

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tembakau merupakan salah satu komoditas subsektor perkebunan yang telah memberikan kontribusi nyata sebagai sumber pendapatan petani dan penyedia lapangan kerja. Disamping itu, tembakau merupakan salah satu jenis komoditas utama yang digunakan dalam industri rokok dimana dalam konsumsinya merupakan penyumbang terbesar cukai dan menjadi salah satu pendapatan negara terbesar.

Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai yang merupakan penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan keseimbangan. Pungutan cukai merupakan komponen penerimaan negara yang mempunyai ciri khusus serta memiliki perbedaan jika dibandingkan dengan pungutan pajak lainnya. Barang Kena Cukai (BKC) di Indonesia diantaranya adalah Hasil Tembakau (HT), Etil Alkohol (EA), dan Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA). Barang Kena Cukai tersebut mempunyai karakteristik dan sifat yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, penggunaannya dapat menyebabkan dampak negatif terhadap masyarakat atau lingkungan hidup,

penggunaannya perlu pembebanan pungutan negara untuk keadilan dan keseimbangan.

Di Indonesia Cukai Hasil Tembakau (CHT) menjadi salah satu pendapatan negara karena termasuk Barang Kena Cukai (BKC), oleh karena itu pemerintah Indonesia membuat peraturan khusus untuk pemanfaatannya. Peraturan tersebut dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai (untuk selanjutnya disebut singkat sebagai UU Cukai) serta beberapa Peraturan Menteri (PERMEN), dalam Pasal 66 A ayat (1) UU Cukai disebutkan 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 tersebut yang kemudian disebut sebagai Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT). Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dari pendapatan negara untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) adalah

bagian dari transfer ke daerah yang dibagikan kepada provinsi penghasil cukai atau provinsi penghasil tembakau.

Menurut ekonom Mc Cleary (1991), salah satu cara untuk mencapai efisiensi dalam penggunaan anggaran pemerintah yaitu melalui *earmarking*, yang merupakan kebijakan pemerintah untuk menggunakan anggaran dalam program tertentu dimana sumber pendapatan dan pos pengeluarannya ditentukan secara khusus. Dalam praktiknya, pelaksanaan *earmarking* telah berkembang pesat, baik di negara maju maupun di negara berkembang. Di Indonesia, kebijakan *earmarking* mulai dilaksanakan pada tahun 2008 melalui Dana Bagi Hasil Cukai (DBH CHT) yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Berdasarkan kebijakan tentang penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) selanjutnya diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 206/07/2020 Tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dalam Pasal 2 dijelaskan bahwa : *“DBH CHT digunakan untuk mendanai program peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan bidang cukai dan pemberantasan barang kena cukai ilegal.”* Pemerintah telah mengatur kegiatan untuk melakukan pengembangan terhadap daerah penghasil tembakau dengan tujuan pemulihan ekonomi tiap daerah, sesuai dengan PMK 206/07 Tahun 2020

Tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Pasal 3 ayat (3) menjelaskan tentang kegiatan yang di danai oleh DBH CHT diantaranya terbagi dalam tiga bidang yaitu 50% (lima puluh persen) untuk bidang kesejahteraan sosial, 25% (dua puluh lima persen) untuk bidang penegakan hukum dan 25% (dua puluh lima persen) untuk bidang kesehatan. Dengan demikian, persentase alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) jelas dibagi dalam beberapa bidang yang bertujuan menyesuaikan dengan kebutuhan.

Di dalam PMK tersebut dari Pasal 5 hingga Pasal 10 menjelaskan tentang banyak sekali kegiatan salah satunya yang termasuk dalam bidang kesejahteraan masyarakat sesuai dengan pasal 3 ayat (3) tadi dijelaskan bahwa persentase bidang ini sebesar 50%, yang bertujuan untuk melakukan pemberdayaan kepada kelompok buruh tani tembakau dan buruh pabrik rokok. Persentase 50% ini 35% dialokasikan untuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan 15% untuk peningkatan kualitas bahan baku dan peningkatan keterampilan kerja, sisa persentase 50% nya lagi dialokasikan untuk bidang Penegakan Hukum dan Bidang Kesehatan.

Sesuai dengan Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat Nomor 92 Tahun 2020 Tentang Perhitungan Pagu Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2021. Pasal 3 ayat (3) menjelaskan hasil perhitungan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) yang selanjutnya akan dibagi kepada daerah-daerah sesuai dengan mekanisme, yakni untuk Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebesar 30% (tiga puluh

persen); untuk Pemerintah Kabupaten/Kota daerah penghasil sebesar 40% (empat puluh persen); untuk Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya sebesar 30% (tiga puluh persen). Tabel 1.1 menjelaskan pendapatan daerah di Provinsi Jawa Barat yang berasal dari Cukai Hasil Tembakau (CHT) tahun anggaran 2020-2022.

