan saran-saran kepada pemerintah maupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan-persoalan dengan baik. Tentunya pengetahuan yang didasarkan

pada fakta adalah prasyarat untuk menentukan dan menghadapi masalah-masalah masyarakat.

3. Alasan politis *(political reason)*
   Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula. Sebagaimana telah diuraikan di atas beberapa ilmuwan politik cenderung pada pilihan bahwa studi kebijakan publik seharusnya diarahkan untuk memastikan apakah pemerintah mengambil kebijakan yang pantas untuk mencapai tujuan-tujuan yang tepat. Mereka menolak pendapat bahwa analis kebijakan harus bebas nilai. Bagi mereka ilmuwan politik tidak dapat berdiam diri atau tidak berbuat apa-apa mengenai masalah-masalah politik. Mereka ingin memperbaiki kualitas kebijakan politik dalam cara-cara menurut yang mereka sangat diperlukan, meskipun dalam masyarakat seringkali terdapat perbedaan substansial mengenai kebijakan apa yang disebut ‘benar’ dan ‘tepat’ itu.”
   (Wahab, 2004 : 12-14)

Ketiga alasan mengapa kebijakan publik perlu dipelajari di atas, merupakan alasan-alasan yang memang relevan pada masa sekarang ini, di mana pada alasan yang pertama, alasan ilmiah, kebijakan publik memanglah suatu ilmu yang perlu dipelajari karena dapat memperkaya pengetahuan kita. Kedua, alasan profesional, yaitu di mana dengan kita mempelajari kebijakan publik maka kita dapat memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan sehari-hari. Kemudian yang terakhir atau ketiga, alasan politis, di mana memang kita ketahui bahwa dalam praktik politik di negara kita ini pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan-kebijakan publik demi kepentingan rakyat.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu sebagai berikut :

1. “Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
2. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.” (APPPTM, 2015 : 324)

Karakteristik kebijakan publik di atas menjelaskan bahwa sesungguhnya kebijakan publik itu sesuatu yang mudah untuk dipahami dan mudah diukur. Mudah dipahami diartikan sebagai kemudahan dalam menjalankan kegiatan yang berkenaan dengan kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan mudah diukur yaitu ukuran dalam kebijakan adalah telah jelas, yaitu mengukur sejauh mana cita-cita dari kebijakan telah tercapai kemajuannya.

Kebijakan publik memiliki ciri-ciri yang dikemukakan Wahab antara lain :

1. "Kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkut paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
3. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, munkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan."
   (Wahab, 2004 : 5)

Berdasarkan pendapat Suharno di atas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya ciri-ciri kebijakan publik diantaranya merupakan suatu tindakan yang memiliki tujuan, terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait, dikeluarkan oleh pemerintah atas kondisi tertentu yang terjadi, dan dapat berisi muatan kebijakan yang bersifat positif maupun negatif, tergantung bagaimana kebijakan dikeluarkan atas kondisi tertentu dengan campur tangan pemerintah di dalamnya.

Adapun mengenai kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu :

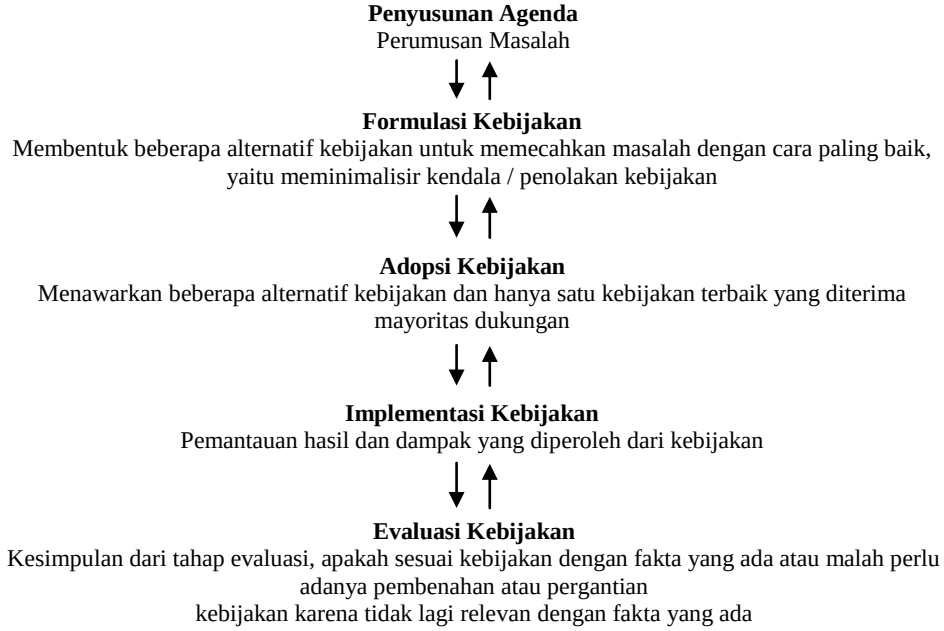
1. “Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.
2. Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Stretegi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis.”
   (Suharno, 2010 : 31)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pada dasarnya merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu, baik tujuan seseorang, kelompok ataupun pemerintah dalam lingkungan tertentu. Sedangkan kebijakan publik merupakan pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik ataupun pemerintahan yang mencakup berbagai bidang dan sektor, seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya.

