

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Tanaman tembakau merupakan salah satu industri terpenting yang sudah lama berkembang pesat di Indonesia. Salah satu yang menjadi penyebabnya adalah karena komoditi ini memiliki keunggulan perbandingan yang tinggi, terutama oleh keunikan produk yang dihasilkannya yakni *kretek* sebagai rokok khas Indonesia yang tidak diproduksi oleh negara lain dan memiliki pangsa pasar tradisional. Komoditi ini juga berperan menjadi sumber penghidupan utama jutaan rakyat Indonesia. Disebutkan oleh Kementerian Perindustrian<sup>1</sup> pada tahun 2019 mencatat total tenaga kerja yang diserap oleh sektor industri rokok sebanyak 5,98 juta orang. Industri Hasil Tembakau (IHT) juga penyumbang penerimaan negara yang cukup signifikan melalui cukai. Karena itu, pemerintah Indonesia mengakui secara resmi kedudukan atau peran strategis tanaman tembakau dan produk hasil olahannya. Penyebab utama tembakau dan produk olahannya dapat ditetapkan sebagai komoditas strategis adalah bahwa komoditi ini menjadi sumber pendapatan terbesar bagi keuangan negara. Hingga saat ini, pertanian tembakau dan industri hasil tembakau masih merupakan penyumbang pendapatan negara terbesar keempat.

---

<sup>1</sup> Uraian selengkapnya bisa dilihat pada artikel Industri Hasil Tembakau Tercatat Serap 5,98 Juta Tenaga Kerja. (2019). Dalam <https://kemenperin.go.id>. Diunduh pada tanggal 01 Mei pukul 13.20 WIB

Pada tahun 2011 pendapatan negara dari cukai hasil tembakau terus meningkat dan merupakan bagian terbesar (lebih 90%) dari seluruh penerimaan

negara dari pungutan pajak dalam negeri. Bahkan, pada tahun 2012, realisasi cukai hasil tembakau (Rp 84,4 triliun atau 95,5% terhadap total penerimaan cukai) malah melampaui proyeksi pemerintah dalam RAPBN (yang hanya Rp 83,3 triliun).

Karena jumlah yang begitu besar dan terus meningkat maka pemerintah mengambil langkah untuk membentuk peraturan khusus untuk pemanfaatannya. Pengaturan khusus tersebut dijelaskan dalam UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dan UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang perubahan atas UU Nomor 11 Tahun 1996 tentang Cukai (yang kemudian disebut singkat sebagai ‘UU Cukai’) serta juga terdapat beberapa Peraturan Menteri (PERMEN). Dalam pasalnya yang ke 66A ayat (1) UU Cukai menjelaskan bahwa penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua persen) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/ atau pemberantasan barang kena cukai ilegal.

Pembagian dana cukai hasil tembakau inilah yang kemudian diresmikan dengan kita kenal sebagai ‘Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau’ (DBH-CHT). Selanjutnya kelima kegiatan tersebut dirinci lebih detil menjadi 21 (dua puluh satu) sub jenis kegiatan sebagaimana diatur dalam PMK 84/PMK.07/2008 jo. PMK Nomor 20/PMK.07/2009 tentang Penggunaan DBH-CHT dan Sanksi atas Penyalahgunaan DBH-CHT.

Berikut merupakan data dari Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 47 Tahun 2016 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun anggaran 2016:

**Tabel 1.1**

**PMK Nomor-47/PMK.07/2016 Tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi Tahun Anggaran 2016 (Ribuan Rupiah)**

Provinsi		Jumlah
01.	Aceh	17,395,331
02.	Sumatera Utara	22,941,233
03.	Sumatera Barat	13,360,571
04.	Kepulauan Riau	5,981,594
05.	Jambi	10,169,454
06.	Sumatera Selatan	8,808,602
07.	Lampung	12,906,963
08.	Jawa Barat	318,596,988
09.	Jawa Tengah	633,688,108
10.	D.I. Yogyakarta	19,977,448
11.	Jawa Timur	1,439,397,008
12.	Sulawesi Tengah	7,485,170
13.	Sulawesi Selatan	16,552,621
14.	Bali	12,439,751
15.	Nusa Tenggara Barat	241,405,196
16.	Nusa Tenggara Timur	15,249,112
	Jumlah/Total	2,796,355,150

Sumber : [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id)

Dari hasil analisis peneliti menunjukkan, Alokasi DBH-CHT yang ditetapkan berdasarkan peraturan Menteri Keuangan hanya dialokasikan kepada 16 provinsi seperti dalam tabel di atas. Dikarenakan CHT telah memberi pemasukan yang tinggi terhadap penerimaan negara maka pengalokasian DBH-CHT sudah selayaknya digunakan untuk kepentingan daerah penghasil yaitu pihak-pihak yang terkait dengan industri hasil tembakau mulai hulu hingga hilir seperti Dinas, Pemda provinsi/ kabupaten/ kota penghasil CHT, pelaku usaha dibidang industri rokok,

petani tembakau yang setiap tahunnya berjasa dalam peningkatan penerimaan negara CHT. Pada tabel diatas, Provinsi Jawa Tengah menduduki urutan ke dua terbesar dalam mendapatkan besaran DBH-CHT atau sekitar 22,6%. Sementara, Jawa Timur mendapatkan besaran tertinggi sekitar 51.4%, Jawa Barat sekitar 11.3%, dan Nusa Tenggara Barat sekitar 8.6%. Sedangkan, 12 provinsi lainnya mendapatkan besaran di bawah dari 1 (satu) persen. Artinya, terdapat empat provinsi dari 16 provinsi yang dapat dikategorikan sebagai daerah penghasil cukai tembakau dan penghasil tembakau terbesar yang berkontribusi dalam penerimaan negara.

**Tabel 1.2**

**Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi/ Kota/ Kabupaten Jawa Tengah Tahun Anggaran 2016 (Ribu Rupiah)**

	Provinsi Jawa Tengah	Jumlah
1	Prov. Jateng	190,106,432
2	Kab. Banjarnegara	6,313,660
3	Kab. Banyumas	5,708,938
4	Kab. Batang	5,863,732
5	Kab. Blora	8,321,973
6	Kab. Boyolali	13,776,034
7	Kab. Brebes	5,816,499
8	Kab. Cilacap	5,757,123
9	Kab. Demak	12,125,299
10	Kab. Grobogan	10,204,886
11	Kab. Jepara	5,982,695
12	Kab. Karanganyar	6,773,658
13	Kab. Kebumen	7,180,482
14	Kab. Kendal	23,699,180
15	Kab. Klaten	14,158,411
16	Kab. Kudus	140,751,030

17	Kab. Magelang	13,925,967
18	Kab. Pati	5,737,480
19	Kab. Pekalongan	5,677,446
20	Kab. Pemalang	6,357,131
21	Kab. Purbalingga	6,246,946
22	Kab. Purworejo	6,754,261
23	Kab. Rembang	12,808,019
24	Kab. Semarang	8,523,045
25	Kab. Sragen	6,732,443
26	Kab. Sukoharjo	6,916,117
27	Kab. Tegal	6,174,835
28	Kab. Temanggung	27,410,559
29	Kab. Wonogiri	6,472,352
30	Kab. Wonosobo	11,312,072
31	Kota Magelang	5,724,920
32	Kota Pekalongan	6,719,011
33	Kota Salatiga	7,285,748
34	Kota Semarang	7,062,158
35	Kota Surakarta	7,650,214
36	Kota Tegal	5,657,362
	<b>Total</b>	<b>633,688,108</b>

Sumber : [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id)

Penerimaan DBH-CHT tahun 2016 yang diterima oleh Provinsi Jawa Tengah yang mencapai 23 persen atau sebesar 633 miliar lebih, untuk dibagi kepada kabupaten/kota di wilayah provinsi Jawa Tengah dengan imbang 30 persen diperuntukkan untuk provinsi dan 70 persen untuk kabupaten/ kota. Setelah itu, bagian kabupaten/ kota dibagi lagi menjadi 40 persen untuk kabupaten/ kota penghasil cukai tembakau dan penghasil tembakau serta 30 persen diberikan untuk kabupaten/ kota. Komposisi penerimaan alokasi DBH-CHT tersebut dijelaskan dalam UU Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai pasal 66A ayat (4). Namun pengalokasian DBH-CHT terbesar mengalir kepada Provinsi dengan bobot sebesar 190 miliar. Didalam PMK Nomor 222/PMK.07/2017 pasal 2, Penggunaan DBH-

CHT digunakan untuk mendanai kegiatan peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan yang terakhir digunakan untuk pemberantasan barang kena cukai ilegal.

