

DANA BAGI HASIL (DBH) CUKAI HASIL TEMBAKAU DITINJAU DARI CUKAI ROKOK, KESEHATAN DAN INDUSTRI ROKOK

Insana Meliya Dwi Cipta Aprila Sari¹

Abstrak

Alokasi Dana Bagi Hasil-Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) untuk daerah merupakan kebijakan yang baru diterapkan dalam sejarah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 66A-66D UU No. 39/2007 mengatur alokasi dana tersebut, yaitu laba bagi kepada pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan negara dari Cukai Hasil Tembakau serta mengatasi efek rokok pada kesehatan. Pemerintah pernah mengkomunikasikan kepada pelaku usaha industri hasil tembakau bahwa ketentuan perundang-undangan yang terkait dengan industri hasil tembakau termasuk dalam hal ini ketentuan DBH-CHT mulai dari undang-undang sampai produk hukum dibawahnya pada tingkat implementasinya harus mengandung kebijakan yang sejalan dengan Road Map Industri Hasil Tembakau 2007-2015.

Kata Kunci: Dana Bagi Hasil-Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT), cukai rokok, kesehatan, industri rokok.

Abstract

The allocation of Profit-Sharing Fund of Tobacco-Product Duty (DBH-CHT) to regions is a new implemented policy in the relationship history between central government and local government. In the Article 66A–66D of Act No.39/2007 regulating such allocation, the fund is profit-shared to local government in order to increase state income from Tobacco-Product Duty as well as to overcome the cigarette effects on health. The Government has already communicated the Road Map of Tobacco-Product Industry 2007-2015 to cigarette manufacturers which leads to the consequence that any terms of legislation related to tobacco-product industry, including DBH CHT, must also contain policy that conforms to the Road Map of Tobacco-Product Industry 2007-2015.

Keyword: *Profit-Sharing Fund of Tobacco-Product Duty (DBH-CHT), cigarette duty, cigarette industry, health.*

¹ Dosen Kopertis Wilayah VII Jatim, dpk pada STKIP PGRI Bangkalan.

Pendahuluan

Dalam upaya memberikan kepastian hukum dan keadilan serta menggali potensi penerimaan cukai, maka diterbitkanlah UU No.39/2007 tentang Perubahan Atas UU No.11/1995 tentang Cukai. UU No.39/2007 mengatur hal baru diantaranya mengenai dana bagi hasil (DBH) dari cukai hasil tembakau (CHT) kepada pemda penghasil CHT (Pasal 66A s/d 66D). DBH-CHT adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, tepatnya adalah penerimaan negara dari CHT yang dibuat di Indonesia; dibagikan kepada provinsi penghasil CHT sebesar 2% (dua persen); membantu daerah penghasil CHT melaksanakan kebijakan pemerintah pusat, guna meningkatkan penerimaan negara dari sektor CHT serta mengatasi dampak rokok terhadap kesehatan. Sedangkan yang dimaksud cukai hasil tembakau adalah:

cukai yang dikenakan terhadap beberapa produk hasil tembakau. Hasil tembakau terdiri dari: Sigaret, Cerutu, Rokok Daun atau Klobot, Tembakau Iris, Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya. Macam-macam Sigaret seperti: Sigaret

Kretek mesin/SKM, Sigaret Putih Mesin, Sigaret Kretek Tangan/SKT, Sigaret Kretek Tangan Filter, sigaret Putih Tangan, Sigaret Putih Tangan Filter, Sigaret Kelebak Menyan.²

Alokasi dana CHT TA 2008 dianggarkan dalam belanja negara pada kelompok *dana penyesuaian*; yaitu dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam melaksanakan kebijakan pemerintah pusat. Sedangkan alokasi dana CHT TA 2009 dan TA 2010 dianggarkan dalam belanja negara pada kelompok DBH-CHT (merupakan komponen dari transfer *dana perimbangan*). Dana penyesuaian dan dana perimbangan merupakan bagian dari anggaran transfer ke daerah. Kebijakan transfer ke daerah ditujukan untuk: 1) terus melaksanakan desentralisasi fiskal untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah secara konsisten; 2) mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah; 3) mengurangi kesenjangan pelayanan publik di daerah, dan upaya

² Bagian Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan No. 203/PMK.011/2008 tentang *Tarif CHT*.

peningkatan perbaikan pelayanan publik didaerah.³ Alokasi dana CHT masuk sebagai salah satu dari sumber pendanaan daerah dalam pelaksanaan program/kegiatan DBH-CHT yang diselenggarakan melalui penyerahan kewenangan dari pemerintah kepada daerah direpresentasikan dalam wujud *pembagian kewenangan* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, yang didasarkan pada eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Realisasi CHT terlihat mengalami kenaikan tiap tahunnya dan perbandingannya dengan penerimaan cukai lainnya hampir mencapai tingkat rata-rata 94% per tahun⁴. Begitu pula pasca dikeluarkannya UU No.39/2007, khususnya upaya untuk lebih memberikan kepastian hukum, keadilan serta menggali potensi penerimaan cukai.⁵ APBN TA 2008

(UU No. 45/2007) kontribusi cukai terhadap penerimaan perpajakan (pajak dalam negeri) sebesar Rp 44.426.530.000.000,- terdiri dari pendapatan cukai Hasil tembakau, cukai Ethyl alkohol dan cukai minuman mengandung Ethyl Alkohol. Pendapatan CHT memberikan sumbangan terbesar pada pendapatan cukai secara keseluruhan; yaitu Rp 43.571.000.000.000,- sedangkan dalam APBN-P (APBN-Perubahan) pendapatan cukai secara keseluruhan meningkat menjadi Rp 45.717.500.000.000,- dimana Rp 44.533.900.000.000, berasal dari pendapatan CHT APBN TA 2009 (UU No.41/2008) menunjukkan bahwa kontribusi cukai terhadap penerimaan pajak dalam negeri mencapai Rp 49.494.700.000.000,- meningkat dari penerimaan cukai tahun sebelumnya; jumlah penerimaan cukai yang berasal dari CHT mencapai Rp 48.240.100.000.000,-. Kemudian pendapatan cukai (APBN TA 2010 UU No.47/2009) pendapatan cukai mencapai Rp 57.289.169.000.000,-

³Undang-undang No. 41/2008 tentang *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara TA 2009*.

⁴<http://www.beacukai.go.id>, *op.cit.*, h. 1 dan 9.