Kebijakan lahir dari suatu proses pembuatan kebijakan publik yang merupakan suatu konsep yang komplek karena melibatkan banyak alur proses.

Tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dalam bagan ini, bukan termasuk proses akhir dari kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Di dalam setiap proses terdapat tahap-tahap kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

Gambar 2.1
Tahap Kebijakan Wiliam Dunn



(Wiliam Dunn, 2003 : 82)

Berdasarkan gambar di atas, diketahui bahwa tahapan-tahapan dalam kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda

   Pada tahap ini pejabat pemerintah terpilih merumuskan masalah secara bersama berdasarkan skala prioritas dan kepentingan masyarakat.

2. Formulasi Kebijakan

Rumusan masalah yang telah masuk dalam penyusunan agenda selanjutnya dicari pemecahannya dengan membuat berbagai alternatif pemecahan masalah.

3. Adopsi kebijakan

   Berbagai alternatif pemecahan masalah yang ada selanjutnya dipilih satu yang terbaik berdasarkan hasil keputusan bersama para pejabat pemerintah yang berwenang.

4. Implementasi Kebijakan

   Alternatif pemecahan masalah yang terpilih selanjutnya diimplementasikan dalam bentuk kebijakan program.

5. Evaluasi Kebijakan

   Implementasi kebijakan program tersebut selanjutnya dievaluasi apakah sudah sesuai dengan kondisi lapangan yang ada, serta untuk melihat sejauh mana keberhasilan kebijakan yang telah diimplementasikan.

2.1.2 Evaluasi

Menurut Arikunto dan Cepi dalam bukunya yang berjudul *Evaluasi Program Pendidikan*, pengertian evaluasi adalah sebagai berikut :

> "Evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak *decision maker* untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan."(Arikunto dan Cepi, 2008 : 2)

Evaluasi berdasarkan pengertian di atas merupakan kegiatan untuk mengumpulkan informasi akan bekerjanya sesuatu dengan tujuan untuk digunakan sebagai informasi dalam proses penentuan kebijakan. Sedangkan pada pengertian lain, "Evaluasi dapat juga diartikan sebagai proses menilai sesuatu berdasarkan kriteria atau tujuan yang telah ditetapkan yang selanjutnya diikuti dengan pengambilan keputusan atas obyek yang dievaluasi" (Djaali dan Pudji 2008 : 1). Pengertian evaluasi sesuai apa yang dikemukanan Djaali dan Pudji diartikan sebagai proses menilai sesuatu berdasarkan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan. Selanjutnya berdasarkan hasil penilaian atas tujuan dan kriteria yang telah ditetapkan tersebut akan digunakan sebagai landasan dalam pengambilan keputusan atas objek yang dievaluasi.

Adapun tujuan dan atau fungsi evaluasi menurut Crawford adalah :

1. "Untuk mengetahui apakah tujuan-tujuan yang telah ditetapkan telah tercapai dalam kegiatan.
2. Untuk memberikan objektivitas pengamatan terhadap prilaku hasil.
3. Untuk mengetahui kemampuan dan menentukan kelayakan.
4. Untuk memberikan umpan balik bagi kegiatan yang dilakukan."
   (Crawford, 2000 : 30)

Berdasarkan pendapat Crawford maka diketahui bahwa evaluasi pada dasarnya memiliki tujuan dan fungsi untuk mengetahui tujuan, memberikan objektivitas pengamatan, mengetahui kemampuan, serta memberikan umpan balik. Dengan adanya tujuan dan fungsi evaluasi ini, maka evaluator akan menjadi lebih terarah dalam melakukan evaluasi dalam suatu hal. Selain memiliki tujuan dan fungsi, evaluasi juga memiliki standar tertentu dalam prosesnya terhadap

suatu kegiatan. Menurut Umar, standar yang dipakai untuk mengevaluasi suatu kegiatan tertentu dapat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu :

1. "*Utility* (manfaat)
   Hasil evaluasi hendaknya bermanfaat bagi manajemen untuk pengambilan keputusan atas program yang sedang berjalan.
2. *Accuracy* (akurat)
   Informasi atas hasil evaluasi hendaklah memiliki tingkat ketepatan tinggi.
3. *Feasibility* (layak)
   Hendaknya proses evaluasi yang dirancang dapat dilaksanakan secara layak." (Umar, 2002 : 40)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa evaluasi merupakan proses penilaian berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan berdasarkan tiga aspek utama standar evaluasi, yaitu meliputi *utility* (manfaat), *accuracy* (akurat), dan *feasibility* (layak).

