

Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) Bagi Pembangunan Sosial dan Ekonomi di Jawa Tengah (2007-2017)

Ayu Rahmawati*, Haryono Rinardi

Departemen Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Diponegoro
Semarang-Indonesia

*salfaranirahma@gmail.com

Abstract

This article aims to analyze the utilization of Revenue Sharing Fund of Tobacco Products Excise (DBH-CHT) for the social and economic development in Central Java (2007-2017). DBH-CHT is the part of the budget transfer to local government in national expenditure, in the Regulation of the Minister of Finance (PMK) No. 84/PMK.07/2008 consider that distributed to provinces that produced 2% of tobacco plant and Tobacco Product Excise (CHT) from excise revenue to funding activities based on regional need. DBH-CHT aims to establish social welfare, particularly for those provinces that produced CHT that contributed to improving government revenues through excise. As a tobacco producer, Central Java has Tobacco Products Industrial Sector (IHT) that capable in produced CHT. The DBH-CHT became ineffective in Central Java, it caused by the absorptivity and the affectivity of program utilization matters In 2008-2018. To examine that problem, the writer used history method which consist of four stages, they are heuristic, criticism, interpretation, and historiography. The approach which used in this research is political science in the economic field.

Keywords: *Tobacco Products; Revenue Sharing Fund; Social and Economic Development.*

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) bagi pembangunan sosial dan ekonomi di Jawa Tengah. DBH-CHT adalah bagian dari anggaran transfer ke daerah dalam belanja negara yang dibagikan kepada provinsi penghasil tembakau dan Cukai Hasil Tembakau (CHT). Pembagiannya diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 84/PMK.07/2008, dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa sebesar 2% dari penerimaan cukai harus digunakan untuk mendanai kegiatan sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah. Tujuan DBH-CHT adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, terutama bagi provinsi penghasil CHT yang telah berkontribusi dalam peningkatan pendapatan negara melalui cukai. Provinsi Jawa Tengah merupakan daerah penghasil tembakau dan memiliki Industri Hasil Tembakau (IHT) yang mampu menghasilkan CHT. Namun demikian, pemanfaatan DBH-CHT di Jawa Tengah dari 2008 hingga 2018 dianggap kurang efektif karena terdapat masalah pada keterserapan dan efektivitas pemanfaatan program. Dalam mengkaji masalah tersebut, digunakan metode sejarah yang terdiri atas empat tahap, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Adapun pendekatan yang digunakan adalah ilmu politik di bidang ekonomi.

Kata Kunci: Produk Tembakau; Dana Bagi Hasil; Perkembangan Ekonomi.

Pendahuluan

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu daerah yang memiliki sektor perekonomian melimpah dan terus berkembang dengan marak berbagai pembangunan. Hal tersebut merupakan salah satu perwujudan otonomi daerah yang tidak lepas dari kemampuan

pemerintah dalam mengelola keuangan. Dana penyumbang belanja daerah terbesar Provinsi Jawa Tengah pada 2008 hingga 2010 adalah dana Pajak Asli Daerah (PAD), lalu disusul oleh dana perimbangan yang terdiri atas: Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Keadaan itu menjelaskan bahwa provinsi yang mendapatkan DBH besar mempunyai peluang memiliki belanja daerah yang besar pula. DBH sendiri terdiri atas DBH Sumber Daya Alam (SDA) dan DBH Pajak (Halim, 2007: 99). DBH SDA meliputi kehutanan, mineral dan batu bara, minyak bumi dan gas bumi, serta perusahaan panas bumi dan perikanan. Sementara itu, DBH Pajak meliputi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan (PPh), dan Cukai Hasil Tembakau (CHT).

CHT merupakan salah satu sumber dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga CHT masuk dalam DBH. Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai lalu disempurnakan di Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008. Melalui pengaturan kebijakan DBH-CHT tersebut, sudah seharusnya DBH-CHT yang diberikan kepada daerah penerima digunakan sesuai peruntukannya. Pemerintah pusat setiap tahun mengalokasikan dan menyalurkan DBH-CHT sebesar 2% (dua persen) dari cukai hasil tembakau kepada provinsi penghasil CHT dan provinsi penghasil tembakau. Alokasi tersebut digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.07/2009, DBH-CHT dibagikan kepada provinsi/kabupaten/kota di wilayahnya dengan komposisi 30% (tiga puluh persen) untuk provinsi penghasil, 40% (empat puluh persen) untuk kabupaten/kota daerah penghasil, dan 30% (tiga puluh persen) untuk kabupaten/kota lainnya. Pada pembagiannya terjadi perubahan dari awal pelaksanaan hingga 2017, di tahun awal pelaksanaan alokasi DBH-CHT digunakan sepenuhnya untuk membiayai lima program spesifik (*fully specific grant*), hingga 2017 melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2017 yang menjelaskan bahwa maksimal 50% alokasi DBH-CHT digunakan untuk mendanai Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