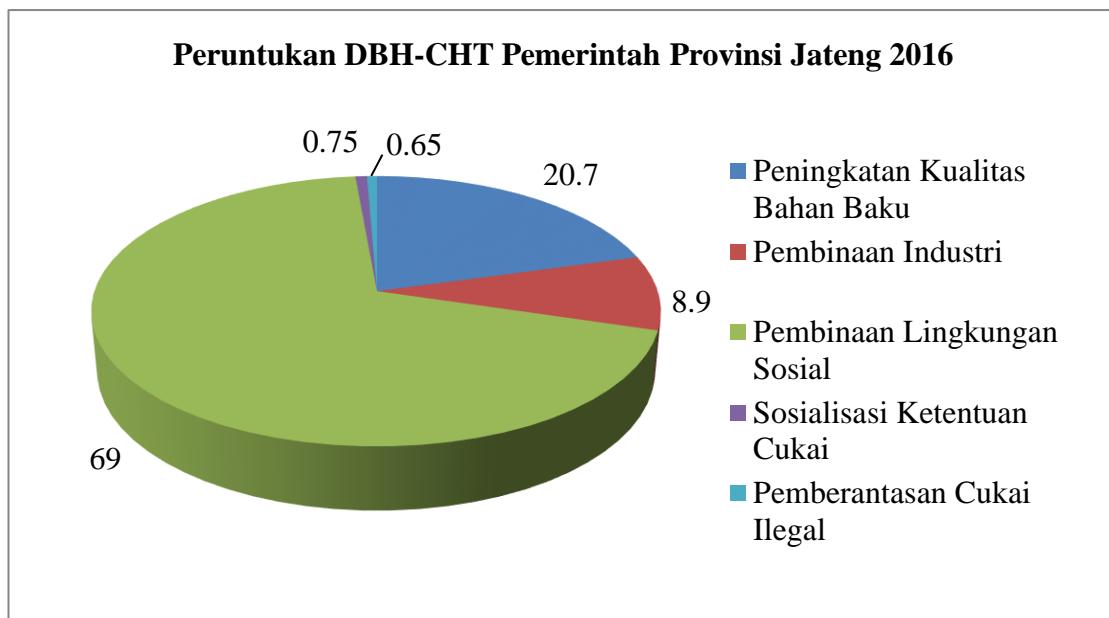
**Tabel 1.3**

**Realisasi Peruntukan DBH-CHT Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, 2016**

No	Peruntukan	Anggaran (Rp)	Proporsi (%)
1	Peningkatan Kualitas Bahan Baku	29,409,658,970	20.70
2	Pembinaan Industri	12,648,495,231	8.90
3	Pembinaan Lingkungan Sosial	98,035,150,687	69.00
4	Sosialisasi Ketentuan tentang Cukai	1,067,122,180	0.75
5	Pemberantasan Cukai Ilegal	922,042,700	0.65
Jumlah		142,082,469,768	100.00

Sumber: Biro Perekonomian, Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2017

**Gambar 1.1**



Tabel dan grafik di atas dapat menunjukkan bahwa dalam realisasi peruntukan DBH-CHT yang diterima Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2016 hampir 70 persen digunakan untuk kegiatan pembinaan lingkungan sosial.

Pada tingkat pemerintah sendiri, bagian perekonomian bertindak sebagai sekretariat pelaksana kebijakan DBH-CHT memiliki tugas mengalokasikan dana CHT ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan program ataupun kegiatan DBH-CHT. Selain itu Biro Perekonomian sebagai sekretariat pelaksana kebijakan memiliki tugas mempersiapkan rumusan kebijakan penggunaan DBH-CHT, mengsosialisasikan kepada SKPD tentang pelaksanaan program atau kegiatan DBH-CHT, melakukan koordinasi dengan SKPD terkait dalam pemecahan masalah jika terjadi, melaksanakan *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan kebijakan, dan melaporkan hasil pelaksanaan penggunaan alokasi DBH-CHT.

Untuk menjamin implementasi kebijakan DBH-CHT mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan maka tentu pengendalian dan pengawasan perlu dilaksanakan terhadap kebijakan pemerintah tersebut baik ketika kebijakan tersebut berjalan dan pada akhir pelaksanaan kebijakan tersebut. Terlebih, pendapatan cukai hasil tembakau sangat berkontribusi dalam pendapatan cukai dibanding pendapatan cukai etil alkohol (EA), minuman mengandung etil alkohol (NMEA), dan dari denda administrasi cukai. Jadi, wajar saja jika Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan terkait DBH-CHT sebagai bentuk perwujudan perlindungan nyata kepada warga negaranya agar dapat digunakan sebagai landasan dalam pelaksanaan pemanfaatan DBH-CHT.

Oleh karena itu peneliti ingin mengetahui bagaimana kebijakan DBH-CHT sudah berjalan di Jawa Tengah yang notabene sebagai daerah kedua terbesar penghasil dan penyumbang dana DBH-CHT selama 12 tahun sudah peraturan mengenai DBH-CHT berlaku di Indonesia. Terutama peruntukan DBH-CHT adalah untuk mengembangkan laju industri tembakau dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah dimana penghasil tembakau berada yang sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau yang diperbaharui setiap tahunnya. Dan juga peneliti ingin mengetahui efektivitas dari kebijakan DBH-CHT yang digunakan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam mengoptimalkan penggunaan DBH-CHT agar berjalan efektif sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Maka peneliti memilih judul **“Evaluasi Kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah”** sebagai topik penelitian.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka dapat diambil pokok permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau berjalan di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan perincian yang menjelaskan secara spesifik dari apa saja yang ingin dicapai dalam suatu penelitian. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:



1. Untuk mengetahui keberhasilan atas berjalannya kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau yang berlaku di Provinsi Jawa Tengah

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini adalah digunakan sebagai sarana relevansi ilmu dalam studi di perguruan tinggi, khususnya disiplin ilmu Administrasi Publik dan tentang teori Evaluasi Kebijakan yang bermanfaat bagi peneliti.

##### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Peneliti berharap penelitian dapat digunakan sebagai bahan informasi dan bahan pertimbangan bagi instansi terkait tentang evaluasi kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah, khususnya Biro Perekonomian di Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Selain itu dapat menjadi bahan perbaikan demi kelancaran

##### **1.4.3 Kegunaan Bagi Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengalaman lapangan dan menambah wawasan peneliti tentang Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau di Provinsi Jawa Tengah.

##### **1.4.4 Kegunaan Bagi Penelitian Selanjutnya**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai acuan atau bahan untuk mempelajari penelitian tentang cukai tembakau yang dilakukan oleh peneliti lainnya.

## **1.5 Penelitian Terdahulu**

Berikut merupakan ringkasan yang didapatkan oleh peneliti mengenai penelitian-penelitian terdahulu yang mendukung dalam penelitian ini:

1. Penelitian yang berjudul Analisis Pengalokasian dan Penggunaan Dana Bagi Hasil Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) di Daerah Tahun 2013 (Rizki, 2014).

Penelitian ini mempunyai lokus di Jawa Barat. Pada analisisnya peneliti berfokus pada imbalan dana yang diterima oleh setiap kabupaten dan menilai tentang proporsionalitas pembagiannya untuk daerah penghasil cukai dan tembakau.

2. Penelitian yang berjudul Manajemen Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus yang ditulis oleh Ganda Nugraha, Susi Sulandari, Ari Subowo pada tahun 2014.

Pada penelitian ini para peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Adapun hasil dari para peneliti menemukan bahwa ada beberapa program yang sesuai dengan peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2014. Fenomena yang ditemukan adalah adanya SKPD yang belum mencapai sasaran kegiatan dalam Pengelolaan DBH-CHT di Kabupaten Kudus.

3. Penelitian yang berjudul Analisis Alokasi dan Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) di Kabupaten Kudus Tahun Anggaran 2010-2012 (Bayu Nugroho, 2015).

Pada penelitian ini menjelaskan bahwa pengalokasian dan pengelolaan DBH-CHT di Kabupaten Kudus tahun 2010-2012 sudah sesuai dengan

Peraturan Menteri Keuangan No. 20/PMK.07/2009. Tetapi untuk segi efektivitas dan efisiensi penggunaan DBH-CHT masih belum optimal. Peneliti juga menemukan beberapa kendala yang dihadapi oleh pelaku kebijakan DBH-CHT seperti sulit untuk konsisten dalam ketepatan waktu yang sudah direncanakan untuk penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan. Dan yang terakhir adalah kebenaran regulasi yang tidak sesuai dengan permasalahan yang ada di lapangan.