⁵Beberapa kebijakan regulatif dalam undang-undang ini cukup efektif memacu peningkatan Penerimaan pajak dalam negeri *dari sektor cukai*. Lihat Ketentuan Umum No. 4, Bagian Penjelasan

UU No.39/2007 tentang perubahan atas UU. No.11/1995 tentang Cukai.

dari jumlah tersebut Rp 55.926.553.000.000,- berasal dari pendapatan cukai hasil tembakau.

Dalam mekanisme penetapan alokasi dana tersebut, ada proses koordinasi antara Ditjen Perimbangan Keuangan, Ditjen Bea & Cukai, gubernur, dan Kanwil Ditjen Bea & Cukai; direalisasikan pertama kali pada TA 2008; dalam UU No.45/2007 tentang APBN TA 2008⁶, kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Permenkeu No.60/PMK07/2008 yang menetapkan Alokasi dana CHT TA 2008 sebesar Rp 200.000.000.000,- (dua ratus miliar rupiah) dialokasikan kepada daerah penghasil CHT terdiri dari:

- a. Provinsi/kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp 1.426.990.000,- ;
- b. Provinsi/kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat sebesar Rp 9.477.790.000,- ;
- c. Provinsi/kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah sebesar Rp 52.195.765.000,- ;
- d. Provinsi/kabupaten/kota di Provinsi D.I.

- Yogyakarta sebesar Rp 1.049.600.000,- ; dan
- e. Provinsi/kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 135.849.855.000,- .

Alokasi dana CHT tersebut dilanjutkan TA 2009, DBH-CHT TA 2009 sebesar Rp 964.802.000.000,- dialokasikan kepada daerah penghasil CHT, terdiri dari:⁷

- a) Provinsi/Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp3.978.330.000,00
- b) Provinsi/Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat sebesar Rp70.560.260.000,00
- c) Provinsi/Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp282.458.370.000,00
- d) Provinsi/Kabupaten/Kota di Provinsi D.I. Yogyakarta sebesar Rp8.447.860.000,00
- e) Provinsi/Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur sebesar Rp599.357.180.000,00

Mulai tahun 2010 pembagian DBH-CHT tidak hanya untuk provinsi penghasil CHT tetapi juga untuk provinsi penghasil tembakau. DBH-CHT di APBN TA 2010 (UU

⁶ <http://www.detiksport.com>, DBH Cukai Tembakau capai 2% (Suhendra-detiksport).

⁷Peraturan Menteri Keuangan No.85/PMK.07/2009 tentang *Alokasi Sementara DBH CHT TA 2009, bagian Lampiran.*

No.47/2009) sebesar Rp 1.118.531.100.000,- kemudian di APBN TA2011 (UU.No.10/2010) DBH-CHT sebesar Rp 1.201.357.960.000,00 sebagai bagian dari anggaran transfer ke daerah dalam bentuk dana bagi hasil; dibagikan kepada *provinsi-penghasil CHT dan/atau provinsi penghasil tembakau*, yang dasar pembagiannya menggunakan variabel berikut ini:⁸

- a) Penerimaan CHT 2 (dua) tahun sebelumnya (dengan bobot sebesar 57,5%);
- b) Rata-rata produksi tembakau kering selama 3 (tiga) tahun sebelumnya (dengan bobot sebesar 37,5%);
- c) Pembinaan lingkungan sosial (diukur dengan angka Indeks Pembangunan Manusia) 2 (dua) tahun sebelumnya (dengan bobot sebesar 3%);
- d).Tingkat penyerapan DBH-CHT 2 (dua) tahun sebelumnya (dengan bobot sebesar 1%); dan
- e). Tingkat pemberantasan BKC ilegal 2 (dua) tahun sebelumnya (dengan bobot sebesar 1%).

Permasalahannya adalah bagaimana kebijakan DBH-CHT

ditinjau dari cukai rokok, kesehatan, dan industri rokok?

Analisis Hukum

Menurut UU RI No.39/2007 BKC berupa hasil tembakau yang dikenai cukai; *tidak hanya hasil tembakau yang dibuat di Indonesia* tapi juga *hasil tembakau yang impor*, sedangkan DBH-CHT merupakan dana 2% yang diambil dari pendapatan CHT *yang khusus berasal dari produk hasil tembakau yang dibuat di Indonesia*.

Diterapkannya cukai berdasarkan tarif paling tinggi terhadap produk hasil Tembakau; diharapkan konsumsi terhadap rokok berkurang. Dalam rangka mencapai target penerimaan APBN 2009 dari sektor CHT yakni sebesar 48,2 Triliun atau naik Rp2,7 Triliun dari APBN-P 2008⁹ maka menteri keuangan menetapkan PMK No.203/PMK.011/2008 tentang Tarif CHT; melalui PMK tersebut pemerintah menaikkan tarif CHT sebesar 7 persen, kebijakan ini berlaku mulai 1-2-2009; dengan mempertimbangkan road map industri hasil tembakau yang telah

⁸ Peraturan Menteri Keuangan RI. No. 197/PMK.07/2009 *Tentang Dasar Pembagian DBH-CHT Kepada Provinsi Penghasil CHT Dan /atau Provinsi Penghasil Tembakau, Ps. 2 (Ayat 2, 3, 4)*

⁹<http://www.sip.co.id/hukum> online, **loc. cit.**

dikomunikasikan oleh pemerintah kepada para pelaku usaha hasil tembakau.

Tarif cukai dapat diubah dari persentase harga dasar menjadi jumlah dalam rupiah untuk setiap satuan BKC atau sebaliknya penggabungan dari keduanya. Perubahan tarif cukai tersebut dapat berupa perubahan dari persentase harga dasar (*advalorum*) menjadi jumlah dalam rupiah untuk setiap satuan BKC (spesifik) atau sebaliknya. Demikian pula dapat berupa gabungan dari kedua sistem tersebut.¹⁰

Dalam PMK No. 203/PMK.011/2008; kebijakan Tarif CHT mengalami perubahan dari sistem tarif cukai gabungan (*advalorum* dan spesifik) ke sistem tarif cukai *single* spesifik untuk semua jenis hasil tembakau, dengan tetap mempertimbangkan batasan produksi dan batasan harga jual eceran; merupakan tahapan simplikasi tarif cukai menuju kearah *single* spesifik yang nantinya akan ditetapkan dengan membedakan tarif cukai antara produk hasil tembakau

yang dibuat dengan mesin dan dengan tangan.