Pada praktiknya kondisi yang terjadi justru sebaliknya, masih ditemukan berbagai kegiatan penggunaan DBH-CHT yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan terhadap rencana kerja anggaran maupun realisasi penggunaan anggaran DBH-CHT dari beberapa daerah penerima masih menunjukkan ketidaktepatan daerah dalam mengalokasikan kegiatan yang sesuai dengan ketentuan, seperti penggunaan DBH-CHT dalam bidang kesehatan yang lebih dominan dibandingkan dengan bidang-bidang yang lain. Kasus tersebut dialami beberapa daerah termasuk di Jawa Tengah yang merupakan provinsi terbesar kedua nasional penyumbang CHT (Guyanie, 2018: 84).

Hasil evaluasi pelaksanaan DBH-CHT di Jawa Tengah yang dilaksanakan setiap tahun menunjukkan dalam pemanfaatannya kurang maksimal dan penyerapannya kurang tepat sasaran. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sendiri telah menerima DBH-CHT sejak 2008. Hal yang menarik adalah sejak diberikannya alokasi DBH-CHT kepada daerah penerima terdapat protes dari beberapa kabupaten/kota terkait besaran alokasi yang belum sesuai dengan kriteria dan ketimpangan antarprogram yang merugikan daerah penerima DBH-CHT.

Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan artikel ini adalah metode sejarah, yang terdiri atas empat langkah, yaitu: *heuristik*, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi (Gottschalk, 1983: 32). Tahap pertama dalam penelitian ini adalah mencari dan mengumpulkan sumber-sumber, yang terdiri atas sumber primer maupun sumber sekunder. Sumber primer tertulis

yang digunakan berupa Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan Gubernur, laporan DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah, artikel dan berita dalam media massa cetak dari 2007-2017 yang diperoleh dari Pusat Informasi Kompas, Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Tengah. Sumber sekunder diperoleh melalui studi pustaka terhadap buku-buku karya para sarjana dan ahli yang relevan, misalnya buku mengenai politik khususnya kebijakan pemerintah yang dapat diperoleh dari Perpustakaan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya (FIB) Undip, Perpustakaan Widya Puraya Undip, Perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya (FIB) Undip, dan Perpustakaan Daerah Jawa Tengah. Sumber sekunder yang lainnya didapatkan melalui penelusuran internet yang terkait dengan masalah yang akan dikaji karena akan lebih mudah dan efektif.

Pada saat melakukan *heuristik* dilakukan juga kritik sumber, yaitu pengujian sumber-sumber yang sudah diperoleh dengan melakukan kritik sumber. Kritik sumber merupakan kegiatan seorang peneliti untuk mencari kebenaran. Seorang peneliti berusaha menduga dan membuktikan kebenaran tentang apa yang terjadi pada masa lalu. Terdapat dua jenis kritik dalam metode sejarah, yaitu kritik ektern untuk mencari otentisitas sumber sejarah. Kritik yang kedua adalah kritik intern untuk mendapatkan kredibilitas sumber sejarah. Pada penelitian ini yang digunakan adalah kritik intern. Hasil dari kritik adalah fakta sejarah. Ada beberapa fakta yang didapat melalui kritik intern, misalnya *pertama*, gubernur adalah pihak yang bertanggungjawab dalam mengelola, membagi, dan peruntukan DBH-CHT. *Kedua*, Terdapat pengaturan khusus dalam pengelolaan DBH-CHT yang dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Tahap selanjutnya adalah kegiatan interpretasi terhadap fakta-fakta yang diperoleh dari proses kritik sumber. Interpretasi dilakukan dengan menghubungkan fakta-fakta yang telah diperoleh antara satu dengan yang lain, agar penyajian sejarah bersifat utuh, ilmiah dan juga kronologis. Tahap terakhir adalah historiografi, yaitu menyusun data dan fakta menjadi sebuah tulisan yang sistematis dan mudah dipahami.