4. Penelitian yang berjudul Dana Bagi Hasil (DBH) Cukai Hasil Tembakau Ditinjau Dari Cukai Rokok, Kesehatan dan Industri Rokok (Insana Meliyan Dwi, 2015).

Penelitian ini meletakkan fokusnya pada dampak buruk dari tembakau ataupun rokok bagi Kesehatan masyarakat. Meskipun cukai rokok sudah dikenakan tarif tinggi, namun peneliti ingin Pemerintah untuk memberi perhatian untuk mengurangi dampak negatif pada Kesehatan masyarakat apabila mengkonsumsi tembakau.

5. Penelitian yang berjudul Implementasi Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) di Jawa Tengah (Mursid Zuhri dan Alfina Handayani, 2015)

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi alokasi DBH-CHT di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif evaluatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peningkatan nilai alokasi DBH-CHT setiap tahun sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.07/2009 berdasarkan 5 kriteria. Peraturan tersebut

ditindaklanjuti dengan Ketentuan Gubernur Jawa Tengah Nomor 73 Tahun 2009. Kriteria tersebut adalah jumlah penerimaan pajak tembakau, rata-rata produksi tembakau tiga tahun sebelumnya, perkembangan lingkungan sosial diukur dengan nomor indeks perkembangan manusia, tingkat penyerapan DBH-CHT selama dua tahun sebelumnya dan tingkat pemberantasan rokok ilegal. Daerah penerima alokasi DBH-CHT sesuai dengan perhitungan pemeringkatan berdasarkan dua parameter utama yaitu rokok dan produksi tembakau, meskipun terjadi perubahan persentase besaran yang diterima masing-masing daerah.

Dalam penelitian ini, peneliti menemukan persamaan dan perbedaan dengan penelitian terdahulu. Persamaannya adalah fokus pada penelitian yang membahas tentang Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT), lalu persamaan dengan beberapa penulis yang menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Dan yang terakhir sama-sama dalam mencari bahan perbaikan dalam pelaksanaan DBH-CHT di lokus masing-masing.

Perbedaan penelitian nya adalah mengenai fokus yang sudah ditetapkan peneliti untuk memfokuskan pada evaluasi kebijakan peraturan DBH-CHT. Sedangkan 4 penelitian terdahulu diatas memang memiliki fokus yang berbeda-beda. Dilain hal lokus penelitian juga adalah yang menjadi salah satu pembeda dalam penelitian ini.

## **1.6 Kerangka Teori**

### **1.6.1 Administrasi Publik**

Dalam perkembangannya administrasi publik telah mengalami berbagai perubahan, hal ini juga dipengaruhi oleh berbagai definisi administrasi publik dengan berbagai pola pandang dan konsep. Terdapat berbagai pengertian mengenai Administrasi Publik yang telah dikemukakan oleh para ahli administrasi publik yang ada. Berikut ini beberapa pengertian mengenai administrasi publik menurut berbagai ahli :

Chandler dan Plano mengemukakan bahwa administrasi publik adalah suatu proses dimana sumber daya dan *personel public* di organisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan dan kebijakan publik. Disini mereka juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur kebijakan publik untuk memecahkan permasalahan publik yang terjadi dalam suatu organisasi atau yang lainnya.

John M. Pfiffner menyatakan bahwa administrasi publik meliputi pelaksanaan kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan politik.

Nigro & Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif. Pendapat ini lebih mengedepankan lembaga dalam mengambil kebijakan. Nicholas Henry menyatakan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya

dengan masyarakat yang di perintah, dan untuk mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan publik .

Kemudian Dimock & Fox menyatakan bahwa administrasi publik merupakan produksi barang barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat. Definisi ini ditinjau dari segi atau aspek kegiatan ekonomi. Sedangkan Leonard D. White menyatakan bahwa administrasi publik adalah semua kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan dengan mendasarkan kepada kebijakan negara.

Jadi, berdasarkan berbagai pernyataan para ahli mengenai definisi administrasi publik di atas, maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan serangkaian kerjasama antara lembaga-lembaga negara untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu demi mencapai kesejahteraan bersama.

### **1.6.2 Paradigma Administrasi Publik**

Pada awal masa perkembangannya, Ilmu Administrasi Negara memiliki pandangan oleh beberapa ahli. Ada 5 paradigma dalam ilmu administrasi negara yang diungkapkan oleh Nicholas Henry<sup>2</sup>. Kelima paradigma itu antara lain:

#### **1.6.2.1 Dikotomi Politik – Administrasi**

Frank J Goodnow dan Leonard D White dalam bukunya *Politics and Administration* menyatakan dua fungsi pokok dari pemerintah yang berbeda yaitu pertama fungsi politik yang melahirkan kebijaksanaan atau keinginan negara. Kemudian yang kedua yaitu fungsi administrasi yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan negara. Penekanan pada paradigma ini

terletak pada lokusnya, menurut Goodnow lokusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan (*Government Bureucracy*). Sedangkan fokusnya yaitu metode yang akan dibahas dalam administrasi ublik kurang dibahas secara jelas. Leonard juga menyatakan dengan tegas bahwa politik seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi, dan administrasi negara harus bersifat studi ilmiah yang bersifat bebas nilai.

#### 1.6.2.2 Prinsip-prinsip Administrasi Negara

Pada fase ini administrasi diwarnai oleh berbagai macam kontribusi dari bidang-bidang lain seperti industri dari manajemen, berbagai bidang inilah yang membawa dampak besar pada timbulnya prinsip-prinsip administrasi, sedangkan lokus dari paradigma ini kurang ditekankan karena esensi prinsip-prinsip tersebut, dimana dalam kenyataan bahwa prinsip itu bisa terjadi pada semua tatanan, lingkungan, misi atau kerangka institusi, ataupun kebudayaan, dengan demikian administrasi bisa hidup dimanapun asalkan prinsip-prinsip tersebut dipatuhi. Prinsip-prinsip tersebut menjadi fokus kajian administrasi publik. Pada paradigma kedua ini pengaruh manajemen klasik sangat besar. F.W Taylor yang menuangkan 4 Prinsip dasar yaitu perlu mengembangkan ilmu manajemen sejati untuk memperoleh kinerja terbaik, perlu dilakkan proses seleksi pegawai ilmiah agar mereka bisa tanggung jawab dengan pekerjaannya, perlu adanya pendidikan dan pengembangan pada pegawai secara ilmiah, perlu adanya kerjasama yang intim antara pegawai dan atasannya dan kemudian disempurnakan oleh Fayol dan Gullick dan Urwick.

#### 1.6.2.3 Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik

Menurut Hebert Simon dalam *The Poverb Administration*, prinsip manajaemen ilmiah tidak menjelaskan makna “Publik” dari “Administrasi Publik”. Kritik Simon ini kemudian menghidupkan kembali persebatan dikotomi administrasi dan politik. Dapat dipahami bahwa dari paradigma ini menerapkan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi saat itu, karena hal itulah administrasi pulang kembali menemui induk ilmunya yaitu ilmu politik, akibatnya terjadilah perubahan dan pembaharuan lokusnya yakni birokrasi pemerintahan akan tetapi konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini dalam hubungannya denga fokus keahliannya yang esensial. Terdapat perkembangan baru yang dicatat pada fase ini yaitu timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai bagian dari administrasi negara.

#### 1.6.2.4 Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi

Istilah *Administrative Science* digunakan dalam paradigma keempat ini untuk menunjukkan isi dan fokus pembicaraan, sebagai suatu paradigma pada fase ini ilmu administrasi hanya menekankan pada fokus tetapi tidak pada lokusnya, ia menawarkan teknik-teknik yang memerlukan keahlian dan spesialisasi, pengembangan paradigma keempat ini bukan tanpa hambatan, banyak persoalan yang harus dijawab seperti misal adalah apakah jika fokus tunggal telah dipilih oleh administrasi negara, apakah ia



berhak bicara tentang publik atau negara dalam administrasi tersebut dan banyak persoalan lainnya.