Secara umum, evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya, yaitu :

1. "Fokus nilai
   Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. Interdependensi Fakta-Nilai
   Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai".
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau
   Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
4. Dualitas nilai
   Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara."
   (Dalam Wibawa, 2003 : 608)

Berdasarkan pemaparan di atas, diketahui bahwa karakteristik pokok dari kegiatan evaluasi meliputi fokus pada nilai, yaitu evaluasi difokuskan pada penilaian suatu kebijakan. Interdependensi antara fakta dan nilai, yaitu evaluasi

harus benar-benar berdasarkan hasil temuan untuk dilihat apakah tujuan kebijakan telah benar-benar tercapai atau belum. Berorientasi pada masa kini dan masa lampau, yaitu evaluasi diarahkan pada tuntutan-tuntutan masa kini dan masa lalu. Dualitas nilai atau bernilai ganda, yaitu evaluasi dapat dipandang sebagai tujuan dan dapat dipandang sebagai cara.

2.1.3 Evaluasi Kebijakan

Dari semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah agar dapat diketahui apakah kebijakan itu sudah dilaksanakan sesuai pedoman pelaksanaan dan mengenai sasaran serta dapat mencapai tujuan pedoman maka perlu diadakan evaluasi kebijakan. Sebab dengan evaluasi kebijakan, kita dapat mengetahui pelaksanaan kebijakan dan pengukuran hasil-hasil yang dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Samodra Wibawa dkk, bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan tersebut bermaksud mengetahui aspek proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan (Hardjanti, 2009 : 29).

Pengertian evaluasi kebijakan menurut Muhadjir Darwin bersama Wahyu Nurhardjadmo adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan target kebijakan yang ditentukan (Hardjanti, 2009 : 29). Sedangkan menurut Anderson dalam Winarno (2008 : 166), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau

penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu penilaian untuk mengukur seberapa jauh suatu kebijakan yang telah ditetapkan membuahkan hasil dan telah mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut Samodra dkk dalam Nugroho menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu :

1. "Eksplanasi
   Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program.
2. Kepatuhan
   Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit
   Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting
   Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut."
   (Nugroho, 2003 : 186-187)

Pendapat Samodra dkk menyatakan bahwa fungsi-fungsi dari evaluasi kebijakan meliputi ekspanasi, yaitu melalui evaluasi dapat terlihat realitas pelaksanaan potret-potret evaluasi di lapangan, kemudian kepatuhan, yaitu melalui evaluasi dapat terlihat apakah tindakan kebijakan yang selama ini dilakukan oleh para pelaku kebijakan telah sesuai dengan prosedur yang berlaku atau tidak. Selanjutnya adalah audit, yaitu melalui evaluasi akan terlihat apakah

output dari kebijakan benar-benar tepat sasaran atau tidak, dan yang terakhir adalah akunting, yaitu melalui evaluasi akan dpaat dilihat bagaimana akibat sosial ekonomi dari kebijakan yang diterapkan.

Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. “Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundan-gundangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/ peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan (Bambang Sunggono dalam.”
   (APPPTM, 2015 : 329)

Unsur-unsur kebijakan tersebut di atas haruslah dapat dipenuhi agar kebijakan yang diterapkan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan mencapai sasaran yang memang diharapkan demi kepentingan masyarakat sebagai objek kebijakan dengan ditunjang ketersediaan fasilitas yang memadai dan didukung oleh mentalis aparat penegak hukum atau penegak kebijakan. Menurut Subarsono terdapat beberapa kendala yang mungkin dihadapi dalam evaluasi kebijakan, antara lain :

1. “Kendala psikologis

Secara psikologis, masih banyak aparat pemerintah atau pengambil dan pelaksana kebijakan yang alergi dengan kegiatan evaluasi. Hal itu disebabkan oleh adanya asumsi bahwa evaluasi kebijakan sangat mempengaruhi karir pelaksana kebijakan. Sehingga ada kekhawatiran sangat dini bahwa jika evaluasi yang dilakukan menunjukkan hasil yang jelek, maka akan menghambat promosi mereka ke jenjang yang lebih tinggi. Oleh karenanya masih sangat umum bahwa pengambil dan para pelaku kebijakan masih menganggap kegiatan evaluasi tidak sewajib metode-metode analisis kebijakan publik sebelumnya, bahkan tak jarang evaluasi hanya dianggap sebagai kegiatan pelengkap yang boleh tidak dilaksanakan.