Tabel 1.1 Penerimaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2022

NO	Daerah	2020	2021	2022
1	Provinsi Jawa Barat	123.921.364	120.497.746	131.716.456
2	Kabupaten Bandung	15.202.000	16.032.113	13.139.074
3	Kabupaten Bekasi	4.771.310	4.695.881	5.212.699
4	Kabupaten Bogor	4.769.602	4.654.808	5.160.440
5	Kabupaten Ciamis	5.016.329	4.820.193	5.075.179
6	Kabupaten Cianjur	5.125.650	4.938.025	5.275.932
7	Kabupaten Cirebon	5.548.773	5.359.927	6.005.776
8	Kabupaten Garut	30.155.812	24.647.865	22.350.882
9	Kabupaten Indramayu	4.766.410	4.635.045	5.066.271
10	Kabupaten Karawang	100.058.457	96.946.954	105.300.330
11	Kabupaten Kuningan	6.566.115	5.895.451	5.710.872
12	Kabupaten Majalengka	11.471.096	12.363.880	31.954.629
13	Kabupaten Purwakarta	4.766.206	4.634.529	5.066.017
14	Kabupaten Subang	4.895.678	4.772.221	5.098.931
15	Kabupaten Sukabumi	4.766.206	4.634.529	5.067.661
16	Kabupaten Sumedang	22.697.719	24.575.211	19.460.991
17	Kabupaten Tasikmalaya	4.972.201	4.825.797	5.175.175
18	Kota Bandung	4.871.612	4.970.620	5.472.550
19	Kota Bekasi	4.768.051	4.634.529	5.155.323
20	Kota Bogor	4.776.471	4.649.360	5.071.390
21	Kota Cirebon	4.766.206	4.665.784	5.096.995
22	Kota Depok	4.766.575	4.642.031	5.108.036
23	Kota Sukabumi	4.766.671	4.635.482	5.068.500
24	Kota Cimahi	4.801.826	4.750.226	5.070.957
25	Kota Tasikmalaya	4.789.513	4.750.226	5.169.046
26	Kota Banjar	4.767.672	4.640.705	5.076.819
27	Kota Bandung Barat	5.589.394	5.577.023	5.730.993
28	Kota Pangandaran	4.936.296	4.913.493	5.196.917
Total Provinsi Jawa Barat		413.071.215	401.659.159	439.054.841
Total Indonesia		3.462.912.000	3.475.618.000	3.870.600.000

Sumber : Peraturan Menteri Keuangan Tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi/Kabupaten/Kota

Tabel 1.1 menunjukkan penerimaan alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Provinsi Jawa Barat dalam kurun waktu antara tahun 2020-2022, jumlah terbesar ada pada tahun 2022 sebesar Rp. 439.054.841 M. Jika dibandingkan dengan nilai Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) secara nasional, total penerimaan untuk Jawa Barat tiap tahun sebesar 29,9% dari total penerimaan nasional dan persentase yang diterima untuk Pemerintah Provinsi Jawa Barat sendiri tiap tahunnya sebesar 11,6% dari total penerimaan Provinsi Jawa Barat. Dari persentasi tersebut dapat dilihat bahwa pada setiap tahun nilainya cenderung meningkat . Hal ini menunjukkan adanya peran yang besar daerah di Jawa Barat dalam menyumbang cukai secara nasional.

Meskipun kebijakan penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) telah diatur di dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dan Peraturan Gubernur (Pergub) sedemikian rupa yang diperbaharui setiap tahun, beberapa daerah masih kesulitan dalam pengalokasiannya. Seperti salah satu daerah di Jawa Barat yaitu Kabupaten Garut dimana Kabupaten/Kota lain di Jawa Barat telah melakukan pengalokasian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) Tahun 2022, sedangkan Kabupaten Garut sendiri belum melakukannya. Hal ini dikarenakan penjelasan dalam aturan tersebut masih bersifat umum, sehingga penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) cukup bervariasi di berbagai daerah.

Faktanya penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) ini tidak lepas dari penafsiran masing-masing daerah terhadap ketentuan penggunaannya. Oleh karena itu, beberapa daerah di Jawa Barat telah membuat Peraturan Bupati Tentang Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) dengan tujuan sebagai acuan dalam pengalokasian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) pada masing-masing daerah. Daerah penerima seringkali mengalami kesulitan dari banyaknya besaran dana bagi hasil yang diterima, ketentuan alokasi yang umum, dan sanksi yang berat sehingga berpengaruh pada serapan anggaran.