#### 1.6.2.5 Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara

Pemikiran Hebert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam administrasi negara ialah yang pertama administrasi negara meminati pengembangan suatu ilmu administrasi negara yang murni. Kemudian satu kelompok yang lebih besar meminati persoalan-persoalan mengenai kebijaksanaan publik. Lebih dari itu administrasi negara lebih fokus ranah-ranah ilmu kebijaksanaan dan cara pengukuran yang telah dibuat, aspek perhatian ini dapat dianggap sebagai mata rantai yang menghubungkan antara fokus administrasi negara dengan lokusnya. Fokusnya adalah teori-teori organisasi, *public policy* dan teknik administrasi ataupun manajemen yang sudah maju, sedangkan lokusnya ialah pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat.

Pada saat yang bersamaan di Amerika Serikat muncul paradigma yang sangat terkenal karena bersifat reformatif, yakni *Reinventing Government* yang disampaikan oleh D. Osborne dan T. Gabbler<sup>3</sup> (1992).

---

<sup>2</sup> Dikutip dalam buku yang ditulis Tjiptoherijanto, Prijono dan Mandala Manurung. (2010). *Paradigma Administrasi Publik dan Perkembangannya*. Jakarta: Universitas Indonesia.

<sup>3</sup> Dikutip dalam buku Osborne, David & Ted Gabbler. (1996). *Reinventing Government - Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: PPM

Paradigma ini diinspirasi oleh Presiden Reagan yang melihat bahwa pemerintahan bukanlah solusi dari segala permasalahan, justru pemerintahan itulah yang menjadi masalah. Paradigma *Reinventing Government* mengharuskan pemerintah bersifat: Katalistik, memberdayakan masyarakat, mendorong semangat kompetisi, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berusaha dalam mencegah masalah, bersifat desentralik, dan berorientasi pada pasar (Keban, 2008: 36).

Paradigma *Reinventing Government* ini juga disebut paradigma *New Public Management*, yang dipandang oleh Vigoda (Keban, 2008: 36) sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis serta disiplin lain guna memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan publik dalam mendukung birokrasi modern. *New Public Management* terus mengalami perubahan orientasi pada tahun 1997, dimana ada tiga perubahan yang terjadi. Perubahan pertama adalah mengutamakan efisiensi dalam pengukuran kinerja, kedua adalah menyederhanakan struktur dan memperkaya fungsi, ketiga adalah kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pada tahun 2003 pergeseran paradigma kembali terjadi, paradigma yang muncul pada era ini adalah paradigma *New Public Service* (NPS)<sup>4</sup>. Tokoh yang memelopori pergeseran paradigma ini adalah J.V. Denhart dan R.B. Denhart (2003) paradigma NPS mengharuskan suatu administrasi publik dapat:

1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customer*)

2. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*)
3. Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*)
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*)
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognized that accountability is not simple*)
6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*)
7. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*)

Dewasa ini, paradigma administrasi publik kembali mengalami pergeseran menuju arah *Good Governance* yang memiliki karakteristik menurut UNDP meliputi *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*. (Keban, 2008:38)

Berbagai pergeseran paradigma yang terjadi menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan orientasi administrasi publik secara cepat. Kegagalan yang dihadapi oleh suatu negara yang direspon dengan terus melakukan pembaharuan

---

<sup>4</sup> Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Denhardt, Janet V. dan Robert B. Denhardt. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E Sharpe

paradigma sesuai dengan masalah dan kebutuhan yang terus berkembang dalam masyarakat. Dari berbagai penjelasan mengenai paradigme diatas dapat kita ketahui pergeseran paradigma terus terjadi mulai tahun 1900 sampai dengan tahun 2007. Mulai dari administrasi publik yang birokratik, menuju pada paradigma NPS, dan berkembang menjadi NPS dan paradigma *good governance* yang menjadi paradigma terakhir saat ini. Dari penjelasan berbagai konsep mengenai administrasi publik dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan organisasi publik yang melakukan perumusan kebijakan publik, kemudian kebijakan ini diimplementasikan dengan menggunakan prinsip manajemen publik guna memberikan pelayanan publik yang maksimal. Penjelasan ini menyebutkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu instrumen dalam administrasi publik yang tidak dapat dipisahkan, maka pada bagian selanjutnya akan dijelaskan secara mendalam mengenai kebijakan publik.

### **1.6.3 Kebijakan Publik**

Dalam perkembangannya terdapat banyak definisi mengenai apa itu kebijakan publik. Definisi mengenai apa itu kebijakan publik mempunyai makna yang berbeda sehingga pengertian-pengertian tersebut diklasifikasikan berdasarkan pengemukanya. Berikut ini beberapa definisi kebijakan publik:

Anderson menyatakan bahwa kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses management, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik. Ketika pemerintah benar-benar bertindak untuk menyelesaikan persoalan

di masyarakat. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai *decision making* ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

W.N. Dunn<sup>5</sup>, mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu daftar pilihan tindakan yang saling berhubungan yang disusun oleh instansi atau pejabat pemerintah antara lain dalam bidang pertahanan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, pengendalian kriminalitas, dan pembangunan perkotaan.

Thomas Dye, menyatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Chandler dan Plano mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.

---

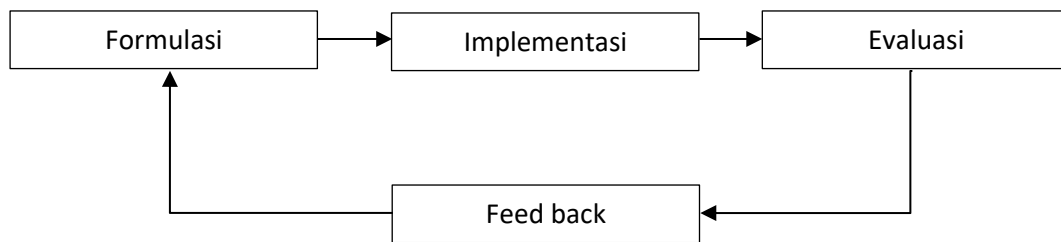
<sup>5</sup> Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Nugroho, Dr. Riant. (2009). *Public Policy*. Jakarta: PT. Gramedia

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. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

Sedangkan Richard Rose menyatakan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan ini dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik, karena melalui hal tersebut akan terjadi perdebatan antara yang setuju dan tidak setuju terhadap suatu hasil kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Jadi, berdasarkan berbagai pengertian kebijakan publik menurut beberapa ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian cara atau konsep yang dibuat oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik yang sedang terjadi. Sehingga dapat terselesaikan dengan baik, selain itu kebijakan publik juga bertujuan untuk mengatur bagaimana kehidupan suatu negara berlangsung agar tercipta kestabilan.

Kebijakan publik dalam prosesnya merupakan sebuah sistem, dimana didalamnya terdapat 3 buah sub sistem yang menunjang proses kebijakan publik, yakni formulasi, implementasi, dan evaluasi. Adanya ciri interdependensi dalam sebuah sistem menunjukkan bahwa dalam prosesnya, ketiga sub sistem tersebut menjadi sendi berjalannya proses kebijakan publik tersebut. Hal tersebut dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini:



Gambar 1.2 Proses Kebijakan Publik

Evaluasi menjadi salah satu sistem yang penting, dimana sub sistem inilah yang menjadi instrument penilaian dari kebijakan yang telah dirumuskan dan diimplementasikan.

## **1.6.4 Evaluasi Kebijakan**

### **1.6.4.1 Pengertian dan Tujuan Evaluasi**

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konsituennya. Sejauh mana *tujuan* dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dan “kenyataan”. Jadi sebenarnya evaluasi kebijakan dilakukan untuk memperbaiki

“kesenjangan” yang ada. Adapun ciri-ciri dari evaluasi kebijakan<sup>6</sup> adalah sebagai berikut di bawah ini:

1. Menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
5. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan.

Selanjutnya menurut Hattry<sup>7</sup> (1976: 173) kegiatan evaluasi kebijakan adalah meliputi hal-hal sebagai berikut di bawah ini:

1. Menetapkan fokus dari evaluasi yang akan dilakukan.
2. Memutuskan data apa yang akan dihasilkan.
3. Menetapkan perubahan-perubahan yang akan diukur.
4. Menggunakan multi metode dalam melakukan pengukuran.
5. Mendesain evaluasi sehingga dapat merespons berbagai modifikasi program.
6. Mendesain evaluasi.