2. Kendala ekonomis
   Bagaimanapun kegiatan evaluasi tetap saja membutuhkan anggaran tertentu sesuai dengan bobot pekerjaan yang akan diambil sesuai dengan metode dan relevansinya. Secara umum, kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak murah, misalnya untuk pengumpulan data, pengolahan data, para staf dan evaluator. Untuk itu, hampir tidak mungkin melakukan evaluasi kebijakan tanpa adanya dukungan finansial yang cukup. Di tambah lagi, dalam keadaan finansial yang kurang memadai, kegiatan evaluasi seringkali mendapatkan proporsi yang kecil dibandingkan metode-metode analisis kebijakan sebelumnya, sehingga dapat saja evaluasi yang dilakukan tidak optimal.
3. Kendala teknis
   Evaluator seringkali dihadapkan pada beberapa hambatan teknis, seperti tidak tersedianya data yang mutakhir dan kalaupun ada data yang tersedia secara kualitatif kurang baik. Di samping itu, suplai data seringkali dipandang sebagai kegiatan formalitas, sehingga substansi dari data tersebut kurang diperhatikan.
4. Kendala politis
   Suatu kebijakan dapat saja diwarnai oleh kepentingan dan tawar menawar politik tertentu dari kekuatan politik baik di dalam maupun di luar struktur pemerintahan. Dalam keadaan yang demikian evaluasi kebijakan akan sangat sulit untuk dapat dilakukan secara *fair* dan terbuka.
5. Kendala sumber daya evaluasi
   Pekerjaan mengevaluasi suatu kebijakan bukanlah hal gampang. Kegiatan evaluasi memerlukan kompetensi khusus, sesuai dengan bidang kebijakannya. Beberapa lembaga pemerintahan tidak memiliki cukup sumber daya manusia yang memiliki kemampuan *mumpuni* di bidang evaluasi ini. Tanpa kompetensi khusus di bidang evaluasi, sangat sulit untuk melaksanakan kegiatan evaluasi atas kinerja kebijakan yang diambil. Kalupun evaluasi dilaksanakan, tentu hasilnya tidak optimal dan kurang menggambarkan keadaan hasil kebijakan yang senyatanya."
   (Subarsono, 2005 : 130-131)

Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa dalam melakukan kegiatan evaluasi kebijakan publik tidak selalu dapat berjalan mulus, karena terdapat

beberapa kendala yang mungkin dihadapi, yaitu meliputi kendala psikologis, kendala ekonomis, kendala teknis, kendala politis, dan kendala sumber daya evaluasi. Kendala-kendala ini dapat muncul dikarenakan kegiatan evaluasi kebijakan bukanlah suatu kegiatan yang mudah.

Menurut James Anderson dalam Winarno, evaluasi kebijakan terbagi ke dalam tiga tipe, yaitu :

1. “Tipe pertama
   Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
2. Tipe kedua
   Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.
3. Tipe ketiga
   Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.”
   (Winarno, 2008 : 229)

Berdasarkan pendapat James Anderson tersebut di atas, diketahui bahwa evaluasi kebijakan memiliki tiga tipe, yaitu tipe pertama yang dipahami sebagai kegiatan fungsional, tipe kedua yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan, dan tipe ketiga melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan.

Bentuk tabel Wiliam N. Dunn memberikan model evaluasi sebagai berikut :

Tabel 2.1

Model Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Berapa banyak dipergunakan sumberdaya?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan telah memecahkan masalah?
Pemerataan (*equity*)	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok target yang berbeda?
Responsivitas	Apakah hasil kegiatan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber : Dalam Nugroho (2014 : 282)

Kriteria evaluasi yang dikemukakan Wiliam N. Dunn di atas merupakan indikator penilaian evaluasi yang akan peneliti gunakan dalam penelitian ini, yaitu meliputi :

1. Efektivitas, merupakan suatu alternatif untuk mencapai hasil ataupun tujuan yang diharapkan atas diterapkannya kebijakan. Efektifitas diukur dengan hal yang berkaitan dengan unit produk atau nilai moneternya.
2. Efisiensi, merupakan jumlah usaha yang diperlukan berkenaan dengan penerapan kebijakan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi

diukur dengan perhitungan sumber daya yang digunakan untuk mencapai efektifitas tertinggi.