Pasal 3 (Ayat 1) UU. No.11/1995 dinyatakan masih berlaku; bahwa *pengenaan cukai* mulai berlaku untuk BKC yang dibuat di Indonesia pada saat proses pembuatan BKC selesai dibuat, dengan tujuan untuk dipakai, sedangkan BKC yang diimpor *pengenaan cukainya adalah pada saat memasuki daerah pabean*.¹¹. Penegasan saat pengenaan cukai atas suatu barang yang ditetapkan sebagai BKC adalah penting karena sejak saat itulah secara yuridis (karena undang-undang) telah timbul utang cukai sehingga perlu dilakukan pengawasan terhadap barang tersebut, sebab terhadapnya telah melekat hak-hak negara.¹² Cara pelunasan cukai dilaksanakan dengan cara: *pembayaran, pelekatan*

¹¹*Ibid*, Ps. 7 ayat (1 & 2) diatur bahwa Cukai atas BKC yang dibuat di Indonesia, dilunasi cukainya pada saat pengeluaran BKC dari pabrik sedangkan ayat (2) nya ... Cukai atas BKC yang di impor, dilunasi pada saat BKC diimpor untuk dipakai (yaitu dimasukkan ke dalam daerah pabean untuk dipakai, dimiliki, dan dikuasai oleh orang yang berdomisili di Indonesia).

¹²UU No. 11 Tahun 1995, op.cit, Penjelasan Pasal 3 (Ayat 1).

¹⁰ UU. No.39/2007, Op.cit, Pasal 5 (Ayat 3), dan Penjelasan Pasal 5 (Ayat 3).

*pita cukai atau pembubuhan pelunasan cukai lainnya*¹³.

Cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagi hasilkan kepada daerah penghasil CHT; *Pertama* karena CHT memberi sumbangan pemasukan yang besar terhadap penerimaan negara maka pengalokasian DBH CHT kepada daerah penghasil CHT sudah selayaknya direalisasikan mengingat peningkatan penerimaan negara dari cukai tidak lepas dari peran daerah penghasil CHT (pihak yang terkait dengan industri hasil tembakau mulai hulu hingga hilir, kinerja dinas pemda provinsi/kabupaten/kota penghasil CHT, pelaku usaha dibidang industri rokok, petani tembakau; yang berusaha mendongkrak penerimaan negara atas pendapatan CHT disetiap tahunnya, yang *Kedua*; karena rokok berdampak negatif bagi kesehatan,

¹³ Pada dasarnya pelunasan cukai atas BKC merupakan pemenuhan persyaratan dalam rangka mengamankan hak-hak negara yang melekat pada BKC, sehingga BKC tersebut dapat disetujui untuk dikeluarkan dari pabrik, tempat penyimpanan, atau diimpor untuk dipakai. BKC yang telah selesai dibuat dan digunakan sebelum dikeluarkan dari pabrik, dianggap telah dikeluarkan dan harus dilunasi cukainya, Lihat: UU No. 39/2007, **op. cit.**, Pasal 7 (Ayat 3) dan Penjelasan.

maka sebagian dari CHT tersebut dialokasikan untuk mendanai kegiatan pembinaan lingkungan sosial, seperti peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan penyediaan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak rokok, hal ini tidak terlepas dari sifat atau karakteristik rokok sebagai barang yang konsumsinya perlu dikendalikan dan diawasi. Upaya pemerintah mengendalikan konsumsi masyarakat terhadap rokok; melalui Perppm No.81/1999, diperbaharui dengan Perppm No.38/2000 mengenai:¹⁴ Selanjutnya Perppm No.19/2003 syarat tentang:¹⁵ Sejak Februari 2006 RUU Pengendalian Dampak Tembakau sudah sampai ditangan Kepala Badan Legislasi DPR RI tapi belum

¹⁴ Penerapan batasan kandungan kadar maksimum Tar (20 mg/cigt) dan Nikotin (1.5 mg/cigt) untuk beberapa produk hasil tembakau (SKM, SKT, SPM), Iklan hanya dapat dilakukan di media cetak dan luar ruang, Penerapan peringatan kesehatan, Iklan TV juga diperbolehkan, namun hanya dapat ditayangkan dari Jam 21:30 s/d Jam 05:00 (Lihat Perppm No.38/2000)

¹⁵ (a) penerapan peringatan kesehatan pada setiap kawasan dan setiap bentuk iklan, (b) pembatasan jam tayang media elektronik, persyaratan tentang materi iklan, persyaratan pencantuman tar dan nikotin di setiap kemasan dan penentuan kawasan tanpa rokok. (Lihat Perppm No. 19/2003).

disahkan karena benturan banyak kepentingan, pemerintah membentuk Tim penanggulangan masalah Tembakau; tapi sebagian personilnya mengkhawatirkan RUU ini membahayakan investasi.¹⁶ Kaukus Anti Rokok dari Forum Parlemen di DPR pun ikut aktif mendorong regulasi pengendalian dampak produk tembakau.

Dalam konteks CHT sebagai sumber pemasukan yang cukup besar bagi kas negara; menjamin implementasi kebijakan mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, (sesuai produk hukum yang mendasarinya); maka *pengendalian dan pengawasan perlu dilakukan terhadap kebijakan pemerintah tersebut*; mengingat kebijakan pengalokasian DBH CHT sebesar 2% dari CHT yang dibuat di Indonesia kepada daerah penghasil CHT, baru pertama kalinya dalam sejarah hubungan antara pemerintah pusat (pempus) dan pemda. Menurut Grindle (1980) *bahwa untuk keseluruhan proses penerapan*

*kebijakan baru dapat dimulai; apabila tujuan dan sasaran yang bersifat umum telah diperinci, program aksi telah dirancang, dan sejumlah sumber daya telah dialokasikan.*¹⁷ Penerapan pemikiran Grindle dalam kebijakan alokasi CHT, dapat diimplementasikan dengan cukup baik pada TA 2009, sedangkan alokasi dana CHT TA 2008 banyak kekurangan dan tidak efektif dalam implementasi kebijakan dilapangan. Bertolak dari pemikiran **Grindle**; implementasi kebijakan alokasi dana CHT TA 2009 sudah cukup baik, Pertama; *tujuan dan sasaran yang bersifat umum telah terinci* dalam Ps 66A (ayat 1) UU No.39/2007 dan beberapa peraturan pelaksanaan; (ada beberapa Permenkeu terkait dengan DBH CHT). Kedua; *Program aksi dari kebijakan DBH-CHT TA 2009 juga telah dirancang*; (dan disosialisasikan oleh Ditjen Perimbangan Keuangan kepada beberapa provinsi penerima aliran dana CHT)¹⁸; Ketiga; *sejumlah*

¹⁶ Anonim, *RUU Pengendalian Dampak Tembakau: Antara Cukai, Investasi dan Kesehatan*, csm.sip.co.id/hukumonline/tanggal 1-12-2006.