Menurut Anderson<sup>8</sup> (2003:151) pada dasarnya evaluasi kebijakan adalah *“the appraisal or assesment of policy, including its content implementation and impact”*. Evaluasi kebijakan dapat diartikan suatu kegiatan yang menyangkut penilaian atau menguji sebuah kebijakan termasuk isi, implementasi dan dampak dari kebijakan tersebut. Evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang bersifat



fungsional, yaitu evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir melainkan pada seluruh proses kebijakan sehingga evaluasi kebijakan akan meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun tahap dampak kebijakan. Oleh karenanya menurut Anderson kemudian, sebagai kegiatan yang bersifat fungsional maka evaluasi kebijakan sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

Konsep lainnya adalah yang dikemukakan oleh Jones<sup>9</sup> (1984:199), yaitu menurutnya bahwa:

*“evaluation is an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification object, the techniques of measurement, the method of analysis and the forms of recommendation”.*

Ini menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang dirancang untuk menilai atau mengukur manfaat dari suatu kebijakan atau program-program pemerintah yang dilaksanakan melalui sub-sub kebijakan yang lebih spesifik. Melalui proses spesifikasi inilah teridentifikasi tujuan atau kriteria-kriteria yang akan dipergunakan untuk mengevaluasi kebijakan. Selanjutnya Jones (1991:359) kemudian menjelaskan bahwa pada dasarnya terdapat 3 tipe tujuan pelaksanaan evaluasi kebijakan<sup>9</sup> yaitu:

1. *Political Evaluation* (evaluasi untuk kepentingan politik). Kegiatan evaluasi kebijakan dilakukan untuk menjawab pertanyaan “apakah program yang akan dilaksanakan akan memberikan manfaat bagi seluruh negara. Apakah program yang akan dilaksanakan akan meningkatkan dukungan politik

dalam kampanye ulang, apakah program yang akan dilakukan akan meningkatkan dukungan dari media.

2. *Organizational evaluation* (evaluasi untuk kepentingan organisasi).

Evaluasi organisasi berangkat dari pertanyaan apakah program yang akan dilaksanakan akan mendapatkan dukungan dari lembaga-lembaga atau badan-badan pelaksana yang ada. Apakah manfaat yang akan diterima oleh badan-badan pelaksana, akan lebih besar dibandingkan dengan biaya yang akan dikeluarkan. Apakah program yang akan dilaksanakan akan dapat memberikan perluasan terhadap badan-badan pelaksana.

3. *Substantive evaluation* (evaluasi yang bersifat substantif atau nyata).

Evaluasi substantif adalah untuk melihat “apakah program mencapai tujuan sesuai dengan apa yang ditetapkan (dalam undang-undang atau dalam bentuk spesifikasi tertentu). Apa bentuk dampak yang dihasilkan oleh program terhadap permasalahan.

---

<sup>6</sup>Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Wibawa, Samodra, dkk. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

<sup>7</sup>Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Hattry, Harry, Louis Blair and Wayne Kimmel. (1976). *Program Analysis for State and Local Government*. Washington D.C: The Urban Institute

<sup>8</sup>Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Anderson, James. E. (2003). *Public Policy Making, fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company

<sup>9</sup>Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Jones, Charless O. (1984). *An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition*. California: Brooks/ Cole Publishing Company

Subarsono merinci beberapa tujuan dari evaluasi kebijakan antara lain sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Oleh karena itu evaluasi kebijakan, pada prinsipnya digunakan untuk mengevaluasi empat aspek dalam proses kebijakan publik yaitu proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektifitas dampak kebijakan.

Dari beberapa pendapat ahli diatas, dapat ditarik kesimpulan mengenai apa itu evaluasi kebijakan, dapat dikatakan bahwa evaluasi kebijakan pada dasarnya kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan, bukan hanya di akhir saja tetapi ada pada seluruh proses kebijakan. Ini dapat menunjukkan bahwa kebijakan harus dikendalikan berupa pemantauan dengan penilaian untuk tujuan pengendalian pelaksanaan agar pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

#### 1.6.4.2 Tipe-tipe Evaluasi

Menurut Finance (dalam Badjuri dan Yuwono, 2002) ada 4 dasar tipe evaluasi sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai yaitu evaluasi kecocokan (*appropriateness evaluation*), evaluasi efektivitas (*affectiveness evaluation*), evaluasi efisiensi (*efficiency evaluation*) dan evaluasi meta (*meta-evaluations*). Tipe evaluasi kebijakan dalam dilihat pada Tabel 1.4 berikut:

**Tabel 1.4**

#### **Tipe Evaluasi Kebijakan**

No	Tipe Evaluasi	Pengujian Dasar
1	Evaluasi Kecocokan	a. Apakah kebijakan yang sedang berlangsung cocok untuk dipertahankan? b. Apakah kebijakan baru dibutuhkan untuk mengganti kebijakan ini?

		<p>c. Siapakah semestinya yang menjelaskan kebijakan publik tersebut: pemerintah atau sektor swasta.</p>
2	Evaluasi Efektivitas	<p>a. Apakah program kebijakan tersebut menghasilkan hasil dan dampak kebijakan yang diharapkan?</p> <p>b. Apakah tujuan yang dicapai dapat terwujud?</p> <p>c. Apakah dampak yang diharapkan sebanding dengan usaha yang telah dilakukan?</p>
3	Evaluasi Efisiensi	<p>a. Apakah input yang digunakan telah mendapatkan hasil sebanding dengan output kebijakannya?</p> <p>b. Apakah cukup efisien dalam penggunaan keuangan publik untuk mencapai dampak kebijakan tersebut?</p>
4	Evauasi Meta	<p>a. Apakah evaluasi yang dilakukan oleh lembaga berwenang sudah profesional?</p> <p>b. Apakah evaluasi tersebut sensitif terhadap kondisi sosial, kultural dan lingkungan?</p>

		<p>c. Apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial?</p>
--	--	---

*Sumber: Badjuri dan Yawono, 2002*

Berdasarkan keempat tipe evaluasi diatas yang menjadi tipe penelitian yang cocok dengan penelitian ini adalah tipe evaluasi efektivitas. Evaluasi efektivitas merupakan kegiatan penilaian untuk menunjukkan sejauh mana output yang direncanakan, efek yang diharapkan dan dampak yang dimaksudkan dapat tercapai. Dalam penelitian ini juga akan melihat apakah hasil dari kebijakan DBH-CHT yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222 Tahun 2017 Tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah berjalan sesuai apa yang sudah diarahkan dan ditetapkan oleh kebijakan tersebut.

#### **1.6.4.3 Pendekatan Evaluasi**

Evaluasi kebijakan publik memiliki tipe dan pendekatan yang beragam dan berbeda, tergantung dari pada tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan melakukan evaluasi. Dunn membagi pendekatan evaluasi<sup>10</sup> menjadi 3 bagian antara lain:

##### **1. Evaluasi Semu**

Evauasi semu adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama

dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (self evident) atau tidak kontroversial.

## 2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

## 3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan 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. Asumsi dari evaluasi keputusan teoritis adalah bahwa tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program.

Dari tiga jenis pendekatan pada evaluasi kebijakan menurut Dunn diatas, yang paling cocok dengan penelitian ini ialah pendekatan evaluasi formal. Dikarenakan dalam pendekatan tersebut menggunakan tujuan program kebijakan

yang dari awal ditetapkan untuk dijadikan dasar dalam mengevaluasi kebijakan tersebut. Seperti kebijakan DBH-CHT yang mempunyai tujuan kebijakan untuk menyalurkan alokasinya kepada sasaran kebijakan dalam bidang pertembakauan khususnya pada wilayah Provinsi Jawa Tengah.

#### **1.6.4.4 Sifat Evaluasi**

Pengetahuan tentang evaluasi merupakan studi untuk menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluative. Evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik<sup>11</sup> yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya:

1. Fokus nilai.

Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan suatu usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial, evaluasi bukan berdasar mengumpulkan informasi akan tetapi ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat dipertanggungjawabkan dan mencakup prosedur evaluasi.

2. Interpendensi fakta nilai.

Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau rendah.

---

<sup>10</sup>Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Dunn, William. (1990). *Public Policy Analysis: An Introduction*. United States of America: Englewood Cliffs

<sup>11</sup>Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Abidin, Zaenal Said. (2006). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Suara Bebas



Diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Semua harus didukung oleh bukti hasil kebijakan secara aktual.

3. Orientasi masa kini dan masa lampau.

Tuntutan evaluasi berbeda dengan tuntutan advokasi, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil masa depan.

4. Dualitas nilai.

Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada.