Keuangan Daerah, Pajak dan Cukai Hasil Tembakau Provinsi Jawa Tengah

Provinsi Jawa Tengah merupakan provinsi yang memiliki sektor perekonomian yang melimpah dan terus berkembang dengan maraknya pembangunan-pembangunan yang sudah maupun sedang dilakukan. Hal itu bisa dilihat dari kenaikan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik nominal maupun pertumbuhannya. Dana penyumbang belanja daerah ditujukan untuk membiayai pembangunan daerah, dana tersebut berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan yang salah satunya berasal dari Cukai Hasil Tembakau (CHT). Satu fenomena yang menarik adalah CHT Provinsi Jawa Tengah terus bertambah dari tahun ke tahun dan selalu melampaui target yang ditentukan. Dengan kondisi itu, seharusnya industri pengolahan tembakau di Jawa Tengah bertambah maju, namun yang terjadi justru sebaliknya. Dalam hal ini, kenaikan tarif CHT yang terjadi hampir setiap tahun telah memberatkan banyak perusahaan rokok kecil, karena tidak diimbangi dengan kenaikan harga rokok. Kondisi itu menyebabkan banyak perusahaan rokok kecil mengalami kerugian karena harus menambah ongkos produksinya nyaris setiap tahun.

Situasi di atas jelas merugikan banyak perusahaan rokok kecil di Jawa Tengah pada khususnya dan Daerah Jawa Tengah pada umumnya. Hal itu berkaitan dengan posisi Jawa Tengah sebagai provinsi penghasil tembakau terbesar ke-2 di Indonesia, sehingga secara umum tembakau memiliki potensi ekonomi yang besar di Jawa Tengah. Pada sisi lainnya, Provinsi Jawa Tengah sesungguhnya telah memanfaatkan potensi yang ada dengan mengembangkan industri pengolahan tembakau. Industri itu menyumbang penerimaan daerah yang cukup signifikan melalui cukai. Oleh karena itu, wajar apabila keberadaan

tembakau menjadi sumber pendapatan terbesar cukai di Jawa Tengah yang kemudian disusul sumbangan dari minuman mengandung etil alkohol. Hal yang menarik adalah CHT Jawa Tengah selalu terus bertambah dari tahun ke tahun dan selalu melampaui target yang telah ditentukan. Dengan kondisi itu, seharusnya industri pengolahan tembakau di Jawa Tengah bertambah maju, namun yang terjadi malah sebaliknya. Salah satu penyebabnya adalah kenaikan tarif CHT yang mengalami kenaikan hampir tiap tahun. Hal itu menyebabkan banyak perusahaan kecil mengalami kerugian karena harus menambah pengeluaran produksi (Handoko, 2018: 83).

Latar Belakang Kebijakan Pengelolaan DBH-CHT

Tanaman tembakau telah menjadi sumber penghidupan utama jutaan rakyat Indonesia. Industri hasil tembakau sampai tahun 2008 mampu menyerap tenaga kerja baik langsung maupun tak langsung sebanyak 6,1 juta orang yang mencakup petani tembakau (2 juta orang), petani cengkeh (1,5 juta orang), tenaga kerja di pabrik rokok (sekitar 600 ribu orang), pengecer rokok atau pedagang asongan (sekitar 1 juta orang), dan tenaga kerja percetakan, periklanan, pengangkutan serta jasa transportasi (Topatimasang, 2010: 2). Dengan demikian, tembakau memiliki peran penting dalam kehidupan sosial ekonomi Indonesia. Kedudukan atau peran strategis tanaman tembakau dan produk hasil olahannya diakui resmi oleh pemerintah Indonesia.

Dengan kondisi di atas dapat diketahui bahwa komoditi tembakau mampu menghidupi jutaan rakyat Indonesia, baik langsung maupun tidak langsung. Faktor lainnya adalah tembakau dan produk olahannya masih tetap merupakan salah satu sumber pendapatan terbesar bagi keuangan negara. Pertanian tembakau dan industri hasil tembakau masih merupakan penyumbang pendapatan negara terbesar keempat setelah pajak pertambahan nilai, pajak penghasilan badan, serta pajak penghasilan minyak dan gas bumi (BPS, 2012: 57). Dengan dasar itu, komoditi tembakau mempunyai peran strategis dalam ekonomi di Indonesia, termasuk di Jawa Tengah.