¹⁷ Siswanto Sunarno, **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, 2008, h. 82.

sumber daya telah dialokasikan (adanya transfer dana dari pempus untuk pendanaanya, ketersediaan sumber-sumber kebijakan yang dibutuhkan untuk menjamin kelancaran implementasi kebijakan seperti; diberikannya kewenangan kepada kepala daerah untuk membuat perda sehubungan dengan pelaksanaan program/kebijakan alokasi dana CHT; misalnya alasan mengenai perlunya pengadaan barang/peralatan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program/kegiatan DBH-CHT dapat ditetapkan dengan peraturan gubernur/bupati/walikota. Dalam proses perencanaan, perancangan dan pelaksanaan program/kegiatan DBH-CHT yang pengurusannya diserahkan kepada provinsi penghasil CHT(terhitung Th 2010 provinsi penghasil tembakau ditetapkan juga sebagai penerima DBH-CHT); tentunya dilakukan pengendalian dan pengawasan agar menjamin terwujudnya pengelolaan dana yang efektif dan efisien mencapai tujuan dan sasaran yang

ditetapkan. Pemda prov/kab/kota penerima DBH-CHT dalam hal ini biro/bagian administrasi perekonomian sebagai sekretariat pelaksana kebijakan DBH-CHT melakukan upaya pengendalian. Selain itu pengawasan DPRD setempat sangat penting atas pelaksanaan program/kegiatan DBH-CHT baik prosedur maupun hasil capaian yang telah dikerjakan.

Sebelumnya pemerintah pernah mengkomunikasikan kepada pelaku usaha industri hasil tembakau bahwa ketentuan perundang-undangan yang terkait dengan industri hasil tembakau *termasuk dalam hal ini ketentuan DBH-CHT* mulai dari undang-undang sampai produk hukum dibawahnya pada tingkat implementasinya harus mengandung kebijakan yang sejalan dengan Road Map Industri Hasil Tembakau 2007-2015; Road Map tersebut menetapkan Tiga tujuan umum: a)*menampung lapangan kerja*, b)*menjamin penerimaan negara yang pasti*,c)*terwujudkan masyarakat sehat*.¹⁹ Beberapa kebijakan regulatif telah disiapkan;

¹⁸ Ditjen Perimbangan Keuangan Depkeu RI, *DBH- CHT, Kebijakan Tahun 2009 (Rapat Pembahasan Pembagian Kerja dan Program Kerja DBH CHT 2009, di Surabaya, 23 Desember 2008).*

mulai dari menyempurnakan undang-undang Cukai (yang memuat kebijakan DBH-CHT), penyempurnaan sistem administrasi pungutan cukai, peningkatan upaya penegakan hukum, membuat peraturan pelaksanaan yang tidak bertentangan dengan undang-undang cukai, serta pembinaan aparat negara terkait. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan suatu instrumen hukum tidak lepas dari ketersediaan sumber daya sarana (seperti: dana, prosedur/sumber-sumber kebijakan), komitmen, kompetensi dari para pelaksana kebijakan. Sejumlah rencana program aksi Road Map Industri Hasil Tembakau dijamin pelaksanaannya melalui instrumen hukum; maka ditetapkan Lima Kegiatan Utama (*Ps. 66A (Ayat 1) UU No.39/2007*) selanjutnya permenkeu *menentukan lingkup dari Lima Kegiatan Utama tersebut*; yang penjabarannya ada di PMK No. 84/PMK.07/2008 dan PMK No. 20/PMK.07/2009.

Keseriusan pemerintah merealisasikan kebijakan alokasi dana CHT ini, yaitu dengan dianggarkannya alokasi dana CHT

dalam APBN; sebagai bagian dari anggaran belanja negara (anggaran transfer kedaerah), sedangkan bagi daerah alokasi dana CHT tersebut menjadi salah satu sumber pendapatan daerah, dianggarkan dalam APBD. Dengan penganggaran DBH-CHT dalam APBN dan APBD; menjamin pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan sasarannya yaitu: 1) Ada dasar bagi pemerintah pusat/daerah untuk mengupayakan pendapatan (pemungutan cukai terhadap hasil tembakau) dan mengalokasikan dana CHT sebagai belanja negara dalam bentuk anggaran transfer ke daerah (Fungsi Otorisasi); 2) Menjadi pedoman bagi manajemen pemerintah pusat/daerah untuk merencanakan program/kegiatan atas pengalokasian dana CHT pada TA tersebut (Fungsi Perencanaan); 3) Menjadi pedoman bagi pemerintah pusat/daerah untuk menilai apakah kebijakan alokasi dana CHT tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan (Fungsi Pengawasan); 4) Alokasi dana CHT yang dianggarkan dalam APBN dan APBD tersebut harus diarahkan untuk mengurangi

pengangguran, kemiskinan, dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian (FungsiAlokasi); 5) Alokasi dana CHT sebagai kebijakan yang dianggarkan dalam (APBN dan APBD) maka dalam pendistribusiannya harus menjamin prinsip keadilan dan kepatutan ; maka besaran jumlah alokasi dana CHT kedaerah penghasil CHT harus didasarkan pada perhitungan yang memperhatikan potensi dan kebutuhan daerah (fungsi distribusi); 6) Bahwa penganggaran alokasi dana CHT dalam APBN/APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian (Fungsi Stabilisasi).