3. Kecukupan, merupakan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas kebijakan yang telah dibuat dapat memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan masalah. Kecakupan diukur dengan kinerja untuk melihat sejauh mana pemerintah daerah telah bekerja dalam menerapkan kebijakanya dan dibandingkan dengan target yang telah ditentukan pada saat perumusan kebijakan.
4. Pemerataan, merupakan sesuatu yang berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat tertentu. Artinya, apakah kebijakan yang diterapkan memiliki keadilan bagi kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat sebagai sasaran kebijakan.
5. Responsivitas, merupakan seberapa jauh suatu kebijakan dapat menyelesaikan masalah atas kondisi yang ada di lapangan.
6. Ketepatan, merupakan sesuatu yang merujuk pada tujuan program kebijakan, artinya yaitu apakah kebijakan yang selama ini berjalan tepat sasaran atau belum.

Teori lain untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik dikemukakan oleh Winarno yang meliputi kriteria-kriteria sebagai berikut :

1. “Efektivitas
   Efektivitas 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.
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. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.

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.
4. Perataan
   Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan *(equity)* erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata.
5. Responsivitas
   Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.
6. Ketepatan
   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, 2008 : 184)

Berdasarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan menurut Winarno di atas, maka dapat disimpulkan bahwa untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik dapat diukur dengan enam kriteria, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan.

2.1.4 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tasikmalaya, pada pasal 1 ayat 67, 68, dan 69 masing-masing berbunyi sebagai berikut :

> Pasal 1 ayat 67 :
> Kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.
> Pasal ayat 68 :
> Kawasan strategis provinsi adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup provinsi terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.
> Pasal ayat 69 :
> Kawasan strategis kabupaten adalah kawasan yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup Kabupaten terhadap ekonomi, sosial, budaya, lingkungan, serta pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi.

Berdasarkan pasal-pasal di atas, pada penelitian ini Kampung Naga merupakan kawasan strategis kabupaten. Hal ini dikarenakan Kampung Naga merupakan wilayah kewenangan dari Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya. Namun, dalam lingkup yang lebih besar, Kampung Naga juga merupakan kawasan strategis provinsi, karena letaknya di Provinsi Jawa Barat dan dapat dijadikan sebagai kekayaan milik provinsi.

Adapun pada pasal 47, mengenai penetapan kawasan strategis kabupaten yaitu penetapan kawasan strategis Kabupaten terdiri atas kawasan strategis Provinsi (KSP) dan kawasan strategis Kabupaten (KSK). Rencana kawasan strategis digambarkan dalam peta dengan tingkat ketelitian 1 : 50.000 sebagaimana tercantum dalam Lampiran VII dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini. Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) meliputi KSK dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi, KSK dari sudut kepentingan sosial budaya, dan KSK dari sudut kepentingan pendayagunaan sumberdaya alam dan atau teknologi tinggi.

Perwujudan pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten salah satunya terdiri atas perwujudan kawasan strategis. Pada pasal 56 dijelaskan bahwa perwujudan kawasan strategis terdiri atas perwujudan kawasan strategis sudut kepentingan ekonomi, perwujudan kawasan strategis sudut kepentingan sosial budaya, dan perwujudan kawasan strategis sudut kepentingan sumber daya alam. Pada penelitian ini, perwujudan kawasan strategis Kampung Naga yaitu dari sudut kepentingan sosial budaya, yaitu meliputi penyusunan Rencana Tata Ruang kawasan Strategis Kampung Naga di Kecamatan Salawu.

2.1.5 Kawasan Strategis

Pengertian kawasan strategis kabupaten sebagai berikut :

> “Kawasan strategis wilayah kabupaten merupakan bagian wilayah kabupaten yang penataan ruangnya diprioritaskan, karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten terhadap ekonomi, sosial budaya, dan/atau lingkungan. Penentuan kawasan strategis kabupaten lebih bersifat indikatif. Batasan fisik kawasan strategis

kabupaten akan ditetapkan lebih lanjut di dalam rencana tata ruang kawasan strategis" (Bappeda Serdang Bedagai, 2013 : V-3).

Berdasarkan pengertian di atas, diketahui bahwa kawasan strategis kabupaten merupakan wilayah di Kabupaten yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh yang sangat penting terhadap kemajuan dan perkembangan Kabupaten, baik dari segi ekonomi, sosial, budaya, maupun politik. Kawasan strategis wilayah kabupaten ini ditetapkan berdasarkan :

1. "Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
2. Nilai strategis dari aspek-aspek eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan;
3. Kesepakatan para pemangku kepentingan dan kebijakan yang ditetapkan terhadap tingkat kestrategisan nilai ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan pada kawasan yang akan ditetapkan;
4. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup wilayah kabupaten; dan
5. Ketentuan peraturan perundang-undangan."
   (Bappeda Serdang Bedagai, 2013 : V-3-V-4).