Mengingat dominasi penerimaan cukai hasil tembakau dibanding pungutan cukai lainnya, wajar saja apabila konsentrasi terhadap kebijakan Cukai Hasil Tembakau (CHT) itu terlihat lebih intensif sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Upaya pemerintah untuk menarik cukai dari tembakau dan produk tembakau terus berlanjut pada abad XXI (Topatimasang, 2010: 11). Pemerintah mulai tahun 2001 secara reguler menetapkan kebijakan kenaikan tarif cukai hasil tembakau setiap akhir tahun (BPS, 2012: 57). Melihat jumlahnya yang sangat besar dan terus meningkat membuat pemerintah Indonesia harus membuat suatu peraturan khusus untuk pemanfaatannya. Pengaturan khusus itu dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Undang-undang cukai disusun berdasar pada pertimbangan bahwa cukai sebagai pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu mempunyai sifat atau karakteristik menurut Undang-Undang No 39 Tahun 2007 merupakan penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan bangsa. Dalam hal ini, kesejahteraan bangsa menjadi tanggung jawab negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan adanya DBH-CHT diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program yang sudah diatur pada PMK Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau & Sanksi atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau yang kemudian disempurnakan pada PMK Nomor 20/PMK.07/2009.

Kebijakan Pengelolaan DBH-CHT

Ketentuan penyaluran dan pembagian DBH-CHT dari pusat ke daerah diatur dalam UU Cukai pasal 66A, dengan pembagian hasil cukai untuk tingkat provinsi sebesar 2% dari total pendapatan cukai tiap tahunnya. Gubernur yang bertanggungjawab dalam mengelola, membagi, dan peruntukan DBH-CHT. Gubernur menetapkan pembagian DBH-CHT untuk tiap kabupaten/kota dengan ketentuan 30% untuk provinsi yang bersangkutan, 40% untuk kabupaten dan kota penghasil, dan 30% untuk kabupaten dan kota lainnya (pemerataan). Penggunaan DBH-CHT sudah ditentukan dan diatur pada PMK Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau & Sanksi atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil yaitu: Peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai.

DBH-CHT tak dapat dipisahkan dari konsep 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 (Guyani, 2013: 25). Konsep otonomi daerah dan desentralisasi dijabarkan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat 'UU Otonomi Daerah'). Intinya adalah pelimpahan wewenang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur semua urusan pemerintahan dan pembangunan daerah mereka sendiri, kecuali dalam empat sektor yang menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, yaitu pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, kebijakan moneter, dan agama.

Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal

Program pemberantasan barang kena cukai ilegal bertujuan untuk meminimalisir peredaran rokok ilegal atau yang tidak dilekati pita cukai serta meningkatkan penggunaan cukai rokok resmi. Program pemberantasan barang kena cukai ilegal meliputi kegiatan pengumpulan informasi hasil tembakau yang dilekati pita cukai palsu di peredaran atau tempat penjualan eceran serta pengumpulan informasi hasil tembakau yang tidak dilekati pita cukai di peredaran atau tempat penjualan.

Pada perkembangannya, penggunaan DBH-CHT mengalami perubahan dari tahun ke tahun walaupun tidak signifikan, hanya penambahan dan pengurangan kegiatan tiap programnya. Sampai dengan tahun 2016 dan 2017 terjadi perubahan yang signifikan mengenai pembagian DBH-CHT, alokasi dana yang sebelumnya digunakan seluruhnya untuk membiayai kegiatan yang bersifat *specific grant* (lima program). Melalui PMK Nomor 28/PMK.07/2016 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau menyebutkan bahwa paling sedikit 50% DBH-CHT digunakan untuk mendanai kegiatan *specific grant*, sementara sisanya 50% digunakan untuk mendanai kegiatan *block grant* sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Peraturan tersebut hanya berlangsung selama 1 (satu) tahun saja, karena pada tahun 2017 ditetapkan PMK Nomor 222/PMK.07/2017 yang menyebutkan bahwa 50% dana yang sebelumnya diarahkan untuk kegiatan *block grant* sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah diganti dengan prioritas bidang kesehatan untuk mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

DBH-CHT di Jawa Tengah

Dalam rangka kelancaran pelaksanaan anggaran DBH-CHT, Jawa Tengah membentuk sekretariat/koordinator di Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Tim Sekretariat dijalankan oleh Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, seluruh rancangan kegiatan dan penganggaran DBH-CHT yang diajukan oleh OPD akan

dikumpulkan, dibahas, dan direkomendasikan kepada Tim Sekretariat melalui Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah.

Pelaksanaan DBH-CHT di Jawa Tengah melibatkan OPD pelaksana yang menggunakan anggaran DBH-CHT. Kewenangan untuk menentukan OPD pelaksana DBH-CHT dipegang oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang beranggotakan Biro Administrasi dan Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Jawa Tengah, Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Jawa Tengah, dan diketuai oleh Sekretaris Daerah. Peran TAPD dalam pelaksanaan DBH-CHT adalah membuat prioritas, melakukan seleksi atas OPD penerima dan menentukan besaran yang diterima OPD. Penggunaan DBH-CHT di Jawa Tengah selama kurun waktu 2010-2018 bisa dikatakan efektif hanya pada tahun 2010 dan 2014. Di luar tahun 2014 terjadi ketidak efektifan penggunaan DBH-CHT. Mengenai efektifitas penggunaan anggaran DBH-CHT lebih jelasnya dapat dilihat secara rinci pada tabel 4.1:

Tabel 4.1 Efektivitas Realisasi Penggunaan DBH-CHT Jawa Tengah 2010-2018.