Pelaksanaan Program & Kegiatan DBH-CHT TA 2008 di Daerah

Pendapatan CHT dalam APBN TA 2008 sebesar Rp 43.571.000.000.000,00 sedangkan dalam APBN Perubahan (UU No.16/2008) pendapatan CHT mencapai Rp 44.533.900.000.000,00 . Tahun 2008 alokasi dana CHT yang ditransfer kedaerah sebesar Rp 200.000.000.000,00 (dua ratus

milliar rupiah); merupakan dana 2% dari pendapatan CHT yang dibuat di Indonesia (tidak termasuk pendapatan Cukai dari Hasil Tembakau yang diimpor). Pelaksanaan program/kegiatan alokasi dana CHT TA 2008 banyak menemukan kendala; banyak daerah yang belum memiliki program khusus/perencanaan matang atas alokasi dana tersebut (daerah belum dapat menjabarkan Lima kegiatan utama dari UU.No.39/2007 menjadi kegiatan teknis yang sesuai dengan kebutuhan atau prioritas daerah); hal ini karena dalam sejarah hubungan pusat dan daerah; alokasi dana CHT TH 2008 merupakan kebijakan pertama kalinya; dipicu juga oleh peraturan pelaksanaannya yang baru keluar dipertengahan tahun

(Permenkeu/PMKNo.60/PMK.07/2008) tentang Dana Alokasi CHT Kemudian dilanjutkan dengan PMK No.84/PMK.07/2008 *tentang Penggunaan DBH-CHT dan Sanksi atas penyalahgunaan Alokasi DBH-CHT*. Kendalanya: keterlambatan koordinasi dan minimnya sosialisasi program/kegiatan DBH-CHT, terutama ditahap perencanaan

maupun pelaksanaan padahal ini penting mengingat keadaan, kebutuhan dan potensi masing-masing daerah penerima alokasi dana CHT berbeda satu dengan yang lainnya.²⁰

Alokasi dana CHT ditransfer pemerintah pusat kepada daerah penghasil CHT, memberikan kewenangan pada gubernur mengelola (menggunakan) DBH-CHT, dan mengatur pembagian DBH CHT untuk provinsi, kabupaten/kota diwilayahnya masing-masing,²¹ di pemprov kewenangan ini dilaksanakan oleh Biro Administrasi Perekonomian (selaku Sekretariat pelaksana kebijakan DBH-CHT). Pembagian tersebut berdasarkan besaran kontribusi penerimaan CHT dari tiap daerah, dan diusulkan kepada menteri keuangan untuk mendapatkan persetujuan dan penetapan.²²

²⁰ Jawa Pos, *pro otonomi*, "Banyak daerah belum punya program", 26 Januari 2009

²¹ UU No.39/2007, *Op. cit.*, Pasal 66 A (Ayat 3) dan (Ayat 4)

Provinsi Jatim TA 2008 sebagai penerima alokasi dana CHT terbesar dibandingkan keempat provinsi penghasil CHT lainnya, Total alokasi dana CHT yang diterima sebesar Rp 135.849.855.000,00 (*dana tersebut dibagikan untuk pemda kabupaten/kota se-Jatim*), sedangkan pemda Prov. Jatim sendiri mendapatkan bagian sebesar Rp 40.754.956.500,00

Besaran jumlah alokasi dana dan alternatif program & kegiatan DBH CHT yang dibuat oleh daerah ditentukan oleh beberapa komponen: 1) Jumlah/luas pabrik, Jumlah mesin pabrik; 2) Jumlah pekerja/gender pekerja; 3) Luas lahan tanam tembakau/cengkeh, Jumlah petani tembakau/cengkeh, 4) Dampak kesehatan dan/atau dampak lingkungan akibat industri hasil tembakau. Poin 1, 2, 3, dan 4 merupakan bagian dari dasar pertimbangan yang digunakan

²² *Ibid.*, Ps. 66A (ayat 4) UU. No.39/2007 bahwa Komposisi pembagian DBH CHT ke daerah provinsi, kabupaten/kota sbb: (1) 30% untuk provinsi penghasil, (2) 40% untuk kabupaten/kota daerah penghasil, dan (3). 30% untuk kabupaten/kota lainnya, yang ada di wilayah provinsi yang bersangkutan.

gubernur dalam menentukan besaran jumlah alokasi DBH CHT ke tiap-tiap kabupaten/kota.

Pengaturan dan pembagian DBH-CHT ke provinsi, kabupaten/kota yang menjadi kewenangan gubernur; *selain didasarkan pada data perkiraan CHT per kab/kota yang diperoleh dari Kanwil DJBC setempat juga didasarkan pada komponen-komponen:* 1) jumlah/luas pabrik, jumlah mesin pabrik; 2) jumlah pekerja/gender pekerja; 3) luas/bahan baku lahan tanam, jumlah petani, petani tembakau/cengkeh, dan 4) dampak kesehatan dan/atau dampak lingkungan akibat industri hasil tembakau. Komponen yang paling dominan menentukan besaran jumlah alokasi dana CHT ke tiap-tiap daerah adalah komponen No. 1 *jumlah/luas pabrik yang terdapat di suatu daerah, jumlah mesin pabrik, dan No.2 jumlah pekerja/gender pekerja;* (komponen 1 & 2 menjadi indikator yang menunjukkan besar kecilnya sebuah industri rokok), *otomatis menentukan besar kecilnya pendapatan CHT yang dihasilkan pada setiap tahunnya,* misal Pabrik rokok Bentoel di Malang Th. 2009

produksi hasil tembakaunya meningkat mencapai 17 miliar batang lebih; bisa dibayangkan pendapatan cukai dari 17 miliar batang rokok tersebut (setelah dilunasi cukainya oleh pengusaha pabrik; bisa mencapai Triliunan Rupiah). Komponen yang menyangkut Industri Hasil Tembakau seperti jumlah/luas industri rokok pada suatu daerah lebih berpengaruh signifikan terhadap besaran jumlah alokasi dana CHT, dibandingkan dengan luas lahan tembakau; karena Pasal 66A (Ayat1) UU No.39/2007 sejak awal dipersepsikan oleh pemerintah dan DPR...--*bahwa provinsi penghasil CHT yang mendapat kucuran dana CHT sebesar 2% adalah provinsi dimana pabrik hasil tembakau berada,* maka timbul reaksi dari daerah penghasil tembakau (NTB) yang mengajukan permohonan pengujian atas Pasal 66A ke Mahkamah Konstitusi.