Kawasan strategis kabupaten ditetapkan berdasarkan lima hal, yaitu kebijakan dan strategi berkenaan dengan penataan wilayah kabupaten yang bersangkutan, wilayah yang hendak dikembangkan sebagai kawasan strategis memiliki nilai-nilai strategis dan aspek eksternalitas yang dianggap potensial, kawasan yang akan ditetapkan oleh para pemangku jabatan dianggap memiliki kestrategisan dalam aspek ekonomi, sosial budaya, serta aspek-aspek pendukung lainnya, daya dukung lingkungan wilayah kabupaten memungkinkan, dan terakhir adalah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kawasan strategis kabupaten ini berfungsi sebagai berikut :

1. “Mengembangkan, melestarikan, melindungi, dan/atau mengkoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan dalam mendukung penataan ruang wilayah kabupaten;
2. Sebagai alokasi ruang untuk berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat dan kegiatan pelestarian lingkungan dalam wilayah kabupaten yang dinilai mempunyai pengaruh sangat penting terhadap wilayah kabupaten bersangkutan;
3. Untuk mewadahi penataan ruang kawasan yang tidak bisa terakomodasi di dalam rencana struktur ruang dan rencana pola ruang;
4. Sebagai pertimbangan dalam penyusunan indikasi program utama RTRW kabupaten; dan
5. Sebagai dasar penyusunan rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten.” (Bappeda Serdang Bedagai, 2013 : V-3).

Adapun fungsi dari kawasan strategis ini yaitu mengembangkan serta melestarikan pembangunan wilayah guna mendukung penataan ruang wilayah kabupaten, sebagai alokasi ruang karena dianggap memiliki pengaruh penting terhadap kemajuan Kabupaten, untuk mewadahi penataan ruang kawasan yang tidak bisa terakomodasi di dalam rencana struktur ruang, sebagai pertimbangan dalam program rencana tata ruang wilayah Kabupaten, dan sebagai penyusunan rencana yang terperinci akan tata ruang wilayah Kabupaten.

Menurut Bappeda Serdang Bedagai, kawasan strategis wilayah kabupaten ditetapkan dengan kriteria-kriteria sebagai berikut :

1. “Kawasan yang memiliki nilai strategis ekonomi yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten yang merupakan aglomerasi berbagai kegiatan ekonomi yang memiliki:
    a. Potensi ekonomi cepat tumbuh;
    b. Sektor unggulan yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi;
    c. Potensi ekspor;
    d. Dukungan jaringan prasarana dan fasilitas penunjang kegiatan ekonomi;
    e. Kegiatan ekonomi yang memanfaatkan teknologi tinggi;
    f. Fungsi untuk mempertahankan tingkat produksi pangan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan;
    g. Fungsi untuk mempertahankan tingkat produksi sumber energi dalam rangka mewujudkan ketahanan energi; atau

h. Kawasan yang dapat mempercepat pertumbuhan kawasan tertinggal di dalam wilayah kabupaten;

2. Kawasan yang memiliki nilai strategis dari sudut kepentingan sosial budaya, yaitu kawasan budidaya dan kawasan lindung yang merupakan:
   a. Tempat pelestarian dan pengembangan adat istiadat atau budaya;
   b. Prioritas peningkatan kualitas sosial dan budaya;
   c. Aset yang harus dilindungi dan dilestarikan;
   d. Tempat perlindungan peninggalan budaya;
   e. Tempat yang memberikan perlindungan terhadap keanekaragaman budaya; atau
   f. Tempat yang memiliki potensi kerawanan terhadap konflik sosial.
3. Kawasan yang memiliki nilai strategis pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi yang memiliki fungsi bagi kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berdasarkan posisi geografis sumber daya alam strategi, pengembangan teknologi kedirgantaraan, serta tenaga atom dan nuklir;
   a. Sumber daya alam strategis;
   b. Fungsi sebagai pusat pengendalian dan pengembangan teknologi kedirgantaraan;
   c. Fungsi sebagai pusat pengendalian tenaga atom dan nuklir; atau
   d. Fungsi sebagai lokasi penggunaan teknologi tinggi strategis.
4. Kawasan yang memiliki nilai strategis fungsi dan daya dukung lingkungan hidup yang merupakan :
   a. Tempat perlindungan keanekaragaman hayati;
   b. Kawasan lindung yang ditetapkan bagi perlindungan ekosistem, flora dan/atau fauna yang hampir punah atau diperkirakan akan punah yang harus dilindungi dan/atau dilestarikan;
   c. Kawasan yang memberikan perlindungan keseimbangan tata guna air yang setiap tahun berpeluang menimbulkan kerugian;
   d. Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap keseimbangan iklim makro;
   e. Kawasan yang menuntut prioritas tinggi peningkatan kualitas lingkungan hidup;
   f. Kawasan rawan bencana alam; atau
   g. Kawasan yang sangat menentukan dalam perubahan rona alam dan mempunyai dampak luas terhadap kelangsungan kehidupan.”
   (Bappeda Serdang Bedagai, 2013 : V-4-V-8)