Tahun	Alokasi	Realisasi	%
2010	281.555.648.209	278.399.272.442	99
2011	329.385.940.362	319.450.396.322	97
2012	426.656.946.953	369.463.436.518	87
2013	545.556.711.908	477.185.200.342	87
2014	481.509.388.275	502.240.552.464	104
2015	628.227.797.000	498.025.873.100	79
2016	1.091.772.112.000	683.192.523.745	63
2017	812.171.155.373	582.806.248.134	72
2018	777.071.475.371	691.251.448.637	89

Sumber. Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 243/PMK.07/2010, 195/PMK.07/2011, 197/PMK.07/2012, 181/PMK.07/2013, 106/PMK.07/2014, Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 27 Tahun 2015, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 47/PMK.07/2016, 192/PMK.07/2017, 30/PMK.07/2018 dan Laporan Penggunaan DBH-CHT Jawa Tengah 2010-2018.

Pemanfaatan DBH-CHT di Jawa Tengah

Pembangunan Sosial

Pemerintah daerah dapat meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, melalui DBH yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Peran pemerintah daerah dalam pembangunan sosial melalui kebijakan pengelolaan DBH-CHT diharapkan dapat menyelesaikan masalah sosial yang ada dengan cara mengalokasikan anggaran yang mempunyai keterkaitan dengan permasalahan tersebut. Dalam pengelolaan DBH-CHT terdapat program yang memiliki keterkaitan dengan pembangunan sosial yaitu Pembinaan Lingkungan Sosial dan Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai.

Pada awal pelaksanaan DBH-CHT, yaitu pada 2008, pemanfaatan Program Pembinaan Lingkungan Sosial, di Jawa Tengah berupa kegiatan yang dilakukan oleh empat OPD, yaitu, Disperindag, Dinkop UMKM, DLHK, dan Dinkes. Penetapan OPD tersebut didasarkan pada PMK Nomor 84/PMK.07/2008. Program Pembinaan Lingkungan Sosial meliputi kegiatan: pembinaan kemampuan dan keterampilan kerja masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dan/atau daerah penghasil bahan baku industri hasil tembakau,

penerapan manajemen limbah industri hasil tembakau yang mengacu kepada Analisis Dampak Lingkungan (Amdal), penetapan kawasan tanpa asap rokok dan pengadaan tempat khusus untuk merokok di tempat umum dan peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan penyediaan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak asap rokok.

Pemanfaatan DBH-CHT selanjutnya adalah pada Program Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai. Sosialisasi ketentuan di bidang cukai merupakan kegiatan menyampaikan ketentuan di bidang cukai kepada masyarakat yang bertujuan agar masyarakat mengetahui, memahami dan mematuhi ketentuan di bidang cukai. Sosialisasi ketentuan di bidang cukai dilaksanakan dalam periode tertentu dan atau secara insidental. Kegiatan sosialisasi ketentuan di bidang cukai meliputi penyuluhan, seminar, forum diskusi atau dialog interaktif, penyebaran pamflet, brosur, *leaflet*, spanduk, stiker, *billboard* dan lain-lain serta iklan layanan masyarakat. Berbeda dengan program sebelumnya yang dilakukan di seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah, Program Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai hanya dilaksanakan di beberapa daerah dan terus mengalami perubahan setiap tahunnya terkait daerah yang mendapatkan alokasi DBH-CHT.

Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai dari tahun ke tahun paling banyak adalah OPD Provinsi Jawa Tengah. Hal itu disebabkan program atau kegiatan sosialisasi lebih dipusatkan di OPD Provinsi yang nantinya disampaikan kepada seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah. Pelaksanaan penggunaan Program Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai dari tahun 2008-2018 melibatkan beberapa OPD di Jawa Tengah, yaitu Balitbang, Biro Hukum, Biro Humas, Biro Perekonomian, Dishub, Dinkes, Disporapar, dan Disperindag. Kegiatan pemanfaatannya antara lain adalah: Balitbang hanya melaksanakan Program Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai tahun 2008, kegiatannya berupa penyusunan kajian strategis pembinaan IHT yang bercukai ilegal. Alasan Balitbang tidak terlibat lagi karena Balitbang diarahkan untuk fokus pada penelitian tentang kualitas bahan baku dan permasalahan sosial (Wawancara dengan Istamadi Sjamsul Maarip, 12 September 2019); Biro Hukum melakukan sosialisasi perundang-undangan bidang cukai, pelaksanaannya hanya berjalan selama 3 tahun, yaitu dari tahun 2008-2011; Dispendik melakukan sosialisasi dampak pengaruh rokok terhadap derajat kesehatan pada peserta didik SMP, SMA, dan SMK se-Jawa Tengah. pelaksanaannya hanya dilakukan pada awal pelaksanaan, tahun selanjutnya kegiatannya lebih banyak diarahkan pada Program Pembinaan Lingkungan Sosial.

Biro Humas melakukan kegiatan dialog interaktif peraturan perundang-undangan cukai melalui media, produksi spot peraturan perundang-undangan cukai dan *blow-up* peraturan perundang-undangan cukai melalui media. Pelaksanaan pemanfaatan kegiatan tersebut berlangsung di tahun 2010-2016. Dalam hal ini, kabupaten/kota dibebaskan dalam pelaksanaan kegiatannya. Kabupaten Kudus melakukan sosialisasi dengan cara antara lain dialog interaktif di radio, pembuatan dan penayangan spot iklan di radio, dan penerbitan majalah khusus di bidang cukai.

Pembangunan Ekonomi

Tembakau sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, termasuk dalam komoditas strategis perkebunan yang mempunyai peranan penting dalam ekonomi. Dengan kondisi itu, daerah berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap komoditas ini mulai dari hulu (di tingkat petani) sampai dengan hilir (di tingkat industri atau pengolahan). Terkait dengan hal itu, Provinsi Jawa Tengah dalam industri rokok dan produk olahan tembakau lainnya, pada bagian hulunya merupakan salah satu provinsi dengan lahan perkebunan tembakau yang luas. Oleh karena itu, sehingga setiap tahun menghasilkan tembakau sebagai bahan baku pembuatan rokok. Adapun di sisi hilir, Jawa Tengah memiliki pabrik rokok terbanyak baik yang berskala besar maupun yang berada dalam level industri rumah tangga. Dalam pengelolaan DBH-CHT terdapat program yang memiliki keterkaitan dengan pembangunan ekonomi yaitu

Peningkatan Kualitas Bahan Baku, Pembinaan Industri, dan Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal.

DBH CHT dinikmati pemerintah provinsi apabila memiliki daerah penghasil tembakau. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai urutan kedua nasional penyumbang CHT juga meminta supaya porsi DBH terutama untuk daerah penghasil CHT dinaikkan dan daerah diberi fleksibilitas pemanfaatan cukai tembakau sesuai kebutuhannya. Alokasi hasil cukai untuk provinsi sebesar 30%, kabupaten/kota penghasil tembakau 40%, dan sisanya dibagi rata ke kabupaten/kota lainnya (Anonim, 25 Maret 2010).

Pengaturan itulah yang kemudian menimbulkan beberapa masalah, baik pada keterserapan dana maupun pada efektivitas pemanfaatan. Keterserapan dana dihadapi oleh OPD Provinsi dan kabupaten/kota. Dasar pertimbangan alokasi ke wilayah penerima DBH-CHT adalah luas area lahan tembakau dan produksi rokok (Guyani, 2013: 62). Terdapat dua kabupaten/kota di Jawa Tengah yang tidak memiliki pabrik rokok maupun lahan tembakau, yaitu Kabupaten Pekalongan dan Kota Tegal. Apabila 30% dari DBH-CHT provinsi diberikan kepada dua kabupaten tersebut, secara nominal akan terlalu besar, sehingga pemanfaatannya akan menjauh dari PMK Nomor 20/PMK.07/2009 dan Pergub Jawa Tengah Nomor 49 Tahun 2012. Dalam kedua regulasi itu disebutkan bahwa kegiatan harus dilaksanakan di wilayah/daerah penghasil atau industri tembakau. Dalam PMK hanya menjelaskan pembagian dan kegiatannya secara umum. Hal itu dianggap kurang jelas dan bisa mengakibatkan beda penafsiran antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, yang berarti penggunaan dana cukai di Jawa Tengah bisa saja tidak sesuai aturan penggunaan.