Komponen 1, 2, 3 dan 4 menentukan alternatif jenis program & kegiatan DBH CHT yang akan dibuat oleh daerah. Beberapa program/kegiatannya lebih dominan *pemberdayaan sumber ekonomi*

daripada program/kegiatan penanggulangan dampak tembakau/rokok. Hal ini bisa dilihat dari perbedaan alokasi dana yang cukup signifikan. Program/kegiatan pemberdayaan sumber ekonomi dari SKPD di lingkungan Pemda Prov. Jatim; diharapkan berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat, antara lain penciptaan perluasan kesempatan kerja secara formal, Peningkatan kualitas dan produktivitas SDM sektor Tembakau, peningkatan kualitas produk tembakau dan proses produksi rokok, misal melalui penyusunan dokumen sistem GMP (*Good Manufacturing Practices*); Pembinaan perdagangan tembakau dan rokok melalui Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (HKI) tembakau dan rokok, Fasilitasi perlindungan indikasi geografis tembakau, Fasilitasi perlindungan terhadap: varietas tanaman tembakau, label & merek dagang, HKI terhadap rokok kretek, penguatan asosiasi pertembakauan/industri rokok, peningkatan kompetensi laboratorium Uji Tembakau/Rokok, membangun dan memperluas

jejaring antar laboratorium, baik nasional/internasional, peningkatan budidaya tembakau/cengkeh, penyediaan benih tembakau, cengkeh unggul/bersertifikat, pembinaan penangkar benih/bibit, bimbingan teknologi budidaya, bimbingan teknologi pasca panen tembakau/cengkeh, fasilitasi kemitraan petani tembakau/cengkeh, penguatan permodalan UKM tembakau/rokok, kemitraan UKM, Penerapan manajemen limbah IHT yang mengacu pada AMDAL.

Semangat otonomi daerah, derasnya globalisasi membutuhkan masyarakat yang mandiri secara ekonomi, hal ini dapat diupayakan melalui perbaikan di sektor ekonomi untuk peningkatan pendapatan masyarakat, dan dapat mendukung kegiatan pemerintahan, yaitu Pemerintah mendorong masyarakat dalam kegiatan ekonomi produktif yang berbasis sumber daya lokal, dan mengumpulkan potensi modal yang ada di masyarakat, mengembangkan usaha dalam bentuk kelompok/koperasi untuk memenuhi skala usaha yang sehat, mengembangkan potensi pasar, dan kemudahan akses pembinaan.

Memberikan bimbingan teknologi manajemen, kesehatan lingkungan, permodalan dan pemasaran. Melatih kemandirian dalam berusaha, mengembangkan bisnis dengan membuat jaringan usaha yang semakin besar, serta kerjasama untuk pengembangan produk atau jasa secara mandiri, kebijakan pengembangan UKM disektor pertanian, industri pertanian serta manufaktur atau jasa lainnya²³

Di tingkat pemda kab/kota biro/bagian administrasi perekonomian bertindak sebagai sekretariat pelaksana kebijakan DBH-CHT, tugasnya: *mengalokasikan dana CHT ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tugas dan fungsinya terkait dengan program/kegiatan DBH CHT), mempersiapkan rumusan kebijakan penggunaan DBH-CHT berkaitan dengan Lima kegiatan utama (Ps 66A ayat (1) UU No. 39/2007 untuk dijabarkan menjadi program/kegiatan yang lebih teknis disesuaikan dengan kondisi, kebutuhan/kekhususan/kekhasan*

²³ Srijanti, A. Rahman H.I. Purwanto S.K., *Etika Berwarga Negara (PendidikanKewarganegaraan di Perguruan Tinggi)*, Salemba Empat, 2008, h.218-219

daerah), *sosialisasi kepada SKPD mengenai pelaksanaan program/kegiatan DBHCHT; diantaranya mengenai pembagian program kerja menurut tugas/fungsi SKPD, dan pembahasan dalam pelaksanaan masing-masing program kerja, melaksanakan koordinasi dengan SKPD dalam pemecahan masalah, melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan penggunaan DBH-CHT, serta melaporkan hasil monev tersebut.*²⁴

Berdasarkan hasil pengamatan, ada beberapa daerah yang sudah menggunakan anggaran alokasi dana CHT, tapi belum optimal. Hal ini mengindikasikan adanya “kebingungan” daerah dalam merealisasikan anggaran DBH-CHT, seperti Kota Surabaya capaian kinerja atas penggunaan DBH CHT hanya 7% dan Kab Bojonegoro 16%. Dengan demikian masih banyak sisa dana yang belum digunakan. Padahal permasalahan di daerah cukup banyak, tidak hanya permasalahan seputar industri hasil tembakau,

²⁴ Biro Administrasi Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, *Sosialisasi Peraturan Menteri Keuangan No.20/PMK.07/2009 Perubahan atas Permenkeu No.84/PMK.07/2008.*

masih banyak permasalahan yang lain; pengangguran, pendidikan, kemiskinan, yang masih membutuhkan banyak bantuan dana untuk mengatasinya. Mengenai anggaran yang tidak boleh keluar dari program/kegiatan inti yang telah ditetapkan oleh pemerintah, pengamat menilai bahwa ketentuan penggunaan dana CHT tersebut “terlalu sempit”, menyebabkan daerah kesulitan menentukan program/kegiatan, hal ini dikarenakan *lahan tanam Tembakau dan pabrik rokok, tidak semuanya ada di masing-masing daerah, hanya daerah tertentu saja yang memiliki keduanya sekaligus*, misalnya kab: Blitar, Bojonegoro, Jember, Kediri, Pamekasan, Sumenep, Tulungagung. Pada umumnya daerah-daerah tersebut, *capaian kinerja atas realisasi anggaran dana CHT mencapai 85% lebih, bahkan Kab.Tulungagung mencapai 99%. Tapi Bojonegoro capaian kinerjanya justru sebaliknya hanya 16%, padahal Kab Bojonegoro jumlah IHT-nya tergolong banyak,103 industri rokok (mulai kecil, sedang dan pabrik rokok besar), dan luas lahan tanam tembakau mencapai*