Penetapan kawasan strategis harus memenuhi kriteria-kriteria yang telah disebutkan di atas serta didukung oleh tujuan tertentu daerah sesuai dengan pertimbangan aspek strategis masing-masing kabupaten. Pada penelitian ini, perwujudan kawasan strategis Kampung Naga yaitu berdasarkan aspek sosial

budaya. Perwujudan kawasan strategis Kampung Naga yang ada di Kabupaten Tasikmalaya pada akhirnya nanti memiliki peluang sebagai kawasan strategis provinsi dan nasional, sehingga penetapan kawasan strategis kabupaten ini haruslah didasarkan pada kesepakatan para pemangku kepentingan dan kebijakan yang telah ditetapkan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Masyarakat adat adalah suatu komunitas yang unik yang mendiami suatu teritorial tertentu dalam tatanan pemerintah yang modern. Masyarakat adat di dunia sendiri mendiami sekitar 20 persen dari permukaan bumi. Indonesia sendiri sebagai negara kepulauan terbesar didunia memiliki masyarakat adat yang sangat banyak pula, di mana salah satunya adalah masyarakat adat Kampung Naga. Kampung Naga secara administratif terletak pada wilayah desa Neglasari, Kecamatan Salawu, Kabupaten Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat, Indonesia.

Dari aspek pariwisata, Kampung Naga merupakan kampung budaya yang menjadi salah satu potensi wisata unggulan Kabupaten Tasikmalaya bahkan Provinsi Jawa barat. Potensi yang ada di Kampung Naga ini selanjutnya membuat Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya hendak mewujudkan Kampung Naga sebagai kawasan strategis. Kawasan strategis pada dasarnya merupakan wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan. Kampung Naga menjadi diprioritaskan dalam penataan ruangnya karena dianggap memiliki potensi besar dan akan berpengaruh terhadap majunya aspek kepariwisataan di wilayah ini, yang di mana pada

akhirnya nanti hal ini uga akan berpengaruh terhadap pendapatan daerah Tasikmalaya dari kunjungan para wisatawan ke Kampung Naga.

Pengembangan Kampung Naga sebagai kawasan strategis ini didasarkan pada kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tasikmalaya. Pada penelitian ini, peneliti hendak melakukan evaluasi atas kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 terkait dengan perwujudan kawasan strategis Kampung Naga berdasarkan kepentingan sudut sosial budaya dari masyarakat Kampung Naga itu sendiri. Evaluasi dari kebijakan Perda tersebut pada penelitian ini akan diukur menggunakan kriterian-kriteria evaluasi yang dikemukakan oleh Wiliam N. Dunn sebagai indikator penilaian, yaitu meliputi efektivitas, efisiensi, kecakupan, keadilan, responsivitas dan ketepatan. Maka Definisi Operasional dalam penelitian ini yaitu :

1. Kebijakan

   Kebijakan adalah suatu kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu, dimana seseorang yang mempunyai ide yang kemudian akan dijalankan oleh orang lain untuk kepentingan bersama.

2. Evaluasi Kebijakan

   Evaluasi Kebijakan adalah proses untuk mengetahui hasil akhir dari suatu kebijakan yang telah berjalan sebelumnya, evaluasi kebijakan sangat lah penting bagi suatu program atau kebijakan, karena dari evaluasi ini dapat dinilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan.

3. Effektifitas

   Efektifitas adalah suatu alternatif kebijakan untuk mencapai hasil yang

diharapkan atau memiliki (akibat). Yang termasuk dalam efektifitas yaitu :

a. Harapan, yaitu hasil yang diinginkan oleh semua pihak dalam suatu kebijakan.
b. Realisasi, yaitu kegiatan nyata dan mempunyai hasil sesuai dengan apa yang diharapkan dalam mendukung suatu kebijakan

4. Efisiensi

Efisiensi adalah jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Yang termasuk dalam efisiensi yaitu :

a. Sumber Daya, yaitu potensi baik dari potensi manusia atau srana prasana untuk mendukung suatu kebijakan.
b. Optimalisasi, yaitu suatu proses, cara atau perbuatan untuk menjadikan sesuatu paling baik dan paling tinggi.