Berdasar pada realitas, usulan kegiatan dengan dana DBH-CHT dari PMK Nomor 20/PMK.07/2009 merupakan hasil musyawarah yang dilakukan oleh TAPD. Dengan cara itu dapat mengurangi tingkat ketidaksesuaian usulan kegiatan kabupaten dengan aturan PMK. Pada tahun 2013, Pergub Jawa Tengah telah diperbaiki, terutama dengan memperbanyak item jenis kegiatan yang sesuai dengan PMK. Penambahan jenis kegiatan itu juga berhubungan dengan rendahnya tingkat keterserapan DBH-CHT di tahun sebelumnya (Wawancara dengan Istamadi Sjamsul Maarip, 12 September 2019). Namun hingga 2018, Jawa Tengah masih memiliki SiLPA sebesar Rp 85 Miliar. Hal itu menunjukkan bahwa keterserapan dana DBH-CHT di Jawa Tengah masih rendah. Daya serap DBH-CHT di Jawa Tengah selama periode 2010-2018 hanya sebesar 79%. Melihat prosentase tersebut muncul anggapan bahwa DBH-CHT tidak terlalu berperan dalam menyejahteraan rakyat, karena dana yang besar itu kurang mampu terserap oleh daerah-daerah yang memiliki perusahaan rokok (Anonim, 2008: 3).

Masalah lainnya adalah efektivitas pemanfaatan yang menunjukkan adanya ketimpangan antara program satu dengan program yang lain. Dalam hal ini, Program Pembinaan Lingkungan Sosial mendapatkan dana yang lebih besar dibanding dengan program-program lainnya, terutama di bidang kesehatan. Mereka bukan hanya menyerap dana yang secara nominal cukup besar, tetapi juga menggunakannya untuk melemahkan usaha tembakau dan industri rokok, baik secara langsung maupun tidak langsung, terutama lewat penyebaran citra negatif terhadap tembakau dan rokok. Secara normatif, semua OPD provinsi pengguna DBH-CHT menentukan program dengan merujuk aturan PMK dan Pergub Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2011 mengenai lima jenis kegiatan peruntukan DBH-CHT. Secara garis besar, peruntukan DBH-CHT di tingkat Provinsi Jawa Tengah dari 2010-2018 dapat dilihat pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Efektivitas Pemanfaatan DBH-CHT Jawa Tengah 2010-2018.

Tahun	Peningkatan Kualitas Bahan Baku	Pembinaan Industri	Pembinaan Lingkungan Sosial	Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai	Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal
2010	19,13	9,60	62,82	7,19	1,26
2011	14,01	8,00	72,39	4,39	1,21
2012	14,93	3,99	75,78	4,12	1,17
2013	8,40	3,02	86,19	1,48	0,91
2014	12,67	2,39	81,75	2,41	0,78
2015	13,26	1,60	82,51	1,75	0,88
2016	10,05	1,94	85,10	2,22	0,68
2017	10,24	2,43	85,08	1,28	0,97
2018	8,16	0,55	89,01	1,48	0,80

Sumber. Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2018.

Tabel 5.1 menunjukkan bahwa terjadi ketimpangan antara program pembangunan sosial dan ekonomi dari penggunaan DBH-CHT baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Pembangunan sosial menyerap dana yang begitu besar dari DBH-CHT hingga 83%, sisanya untuk pembangunan ekonomi yang hanya mendapat 17% dari total penggunaan. Selain itu, pemanfaatan DBH-CHT bagi pembangunan di Jawa Tengah dianggap kurang efektif, karena memperlihatkan banyaknya fenomena penyimpangan yang dilakukan, baik oleh OPD Provinsi maupun OPD kabupaten/kota. Hal itu tidak saja terjadi pada tahap pelaksanaan berupa penggelembungan anggaran program, namun juga pada penentuan prioritas sasaran bentuk-bentuk program yang dibuat pemerintah daerah setempat.

Upaya monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh sekretariat DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah yang dilakukan setiap tahunnya tidak menghasilkan keputusan yang berarti. Kondisi itu masih ditambah dengan adanya permasalahan di lapangan yang sangat kompleks dan perlu dibenahi. Hal itu dibuktikan dengan banyaknya penyelewengan alokasi DBH-CHT dan ketidakefektifan kegiatan yang dilakukan oleh OPD provinsi dan kabupaten/kota.

Simpulan

Provinsi Jawa Tengah merupakan provinsi penghasil tembakau di Indonesia. Produksi tembakau Jawa Tengah menempati posisi terbesar ke-3 setelah Jawa Timur. Tembakau dan produk turunannya seperti rokok menarik karena memberi pemasukan cukup besar bagi kas daerah melalui cukai dan pajak. Hal itu terbukti dengan terus meningkatnya porsi pendapatan daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang bersumber dari Cukai Hasil Tembakau (CHT). Cukai yang dihasilkan atas produksi hasil tembakau tersebut kemudian dibagikan kepada daerah sebesar 2%. Cukai itu diberikan kepada daerah penghasil tembakau maupun daerah cukup besar yang memiliki Industri Hasil Tembakau (IHT). Dana tersebut dinamakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT).