13,292 Ha tapi justru Th 2008 kemaren daerah ini tidak menunjukkan capaian kinerja yang signifikan, begitu pula Kab. Banyuwangi capaian kinerjanya menunjukkan angka 0% padahal kabupaten ini mempunyai 5 industri rokok dan 1.632Ha lahan Tembakau, tapi sama sekali belum dapat mengalokasikan dana CHT dalam wujud program & kegiatan. Kondisi ini disebabkan karena *ketidaksiapan daerah tersebut dalam perencanaan (karena informasi DBH CHT TA 2008 diterima oleh daerah sekitar Juli akhir/Agustus (tidak diawal tahun; informasi/sosialisasi dari pemerintah mengenai program&kegiatan DBH CHT terlambat didapatkan oleh daerah). Daerah membutuhkan waktu untuk memilah satu persatu sub program tersebut agar dapat direalisasikan sesuai dengan tugas masing-masing SKPD, (program & kegiatan alokasi dana CHT yang ditetapkan pemerintah sub-sub programnya dalam penjabaran teknis meliputi tugas dan fungsi dari beberapa SKPD);kemudian agak susah memprediksi berapa alokasi dana yang diterima dan berapa yang*

dianggarkan untuk belanja dalam APBD;(ada daerah yang informasi besaran jumlah alokasi dana CHT TA 2008 didapatkan setelah APBD kota disahkan), kendala berikutnya adalah daerah tidak diperkenankan membuat program diluar yang telah digariskan oleh pemerintah. Sejumlah kendala menyebabkan beberapa daerah belum memiliki program khusus atau perencanaan matang dalam penggunaan DBH-CHT tersebut. Th 2008 umumnya program yang dibuat pemda masih berkisar sosialisasi masalah cukai rokok yang berperan untuk mengurangi cukai palsu, program pemberdayaan bagi petani tembakau dan produsen rokok, serta program kesehatan dan lingkungan (khususnya daerah-daerah yang terkena dampak langsung industri tembakau).

Beberapa kabupaten/kota yang lain memiliki banyak industri rokok, tetapi tidak terdapat lahan tanam tembakau; misal Kab: Kediri, Malang, Pasuruan, Sidoarjo, juga Kota Kediri dan Kota Malang. Daerah-daerah tersebut capaian kinerja atas penggunaan alokasi dana CHT umumnya mencapai 80% s/d

94%. Hanya Kab Kediri yang capaian kinerjanya 31%. Berikut ini Kab/Kota yang juga tidak memiliki lahan tanam Tembakau tetapi memiliki beberapa industri rokok walaupun tidak banyak, misal Kab: Gresik, Madiun, Trenggalek, kota Blitar, Kota Surabaya. Kota Surabaya capaian kinerjanya hanya 7%, sedangkan Kab Trenggalek 42%, namun Ketiga daerah yang lain capaian kinerjanya signifikan;(diatas 90% bahkan ada yang mencapai 100%) yaitu Kabupaten Gresik. Kendala Pemkot Surabaya karena kota ini tidak terdapat lahan tanam tembakau, tahun pertama alokasi dana CHT (TA 2008) Kota Surabaya membuat program/kegiatan pembinaan lingkungan sosial yaitu pengembangan lingkungan sehat (Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Rokok), pembentukan area bebas rokok pada instansi, yang menelan biaya setengah milyar, industri rokok yang terdapat di beberapa daerah, tidak hanya meliputi industri rokok besar, tapi juga industri rokok kecil (lintingan), seperti Kabupaten Ngawi.

Beberapa daerah yang lain memiliki industri rokok tapi tidak terdapat lahan tanam tembakau seperti kota: Probolinggo, Mojokerto, Pasuruan, Madiun, Batu juga Kab. Bangkalan dan Pacitan. Bangkalan dan Banyuwangi pada Th 2008 sama sekali belum memiliki program & kegiatan DBH CHT (atau belum ada realisasi penggunaan dana atas alokasi DBH CHT). Tahun Anggaran 2008 Tujuh kabupaten/kota yang lain di Jatim menunjukkan realisasi penggunaan anggaran dibawah 50%, misal Kota Surabaya hanya 7% dan Kabupaten Bojonegoro 16%. Mempertimbangkan kondisi, potensi dan kebutuhan daerah yang berbeda tersebut alangkah baiknya jika daerah diberi kebebasan dalam penggunaan DBH CHT; untuk kepentingan yang memang urgen dan menyangkut kepentingan rakyat, misal selain untuk program & kegiatan kesehatan, lingkungan, juga bisa diperuntukkan untuk program pembangunan infrastruktur, misal proyek padat karya untuk pengentasan kemiskinan, pembangunan perumahan rakyat (RS/RSS/Rumah Susun). Sependapat

dengan Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga; Soebagyo menyatakan²⁵. Menurut Ps. 3 (Ayat 2) UU No.11/1995 bahwa tanggung jawab pelunasan Cukai *untuk BKC* berupa rokok yang dibuat di Indonesia berada pada pengusaha Pabrik; sebenarnya biaya pelunasan cukai tidak semata-mata murni dari pengusaha pabrik akan tetapi dari konsumen rokok (karena yang membayar cukai pada dasarnya adalah konsumen rokok itu sendiri). Bahkan UU.No.39/2007 memberikan banyak keringanan dan kemudahan bagi pengusaha pabrik rokok, dalam pembayaran cukai,²⁶Ingat bahwa dalam konteks DBH CHT; dana 2% dari pendapatan CHT yang dialokasikan kedaerah penghasil CHT dan/atau penghasil tembakau merupakan penerimaan negara yang berasal dari *pendapatan CHT yang dibuat di Indonesia* bukan dari CHT yang diimpor; maka pelunasan

²⁵„...karena pembayaran cukai bukan retribusi maka hasilnya tidak harus kembali secara langsung pada konsumen rokok yang membayar cukai, tapi bisa dialokasikan secara lebih fleksibel untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. (intinya tergantung pada skala prioritas daerah masing-masing). Lihat Jawa Pos pro otonomi, **loc.cit.**

²⁶UU No. 39/2007, **op. cit.**, Pasal 7A (Ayat 1, 2, & 3).

cukainya adalah: *pada saat pengeluaran BKC dari pabrik*, dengan tujuan untuk disalurkan ke tempat-tempat penjualan eceran yaitu tempat untuk menjual secara eceran BKC kepada konsumen akhir. Tenggang waktu penundaan pelunasan cukai; sebagai “jalan” bagi pengusaha pabrik mendapatkan dana; dana tersebut berasal dari hasil penjualan produk rokok kepada pengusaha-pengusaha tempat penjualan eceran, yang nantinya digunakan untuk biaya pelunasan cukai yang masih terutang.

Beberapa pihak mengklaim keberhasilan atas kebijakan alokasi dana CHT TA 2008 tersebut. Sebenarnya klaim tersebut bisa diterima; jika melihat capaian kinerja di Jatim; dari dana yang di alokasikan Rp 135.849.855.000,-ke provinsi/kabupaten/kota di Jatim; sebesar Rp 103.762.832.804,- (76,38%) sudah direalisasikan dalam bentuk program & kegiatan DBH-CHT; sebagai kebijakan yang tergolong masih baru, tingkat capaian kinerja tersebut, sudah cukup

mengembirakan.²⁷ Parameter keberhasilan alokasi dana CHT TA 2008 merupakan tingkat capaian kinerja dari Kelima daerah penerima alokasi dana CHT tersebut. Jika kelima provinsi tersebut rata-rata capaian kinerjanya mencapai prosentasi diatas 70% maka kuat bukti atas klaim keberhasilan tersebut.