5. Kecukupan

Kecukupan adalah seberapa jauh suatu tingkat efektifitas kebijakan yang dibuat aparat pemerintah untuk memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan masalah. Yang termasuk kecakupan yaitu kinerja. Kinerja adalah menilai bagaimana seseorang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah ditentukan.

6. Pemerataan

Pemerataan yaitu berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan social serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat. Yang termasuk kedalam pemerataan/keadilan yaitu akuntabilitas publik. akuntabilitas publik merupakan ukuran yang

menunjukan apakah aktivitassesorang atau lembaga dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berlaku.

7. Responsivitas

   Responsivitas yaitu seberapa jauh kebijakan dapat menyelesaikan masalah, preferensi, atau nilai-nilai yang terkandung. Yang termasuk Responsivitas yaitu :

   a. Responsivitas pemerintah
   b. Responsivitas masyarakat

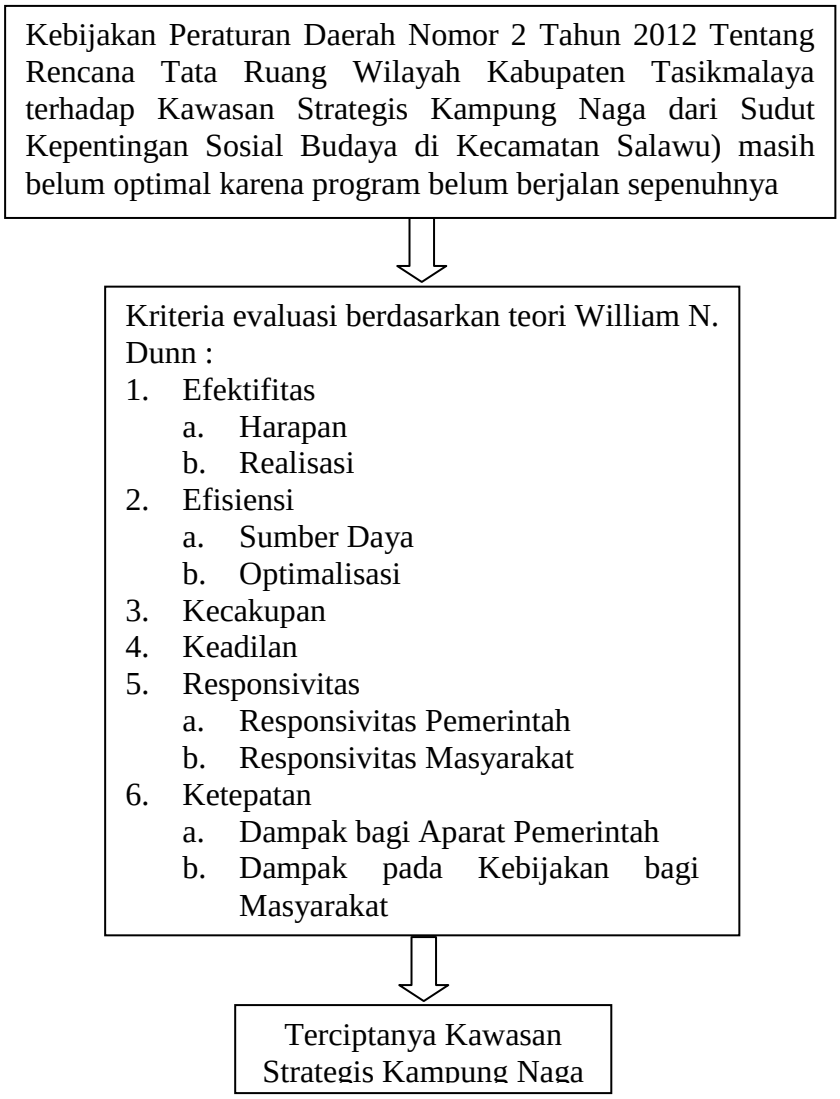
8. Ketepatan

   Ketepatan yaitu Berhubungan dengan rasionalitas substantif yang merujuk pada nilai atau harga diri tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan kebijakan tersebut. Yang termasuk ketepatan yaitu :

   a. Dampak bagi aparat pemerintah.
   b. Dampak pada kebijakan bagi masyarakat.

Model kerangka pemikiran pada penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.1 di bawah ini :

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka proposisi penelitian ini adalah evaluasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tasikmalaya (studi tentang perwujudan kawasan strategis Kampung Naga dari sudut kepentingan sosial budaya di Kecamatan

Salawu) ditentukan oleh efektivitas, efisiensi, kecakupan, keadilan, responsivitas dan ketepatan.