#### **1.6.4.5 Dimensi Evaluasi**

Terdapat 2 dimensi penting yang harus diperoleh dari studi evaluasi kebijakan publik. Dimensi tersebut adalah evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan yakni mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan. Darinya kita akan memperoleh jawaban mengenai kinerja implementasi, efektivitas dan efisiensi, dan lain sebagainya yang terkait. Dimensi kedua adalah evaluasi kebijakan dan dampaknya, yakni mengevaluasi kebijakan itu sendiri serta kandungan programnya. Lalu kita akan memperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (*outcome*) kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan), dan lain-lain.

Menurut Palumbo dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus di dalam proses kebijakan, dari saat penyusunan kebijakan, saat implementasi, hingga saat selesai diimplementasikan. Kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi antara lain:

1. Evaluasi Proses. Pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Pada tahap ini menurut Palumbo diperlukan dua kali evaluasi, yakni:
  - Evaluasi desain kebijakan, untuk menilai apakah alternatif-alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dengan manfaat dan lainnya yang bersifat rasional dan terukur.
  - Evaluasi legitimasi kebijakan, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/ stakeholder/ kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi ini diperoleh melalui jajak pendapat (pooling), survey dan lainnya.
2. Evaluasi Formatif. Evaluasi ini dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuannya adalah untuk mengetahui seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan kondisi-kondisi apa yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilannya. Evaluasi formatif dapat dikatakan juga monitoring terhadap pengaplikasian kebijakan. Evaluasi ini banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.

3. Evaluasi Sumatif. Dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberi dampak. Tujuan evaluasi sumatif ini adalah mengukur bagaimana efektifitas kebijakan/ program tersebut memberi dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.

#### **1.6.4.6 Model-model Evaluasi**

##### **a. Model William N. Dunn**

Menurut Dunn (1990: 609), evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam kebijakan, yaitu:

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu tentang seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya perbaikan kesehatan) dan target tertentu telah dicapai.
2. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuandan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (kelompok kepentingan, pegawai negeri, dan kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomid, legal sosial dan substantif).

3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, terutama bagi “perumusan masalah” dan “rekomendasi”. Informasi tentang memadai atau tidaknya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan bagi pada perumusan ulang masalah kebijakan. Dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan. Evaluasi juga dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Secara umum Dunn menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Efektifitas

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. Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula 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 sejauhmana 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.

## 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 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.

### 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.

### 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. Menurut Winarno (2002: 188), seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

- a. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
- b. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (worst off). Pendekatan ini didasarkan pada kriteria Pareto yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan atau dirugikan.
- c. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada kriteria Kaldor-Hicks. Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis

kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.

- d. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan.

## 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. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas



cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

#### 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. Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

#### **b. Model Howlet dan Rames (1995)**

##### 1. Evaluasi Administratif<sup>12</sup>

Yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif – anggaran, efisiensi, biaya – dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan:

- *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.

- *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (output) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
- *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
- *Efficiency Evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
- *Process Evaluation*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.

## 2. Evaluasi Judisial.

Merupakan evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.

## 3. Evaluasi Politik

Bagaimana menilai sejauh mana penerimaan konstitusi politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

### **c. Model Lester dan Steward, Jr. (2000)**

Mengelompokkan evaluasi kebijakan<sup>13</sup> menjadi empat tipe. Adapun tipe atau model yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi Proses, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi;
2. Evaluasi Impak, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan / atau pengaruh dari implementasi kebijakan;

3. Evaluasi Kebijakan, yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan yang dikehendaki, dan
4. Evaluasi Meta-evaluasi yang berkenaan dengan evaluasi berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan- kesamaan tertentu.

Ada pula penilaian evaluasi sesuai dengan teknik evaluasinya, yaitu:

1. Evaluasi komparatif, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.
2. Evaluasi Historikal, yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.
3. Evaluasi Laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
4. Evaluasi *Ad Hock*, yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera untuk mendapatkan gambar pada saat itu (snap shot).

Berdasarkan berbagai model teori evaluasi kebijakan publik di atas, maka peneliti memilih teori dari William Dunn untuk diterapkan dalam penelitian ini. Hal ini disebabkan karena model cocok dengan hal yang akan diteliti terkait evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau di Provinsi Jawa Tengah.

---

12Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Howlett, M and M. Ramesh. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem Second Edition*. New York: Ocford University Press

13Dikutip dalam buku yang ditulis oleh Lester, James P dan Joseph Steward Jr. (2000). *Public Policy: an Evolutionary Approach*. Belmont: Wadsworth

## **1.6.5 Kerangka Konseptual**

### **1.6.5.1 Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT)**

#### **1. Pengertian DBH-CHT**

Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH-CHT tidak dapat dipisahkan dari konsepsi Dana Bagi Hasil (DBH) secara umum. Adapun konsep DBH itu sendiri tidak bisa dilepaskan dari konsep otonomi daerah dan desentralisasi sebagai salah satu hasil terpenting dari reformasi sistem politik dan hukum nasional sejak tahun 1998. Regulasi terdapat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1996 tentang Cukai (yang kemudian disebut sebagai Undang-Undang Cukai) dan tertuang dalam PMK Nomor 222/PMK.07/2017.

#### **2. Penggunaan DBH-CHT**

Penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi-provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua persen) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena ilegal. Kelima program tersebut diprioritaskan untuk mendukung program Jaminan Kesehatan nasional paling sedikit sebesar 50% (lima puluh persen) dari alokasi DBH-CHT yang diterima setiap daerah. Kemudian gubernur mengelola dan menggunakan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dan

mengatur pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau kepada bupati/ walikota di daerahnya masing-masing berdasarkan besaran kontribusi penerimaan cukai hasil tembakaunya. Pembagian dana bagi hasil cukai tembakau sebagaimana dimaksud diatas dilakukan dengan persetujuan Menteri, dengan komposisi 30% untuk provinsi penghasil, 40% untuk kabupaten/kota dengan penghasil, dan 30% untuk kabupaten/kota lainnya.

### 3. Pemantauan dan Evaluasi DBH-CHT

Penyampaian laporan realisasi penggunaan DBH-CHT dilakukan bertahap. Tahap pertama dilakukan oleh kepala daerah. Lalu bupati/wali kota menyampaikan laporan realisasi penggunaan DBH-CHT kepada gubernur dengan beberapa ketentuan yaitu berjalannya laporan semester pertama bulan juli tahun anggaran berjalan dan berjalannya laporan semester kedua bulan januari tahun anggaran berjalan. Selanjutnya, gubernur menyampaikan laporan konsolidasi realisasi penggunaan DBH-CHT kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan. Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi atas penggunaan anggaran peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal berdasarkan laporan konsolidasi realisasi.

Pemantauan realisasi penggunaan DBH-CHT bertujuan untuk memastikan kepatuhan penyampaian laporan; memastikan kesesuaian penganggaran dengan pagu alokasi; mengukur penerapan; dan mengukur pencapaian *output*. Berdasarkan pemantauan realisasi penggunaan DBH-CHT terdapat tujuan yang tidak tercapai,

Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat melakukan pemantauan realisasi penggunaan DBH-CHT secara langsung ke Daerah penerima DBH-CHT.

Begitu pula dengan evaluasi, Gubernur dan Menteri Keuangan dapat melakukannya berdasarkan laporan realisasi penggunaan DBH-CHT. Ada pula tujuan evaluasi penggunaan DBH-CHT yaitu untuk memastikan kesesuaian penggunaan DBH-CHT dengan program/kegiatan yang sudah ditentukan dalam PMK Nomor 222/PMK.07/2017. Laporan realisasi penggunaan DBH-CHT juga dipastikan keakuratannya dengan melakukan rekonsiliasi data baik dari perangkat daerah kepada Menteri Keuangan. Menteri Keuangan juga memiliki hak untuk menunda penyaluran, penyaluran kembali atas penundaan penyaluran, penghentian penyaluran dan peotongan penyaluran DBH-CHT sesuai dengan ketentuan yang sudah diterapkan oleh Peraturan Menteri Keuangan. Tujuan berikutnya ialah terpenuhinya persentase penggunaan DBH-CHT pada program pembinaan lingkungan sosial di bidang kesehatan untuk mendukung Jaminan Kesehatan Nasional. Apabila hasil pemantauan dan evaluasi atas penggunaan diatas mengindikasikan adanya penyimpangan pelaksanaan akan ditindaklanjuti sesuai dengan PMK Nomor 20/PMK.07/2009 tentang Penggunaan DBH-CHT dan Sanksi atas Penyalahgunaan Alokasi DBH-CHT.