Dari beberapa uraian pengetahuan tentang cukai terutama Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) diatas masih menjadi suatu istilah dan kata yang asing di kalangan masyarakat secara umum bahkan bagi para petani tembakau sendiri yang setiap harinya energi, materi dan pikiran sudah difokuskan untuk menanam dan budidaya tanaman tembakau. Cukai Hasil Tembakau merupakan hak bagi daerah penghasil dan seharusnya hak tersebut bisa tersalurkan kepada mereka para penyumbang Cukai Hasil Tembakau baik itu petani tembakau, tengkulak, penjual keranjang, buruh pabrik rokok, buruh angkutan dan masih banyak lagi pihak yang terlibat didalamnya.

Penulis tertarik untuk meneliti tentang alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) khususnya di Kabupaten Garut dikarenakan Kabupaten Garut sendiri merupakan salah satu daerah penerima alokasi dana terbesar dilihat dari segi sebagai daerah penghasil

tembakaunya, sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT). Berdasarkan uraian diatas, penulis termotivasi meneliti tentang **“Analisis Kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Garut”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, peneliti membuat identifikasi masalah penelitian terkait sebagai berikut :

1. Tidak ada kebijakan yang spesifik mengenai Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Kabupaten Garut (Perbup).
2. Perbedaan data yang diperbaharui oleh lembaga Dinas Sosial Pemerintah Kabupaten Garut dengan Lembaga Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat untuk Bantuan Langsung Tunai (BLT) Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Kabupaten Garut.
3. Serapan anggaran Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Garut masih terbilang rendah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas maka peneliti membuat rumusan masalah sebagai sebagai berikut:

1. Bagaimana fakta atau kejadian (*Empiris*) dari kebijakan Pemerintah Kabupaten Garut dalam Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT)?

2. Bagaimana nilai atau manfaat (*Evaluatif*) dari kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) pada bidang kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Garut?
3. Bagaimana proses pelaksanaan (*Normatif*) kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Pemerintah Kabupaten Garut?

1.4 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui fakta atau kejadian (*Empiris*) dari kebijakan Pemerintah Kabupaten Garut dalam Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT)
2. Untuk mengetahui nilai atau manfaat (*Evaluatif*) dari kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) pada bidang kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Garut
3. Untuk mengetahui proses pelaksanaan (*Normatif*) kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Pemerintah Kabupaten Garut

1.5 Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka peneliti dapat menuliskan kegunaan penelitian, adapun kegunaan penelitian ini terbagi menjadi dua jenis yaitu:

1. Kegunaan Ilmiah

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut ini:

- a. Bagi Pembaca, penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dan kajian ilmu pengetahuan tentang penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- b. Bagi Institusi Pendidikan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang berminat untuk melakukan penelitian menyangkut masalah pengalokasian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT).

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut:

- a. Bagi Masyarakat, diharapkan dapat memberikan wawasan dan informasi tentang bagaimana pengalokasian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Pemerintah Kabupaten Garut.
- b. Bagi Pemerintah Daerah, diharapkan dapat menjadi masukan atau saran bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengalokasian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Pemerintah Kabupaten Garut agar penggunaannya dapat terserap maksimal sehingga mampu mendorong pembangunan daerah.

1.6 Kerangka Pemikiran

Penelitian yang berjudul Analisis Kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Garut ini merupakan kajian yang termasuk ke dalam Ilmu Administrasi Publik, dengan isi pembahasan mengenai analisis kebijakan pemerintah dalam pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT).

Pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan, yaitu PMK 206/07 Tahun 2020 Tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) dapat memberi harapan besar terhadap pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan secara lebih luas serta mampu berinovasi dalam pelaksanaan pembangunannya.

Menurut Thomas R. Dye dikutip Anggara (2014:35), mengatakan bahwa

“Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, di sinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan”.

Untuk mengatasi masalah publik yang terjadi terkait Kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) dan diharapkan agar pemerintah bisa menyelesaikan masalah yang ada, perlu adanya suatu riset atau kajian yang dilakukan untuk menganalisis dan mendeskripsikan

kebijakan yang berlaku untuk dapat mencapai tujuan serta tepat sasaran dalam proses pelaksanaannya.

Menurut E.S Quade dikutip Abdoellah & Rusfiana (2016:76), mengatakan bahwa

“Analisis kebijakan adalah *“In aboard sense, polcy analysis is a form of applied research carried out to acquire deeper understanding of sosiotechnical issues an to bring about better solutions”* (dalam arti luas, analisis kebijakan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah sosioteknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik).”

Dalam pandangan lain dijelaskan oleh Dunn bahwa tujuan analisis kebijakan adalah menyediakan para pengambil keputusan suatu informasi yang dapat digunakan untuk menguji pertimbangan-pertimbangan yang mendasari setiap pemecahan masalah-masalah praktis. (Dunn, 1998:7).

Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa analisis kebijakan menjadi suatu riset atau kajian yang bisa dijadikan sarana untuk melakukan proses menganalisis serta mendeskripsikan masalah yang terjadi dalam suatu kebijakan yang ada. Analisis kebijakan bisa menjadi suatu pilihan dalam proses pengambilan keputusan melalui berbagai pertimbangan berdasarkan informasi data atau fakta yang terjadi di lapangan.

Kebijakan Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembaka (DBH CHT) di Kabupaten Garut didasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 206/PMK.07/2020 Tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembaku, kemudian turunannya adalah Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 92 Tahun 2020 Perhitungan Pagu Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di

Provinsi Jawa Barat. Dengan adanya peraturan tersebut, maka daerah-daerah penerima alokasi DBH CHT khususnya Kabupaten Garut wajib melaksanakan peraturan tersebut sesuai dengan karakteristik, kondisi, potensi yang ada di Kabupaten Garut, dimana terkadang peraturan yang ada tidak sesuai dengan kondisi yang ada di daerah. Oleh karena itu, perlu adanya upaya Pemerintah Daerah untuk mengatasi permasalahan terkait dengan kebijakan tersebut agar sesuai dengan kebutuhan maupun dengan peraturan yang berlaku.

Penelitian ini merujuk pada teori William N. Dunn bahwa analisis kebijakan dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan sebagai berikut (Anggara, 2012 : 512) :

1. Pendekatan Empiris (*Designatif* / bercirikan mengindikasikan atau menunjukkan)

Pendekatan empiris merupakan pendekatan yang menggambarkan sebab akibat atau fakta yang terjadi dari kebijakan yang lalu dan menggambarkan hasil yang diperoleh dari kebijakan tersebut.

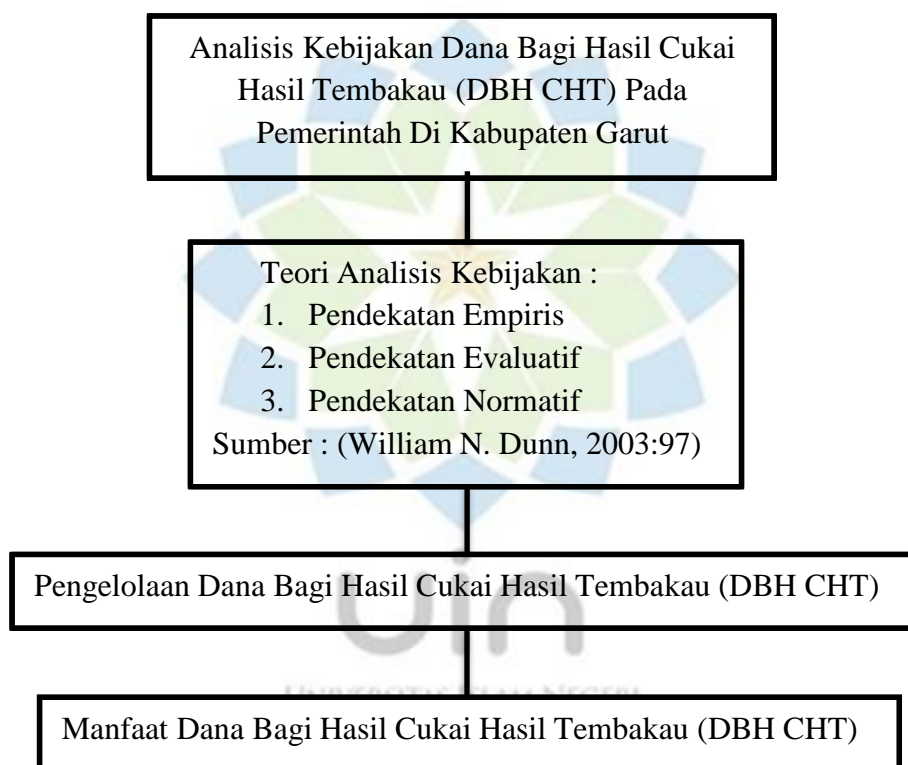
2. Pendekatan Evaluatif (Evaluatif)

Pendekatan evaluatif merupakan pendekatan yang menjelaskan tentang makna dan nilai dari kebijakan pada masa lalu.

3. Pendekatan Normatif (Mendukung, membantu)

Pendekatan normatif merupakan pendekatan yang mendukung atau memberikan rekomendasi kebijakan di masa mendatang berdasar bentuk-bentuk tindakan yang mungkin dapat menjadi pemecah masalah.

Berdasarkan kerangka berfikir diatas analisis kebijakan harus menggunakan beberapa pendekatan untuk dijadikan bahan sebagai pertimbangan atas sesuatu yang telah atau akan terjadi. Dengan demikian peneliti mencoba menggambarkan skema kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 1.1 Model Kerangka Pemikiran Penelitian