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dijelaskan mengenai penggunaan DBH-CHT, pelaporan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan serta sanksi penyalahgunaan alokasi DBH-CHT. Penggunaan DBH-CHT bertujuan untuk mendukung pembangunan ekonomi dan sosial daerah melalui program peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai dan

pemberantasan barang kena cukai ilegal. Perubahan substansi terjadi pada tahun 2017, melalui PMK Nomor 222/PMK.07/2017 disebutkan bahwa dana yang semula diarahkan untuk kelima program spesifik diganti menjadi minimal 50% untuk kegiatan spesifik, maksimal 50% untuk Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

Pada perkembangannya, pelaksanaan DBH-CHT di Jawa Tengah ditemukan beberapa permasalahan yang mengakibatkan ketidakefektifan program yang dilakukan dari DBH-CHT selama kurun waktu 2008-2018. Permasalahan tersebut berupa keterserapan dana dan efektivitas pemanfaatan kegiatan DBH-CHT.

Masalah keterserapan dana menunjukkan bahwa alokasi yang digelontorkan oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tidak digunakan dengan baik, sehingga dalam alokasi pada tahun selanjutnya dikurangi sejumlah SiLPA yang masih ada. Di sisi lain juga terjadi ketimpangan alokasi antar kegiatan. Program Pembinaan Lingkungan Sosial menjadi kategori kegiatan yang paling banyak mendapatkan alokasi di Jawa Tengah. Dominasi itu sangat terlihat dalam jumlah besaran alokasi yang mereka terima, jumlah badan atau lembaga pelaksana, dan jumlah program atau kegiatannya. Akibatnya, sebagian besar pemanfaatan DBH-CHT justru semakin menjauh dari kepentingan para petani tembakau, kalangan industri hasil tembakau, dan konsumen pembayar utama cukai hasil tembakau. Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi yang dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut. Dengan cara itu, diharapkan akan diusulkan perbaikan dalam sistem pelaksanaannya, sehingga dapat memberikan manfaat kepada daerah penghasil untuk meningkatkan kehidupan sosial dan perekonomiannya.

Referensi

- ADS, "Buat Masyarakat Kudus Paham Manfaat Cukai, Bagian Humas Gencar Sosialisasi", *Murianews*, 25 Februari 2016.
- Anonim, *Laporan DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008*. Semarang: Sekretariat DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah 2008.
- Anonim, "Pemprov Jateng Minta Porsi DBH CHT Dinaikkan," *Solopos*, Kamis, 25 Maret 2010. BPS, (2012). *Indonesia Dalam Angka*.
- Gottschlak, Louis. (1975). *Mengerti Sejarah*. Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia.
- Guyanie, Gugun El, dkk. (2013). *Ironi Cukai Tembakau: Karut Marut Hukum dan Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Indonesia*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Halim, Abdul. (2007). *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Handoko, Riya Dwi (2018). "Analisis Penerapan 'P Piggybacking Tax Pada Penerimaan Cukai Hasil Tembakau.'" *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai*, Vol. 2(1).
- Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 27 Tahun 2015 tentang Perubahan Perkiraan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Bagian Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Dan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah Tahun Anggaran 2015.
- Peraturan Kementerian Keuangan (PMK) tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2017 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Kementerian Keuangan (PMK) tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2018 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.07/2013 mengenai Alokasi Definitif Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2013 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.07/2011 mengenai Alokasi Definitif Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2011 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.07/2012 mengenai Alokasi Definitif Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2012 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 47/PMK.07/2016 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2016 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 106 /PMK.07/2014 mengenai Alokasi Definitif Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2014 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.07/2009 tentang Dasar Pembagian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Kepada Provinsi Penghasil Cukai dan/atau Provinsi Penghasil Tembakau (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2017 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 243/PMK.07/2010 mengenai Alokasi Definitif Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2010.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia).
- Subdit DBH, (2010-2018). *Laporan Penggunaan DBH-CHT Jawa Tengah 2010-2018*. Jakarta: Kemenkeu.
- Topatimasang, Roem, dkk. (2010). *Kretek: Kajian Ekonomi & Budaya Empat Kota*. Yogyakarta: Indonesia Berdikari.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai.

Informan

Istamadi Sjamsul Maarip