### **1.7 Evaluasi kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau**

Di dalam proses penelitian perlu ditentukan sebuah pemikiran yang benar dengan cara memperhatikan konsep teori yang dikemukakan oleh para ahli seta acuan-

acuan lain yang relevan dengan judul penelitian. Secara konseptual penelitian ini merupakan evaluasi kebijakan DBH-CHT di Provinsi Jawa Tengah. Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2011:463) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang pola-pola hubungan antar-berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan, melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai kekelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi merupakan sebuah proses yang penting dilakukan oleh Pemerintah untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program dapat dilihat dari hasil yang dicapai oleh program tersebut. Oleh karena itu, dalam keberhasilan program ada dua indikator penting yang harus diperhatikan yaitu efektifitas dan efisiensi. Menurut Sudharsono, efektifitas merupakan perbandingan antara output dan input sedangkan efisiensi adalah taraf pendayagunaan input untuk memperoleh output lewat suatu proses.

Pada penelitian ini, evaluasi yang dilakukan berarti mengevaluasi kinerja, prosedur, maupun tujuan dari program untuk memperbaiki atau meningkatkan (evaluasi formatif) atau untuk menilai dampak (evaluasi sumatif) dan apakah sudah sesuai dengan kebijakan DBH-CHT.

Evaluasi Kinerja kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran jangka pendek atau output, jangka panjang atau outcome. Evaluasi kinerja kebijakan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap:

- Pencapaian target (*output*)
- Pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*)
- Kesenjangan (*gap*) antar target dan tujuan dengan pencapaian
- Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil.
- Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.

Sesungguhnya, evaluasi kebijakan publik mempunyai empat lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan.

Keempat komponen kebijakan itulah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil-guna atau tidak. Namun, konsep dalam konsep 'evaluasi' sendiri selalu terikat konsep 'kinerja' sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna 'kegiatan pasca'. Perbedaan ini penting untuk memilahkannya dengan 'analisis' (kebijakan). Sebagian besar dari kita memahami evaluasi kebijakan publik sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan. Sesungguhnya, evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan



kebijakan karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak. Namun demikian, konsep dalam konsep 'evaluasi' sendiri selalu terikat konsep 'kinerja' sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna 'kegiatan pasca'. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik berkenaan tidak hanya dengan implementasinya, melainkan berkenaan perumusan, implementasi, dan lingkungan kebijakan publik.

Sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan publik berada pada domain ini. Hal ini bisa dipahami karena memang implementasi merupakan faktor penting kebijakan yang harus dilihat benar-benar.

Implikasi dari tujuan evaluasi yang sebenarnya adalah pertama mengukur efek dari kebijakan itu sendiri. Hal ini menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Kedua membandingkan efek dengan tujuan yang menunjuk pada penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan. Ketiga memberikan sumbangan pada pembuatan kebijakan berikutnya. Dan terakhir terjadi peningkatan program dimasa yang akan datang.

Menurut Ripley, dalam merumuskan evaluasi kebijakan publik akan menimbulkan beberapa pertanyaan yang harus dijawab seputar evaluasi kebijakan publik. Yang pertama yaitu:

1. Kelompok dan kepentingan mana yg memiliki akses dalam pembuatan kebijakan?
2. Apakah pembuatan cukup rinci, terbuka dan memenuhi prosedur?
3. Apakah program didesain secara logis?

4. Apakah sumber daya yang menjadi input program telah memadai untuk mencapai tujuan?
5. Apa standar implementasi yang baik bagi kebijakan tersebut?
6. Apakah program dilaksanakan sesuai standar efisiensi ekonomi? Apakah uang digunakan dengan tepat dan jujur?
7. Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan seperti yang didesain dalam program?
8. Apakah program memberikan dampak pada kelompok non sasaran? Apa jenis dampaknya?
9. Apa dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan pada masyarakat?
10. Kapan tindakan program dilaksanakan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?
11. Apakah tindakan dan dampak sesuai yg diharapkan?

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan harus dilaksanakan dengan baik. Kemudian, evaluasi dapat dilaksanakan dengan cara mengamati dan memahami tujuan evaluasi, mengamati dan memilih kriteria, mengamati sensitivitas metode, memperhatikan efektivitas biaya dan memperhatikan kendala yang berhubungan dengan anggaran, yakni SDM dan juga data. Dalam melaksanakan kegiatan evaluasi, evaluasi mencakup 3 hal yang perlu diperhatikan. Yang pertama *specification* yang berarti menyangkut obyek yg dinilai. Lalu *measurement* yang artinya memilih tehnik pengukuran yang tepat untuk menilai. *Analysis* melakukan analisa informasi yang disajikan. Mengapa perlu sedemikian? Karena evaluasi kebijakan kini mengalami kemunduran. Alasan yang pertama dikarenakan

seringnya tidak sungguh-sungguh karena evaluatornya dari Pemerintah. Hasil evaluasi tidak konklusif, membahas banyak persoalan tetapi tanpa arah yang jelas, sehingga tidak ada rekomendasi yg argumentatif. Karena dilakukan secara rutin maka hasilnya kurang tajam. Hanya formalitas, membaca data dan memasukkannya dalam form-form tertentu. Kemudian dengan adanya pengelolaan DBH-CHT oleh pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang didasarkan pada PMK No.222 Tahun 2017 tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi DBH-CHT dan juga terdapat kegiatan otonomi daerah yang didanai melalui DBH-CHT. Maka diharapkan terjadi kesesuaian pelaksanaan dengan peraturan yang berlaku. Dan jika para pemangku kebijakan dapat melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan isi didalamnya tentu akan menghasilkan penyerapan DBH-CHT di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan juga DBH-CHT dapat terserap secara maksimal untuk Pembangunan Daerah.

### **1.8 Operasionalisasi Konsep**

Operasionalisasi konsep berisi poin-poin mengenai aspek apa saja yang akan digali oleh peneliti dalam menggambarkan fenomena yang ada dengan konsep yang sudah dibuat oleh peneliti. Penelitian ini akan memakai teori dari William N. Dunn yang menggunakan 6 kriteria, yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, keadilan, responsivitas, dan ketepatan sebagai indikator dari implementasi kebijakan yang akan dievaluasi. Dikarenakan dalam Nugroho (2008) menjelaskan tentang evaluasi kebijakan yang lebih berhubungan dengan kinerja, dimana hal tersebut berkaitan dengan implementasi kebijakan. Jadi, 6 kriteria dari Dunn cukup untuk mengevaluasi implementasi kebijakan dalam penelitian ini.

1. Efektivitas, berkenaan dengan apakah realisasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah mencapai hasil yang diharapkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah program atau kegiatan yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk meningkatkan tingkat efektivitas yang dikehendaki.
3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah dalam pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah.
4. Perataan (*equity*), berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah.
5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07 Tahun 2017 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.
6. Ketepatan, berkenaan dengan keakurasian hasil yang dicapai sesuai sasaran guna dan nilainya.

Dalam penelitian ini juga menjadikan PMK Nomor 222 Tahun 2017 Tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi menjadi indikator dalam menentukan evaluasi. Dalam kebijakan tersebut sudah terdapat standar yang diberikan oleh

Kementerian Keuangan untuk setiap daerah bisa melakukan evaluasi terhadap realisasi DBH-CHT pada masing-masing Provinsi atau Kabupaten/Kota, yaitu:

1. Kesesuaian penggunaan DBH-CHT dengan program/kegiatan
2. Terpenuhinya persentase penggunaan DBH-CHT pada program pembinaan lingkungan sosial di bidang kesehatan untuk mendukung Jaminan Kesehatan Nasional
3. Teralokasinya seluruh Sisa DBH-CHT setiap Daerah.

## **1.9 Metode Penelitian**

Beranjak dari fase ke fase yang berhubungan dengan ilmu pengetahuan yang bersifat ilmiah dan penelitian, dapatlah diketahui bahwa peneliti tersebut memerlukan metode penelitian. Metode penelitian yang digunakan atau yang dipilih oleh penulis harus secocok-cocoknya untuk mempermudah jawaban atas masalah yang diselesaikan dan disamping itu juga harus praktis sesuai dengan tenaga, fasilitas, ruang, dan kesanggupan bagi penulis (Nasution, 1996:61).

### **1.9.1 Tipe Penelitian**

Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik dan dengan bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Di dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif. Tujuan penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab-akibat sesuatu, tetapi lebih berupaya memahami situasi tertentu, mencoba menerobos dan mendalami gejalanya dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti

permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya (Moleong, 2007:11). Penelitian ini juga menganalisis berbagai masalah tentang Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif, dimana laporan ini berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran dari penyajian laporan dengan demikian data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Walaupun ada angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Penelitian deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu gejala/ suatu masyarakat tertentu, ini dimaksudkan untuk menggambarkan latar dan interaksi yang kompleks dari partisipan serta variabel-variabel menurut pandangan dan definisi partisipan.

Penelitian deskriptif kualitatif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status variabel atau tema, gejala, atau keadaan yang ada, yaitu keadaan dan gejala yang terjadi menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan.

### **1.9.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokus pada Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini berfokus pada evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah. Dimana penulis akan mengevaluasi penggunaan DBH-CHT di provinsi Jawa Tengah.

### **1.9.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian merupakan orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi dan kondisi latar penelitian, dalam penelitian kualitatif informan atau

sampel tidak dapat ditetapkan secara mutlak. Tipe penelitian ini adalah kualitatif menggunakan *key informant* sebagai subjek penelitian. Kemudian untuk menganalisa perkembangan informasi maupun sumbernya, maka teknik pengambilan sampel secara “snowball sampling” (sampel bola salju) yaitu teknik penentuan sampel yang mula-mula jumlahnya kecil, kemudian sampel ini memilih teman-temannya untuk dijadikan sampel semakin banyak (Sugiyono, 2011:68).

Dalam penelitian ini yang disebut sebagai *key informant* adalah Kepala Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, karena bidang ini mempunyai tugas dalam mengelola dan mengawasi DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah untuk kemudian selanjutnya “menggelinding” sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh *key informant* dan akan berhenti apabila data atau informasi yang diperoleh dirasa sudah cukup oleh peneliti.

#### **1.9.4 Jenis Data**

Pada penelitian ini penulis menggunakan data seperti teks-teks tertulis, frasa-frasa atau simbol-simbol yang menggambarkan atau merepresentasikan orang-orang, tindakan-tindakan dan kejadian yang terjadi dalam kehidupan sosial. Khususnya yang terjadi pada penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini membutuhkan data kualitatif, yaitu data yang dapat mencakup hampir semua data non-numerik, dan data angka-angka yang mempunyai sifat hanya sebagai penunjang. Data ini dapat menggunakan kata-kata dengan tujuan untuk menggambarkan fakta dan fenomena yang sedang diamati oleh peneliti.

#### **1.9.5 Sumber Data**

Dalam penelitian sumber data dapat digolongkan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Didalam penelitian ini sumber data yang dimiliki adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data informasi yang didapatkan langsung dari sumbernya. Dalam penelitian ini, data primer didapatkan dari hasil wawancara langsung oleh peneliti terhadap informan berdasarkan subyek penelitian dan observasi langsung ke objek penelitian

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapatkan dari studi pustaka atau bahan informasi lain seperti laporan-laporan, data dokumentasi dan jurnal yang berhubungan dan relevan dengan masalah yang akan diteliti oleh penulis.

### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data primer yang dimiliki peneliti untuk keperluan penelitian. Pada tahap ini merupakan langkah yang sangat penting dalam penelitian, karena pada umumnya data yang sudah dikumpulkan akan menguji hipotesis yang telah dirumuskan. Teknik pengumpulan data digunakan untuk memperoleh hasil penelitian yang reliabel, akurat, dan relevan. Di dalam usaha pengumpulan data yang valid maka teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Wawancara

Di dalam penelitian ini penulis mendapatkan data diperoleh dengan mengadakan suatu wawancara. Dalam hal ini informasi atau keterangan diperoleh langsung dari



responden atau informan melalui tatap muka dan bercakap-cakap. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara). Sehingga wawancara menjadi proses interaksi yang dapat menghasilkan dan memastikan fakta, memperkuat kepercayaan, memperkuat perasaan, menggali standar kegiatan dan mengetahui alasan seseorang.

#### b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dengan menggunakan dokumen sebagai sumber data. Adapun yang dimaksud dengan dokumen adalah laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran terhadap suatu peristiwa dan ditulis dengan sengaja untuk menyimpan atau merumuskan keterangan mengenai peristiwa tersebut. Dokumentasi ini dilakukan dengan melakukan rekaman aktivitas yang terjadi pada objek penelitian dalam bentuk rekaman hasil wawancara. Dokumentasi digunakan penulis untuk memberikan kemudahan dalam menggali data saat dilakukan pengolahan data.

#### c. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, laporan-laporan, majalah-majalah, jurnal-jurnal, dan media lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

#### d. Observasi

Suatu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan sistematis melalui pengamatan langsung di tempat penelitian /objek penelitian yaitu di Biro Perekonomian

Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, agar data-data yang di dapat cukup valid dan sesuai yang diinginkan.

### **1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data merupakan proses pencandraan (*description*) dan penyusunan transkrip *interview* serta material lain yang telah terkumpul (Danim, 2002:209). Analisis data merupakan bagian sangat penting di dalam metode ilmiah, karena dengan analisislah, data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Hal ini dimaksudkan agar peneliti dapat menyempurnakan pemahaman terhadap data dan menyajikan data tersebut kepada pihak lain tentang tema di tempat penelitian. Data yang diperoleh dari penelitian dipergunakan untuk menjawab permasalahan yang ada dengan cara melakukan analisa terhadap data tersebut.

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan analisis deskriptif. Analisis dilakukan setelah dikumpulkan data melalui wawancara. Karena menggunakan pendekatan kualitatif maka analisis data berproses secara induktif dikarenakan beberapa alasan. Pertama, proses induktif lebih dapat menemukan kenyataan-kenyataan ganda sebagaimana yang terdapat dalam data.

Kedua, analisis induktif lebih dapat membuat hubungan peneliti-responden menjadi eksplisit, dapat dikenal dan akuntabel. Ketiga, analisis induktif dapat menguraikan latar secara penuh dan dapat membuat keputusan-keputusan tentang dapat tidaknya pengalihan kepada suatu latar yang lain. Keempat, analisis induktif lebih dapat menemukan pengaruh bersama yang mempertajam hubungan-

hubungan, dan kelima, dapat memperhitungkan nilai-nilai secara eksplisit sebagai bagian dari struktur analitik (Moleong, 2007:10).

Setelah data disusun dalam kelompok-kelompok serta hubungan-hubungan yang terjadi di analisis, perlu pula dibuat penafsiran-penafsiran terhadap hubungan-hubungan antara fenomena yang terjadi dan membandingkan dengan fenomena-fenomena lain di luar penelitian ini. Berdasarkan analisis dan penafsiran yang dibuat, perlu ditarik kesimpulan-kesimpulan yang berguna, serta implikasi-implikasi dan saran-saran untuk kebijakan selanjutnya.

Penafsiran atau interpretasi tidak lain dari pencarian pengertian yang lebih luas tentang penemuan-penemuan. Interpretasi data tidak dapat dipisahkan dari analisis, sehingga sebenarnya interpretasi merupakan aspek tertentu dari analisis, dan bukan merupakan bagian yang terpisah dari analisis. Secara umum, interpretasi adalah penjelasan yang terperinci tentang arti yang sebenarnya dari materi yang dipaparkan. Interpretasi diberikan terhadap data percobaan tersebut dengan cara membandingkannya dengan *performance* dari jenis atau tempat yang lain. Di lain pihak, interpretasi juga dapat menghubungkan suatu penemuan studi eksploratif menjadi suatu hipotesis untuk suatu percobaan yang lebih teliti lainnya. Interpretasi juga berkehendak untuk membangun suatu konsep yang bersifat menjelaskan.

Oleh karena itu dapat kita lihat bahwa interpretasi sangat penting kedudukannya dalam proses analisis data penelitian. Karena itu, tidak salah jika disimpulkan, bahwa kualitas analisis dari suatu peneliti sangat tergantung dari kualitas interpretasi yang diturunkan oleh peneliti terhadap data.

### **1.9.8 Kualitas Data**

Teknik yang digunakan untuk menguji keabsahan data adalah teknik triangulasi data. Triangulasi data adalah teknik pemeriksaan data untuk keperluan pengecekan apakah proses dan hasil yang diperoleh sudah dipahami secara benar oleh peneliti berdasarkan apa yang dimaksudkan informan. Cara yang dilakukan yaitu antara lain sebagai berikut:

- 1) Melakukan wawancara mendalam terhadap informan
- 2) Melakukan uji silang antara informasi yang diperoleh dari informan dengan hasil informasi di lapangan
- 3) Melakukan konfirmasi hasil yang diperoleh kepada informan lain atau sumber-sumber lain.