Pelaksanaan Program & Kegiatan DBH CHT TA 2009 di Daerah

Pada akhir tahun 2008 Ditjen Perimbangan Keuangan memberikan bimbingan kepada daerah penerima DBH-CHT; melalui sosialisasi kebijakan DBH-CHT TA 2009 seperti 1) Meninjau kembali kriteria alokasi perdaerah; 2) Mengevaluasi penggunaan alokasi dana CHT TA 2008; 3) Menyempurnakan bank kegiatan. Sosialisasi tersebut, menjadi petunjuk bagi pelaksanaan kebijakan alokasi DBH CHT TA berikutnya (TA 2009) agar manajemen penyelenggaraannya lebih baik dari tahun sebelumnya.

²⁷Sumber: Biro Administrasi Perekonomian Sekretariat Daerah Prov. Jatim (2009), Sosialisasi Peraturan Menteri Keuangan No.20/PMK.07/2009 Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 84/PMK.07/2008.

Sosialisasi dilakukan juga oleh Pemprov.Jatim; diselenggarakan oleh Biro Administrasi Perekonomian Setda Prov.Jatim .

Pendapatan negara dari CHT di APBN TA 2009 (UU.No.41/2008); sebesar Rp 48.240.100.000.000,00 alokasi dana CHT TA 2009 yang ditransfer ke daerah penghasil CHT sebesar Rp 964.802.000.000,00 merupakan dana 2% dari pendapatan CHT yang dibuat diIndonesia (tidak termasuk pendapatan CHT yang di impor). Dana CHT tersebut ditransfer kedaerah sebagai bagian dari dana perimbangan, yaitu masuk dalam jenis transfer DBH-CHT. *Prov. Jatim sebagai salah satu daerah penghasil CHT mendapat alokasi DBH CHT TA 2009 total sebesar Rp 599.357.180.000,00* (meningkat signifikan dibandingkan th 2008). Seperti tahun sebelumnya; Prov.Jatim sebagai daerah penerima alokasi dana CHT terbesar dibandingkan keempat provinsi lainnya. *Alokasi DBH-CHT TA 2009 sebesar Rp 599.357.180.000,00 tersebut dibagikan kepada provinsi, kabupaten/kota diJawaTimur. Pemda*

Provinsi Jatim mendapat bagian sebesar Rp 179.807.154.000,00

Permendagri No. 32/2008 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2009 bahwa DBH CHT TA 2009 termasuk dalam golongan dana perimbangan yang bersifat *specific grant*; (penganggarnya di APBD harus sesuai dengan rencana penggunaan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan). Pelaksanaan program/kegiatan DBH-CHT termasuk bagian urusan pemerintahan yang pengurusannya diserahkan kepada pemda provinsi, kabupaten/kota, hal ini sejalan dengan otonomi daerah yang mengutamakan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat daerah, diharapkan program/kegiatan alokasi dana CHT, lebih disesuaikan dengan kondisi, kebutuhan, kekhususan dan kekhasan daerah.

Pemprov Jatim mendapat bagian sebesar Rp 179.807.154.000,00 Biro Administrasi Perekonomian sebagai sekretariat pelaksana kebijakan, tugasnya: *mengalokasikan dana CHT ke SKPD), mempersiapkan rumusan kebijakan penggunaan DBH CHT, sosialisasi kepada SKPD mengenai*

pelaksanaan program/kegiatan DBHCHT, melaksanakan koordinasi dengan SKPD terkait dalam pemecahan permasalahan, melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan, dan melaporkan hasil pelaksanaan penggunaan DBH-CHT.

Secara historis Pasal 66A UU No.39/2007 bukan berasal dari inisiatif pemerintah tapi berasal dari inisiatif dewan; (rapat dengan Badan Anggaran DPR RI); dewan merupakan ujung tombak dari lobby para wakil (gubernur) dari provinsi penghasil CHT; Wajar saja jika secara substansi pasalnya tidak mewakili kepentingan provinsi penghasil tembakau.²⁸

²⁸ Dasar pertimbangan pemerintah dan DPR menerima Ps. 66A s/d Ps. 66D UU No. 39/2007; a) memberikan kepastian hukum, keadilan dan menggali potensi penerimaan cukai, b) penerimaan negara dari CHT salah satu sumber penerimaan negara yang pada hakekatnya dibayar oleh masyarakat yang membeli/mengonsumsi hasil tembakau, sehingga menjadi kurang tepat apabila pembagian DBH CHT hanya dinikmati oleh provinsi-provinsi yang tidak menghasilkan CHT (provinsi yang tidak terdapat pabrik rokok). Hal tersebut menuai reaksi dari daerah penghasil tembakau; Gubernur NTB mengajukan permohonan constitutional review; menilai Ps. 66A (Ayat 1) UU.No.39/2007 bertentangan dengan Ps. 33(Ayat 4) UUD 1945; tidak mencerminkan demokrasi ekonomi yang menjunjung prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan,

kemandirian serta menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dasar permohonan 1) Ps. 66 A UU Cukai bahwa 2% dari DBH CHT salah satunya ditujukan dalam rangka peningkatan kualitas bahan baku; bahan baku seperti Tembakau *belum tentu* di pasok dari satu daerah yang sama dengan pabrik rokok tersebut berada, kadang harus membeli dari luar daerah; (bekerjasama dengan daerah penghasil tembakau). 2) bahwa 80% produk rokok adalah Tembakau Virginia; NTB sebagai daerah penghasil Tembakau Virginia turut memberi kontribusi besar terhadap penerimaan negara dari Cukai. 3) Terbitnya Permenkeu No.20/PMK.07/2009; dimana kepentingan/hak daerah penghasil bahan baku (seperti Tembakau dan Cengkeh), mulai mendapat perhatian pemerintah untuk dapat juga menikmati manfaat dari alokasi dana CHT tersebut, misal Ps 3 mengenai peningkatan kualitas bahan baku industri hasil tembakau. Permenkeu tersebut semakin memantapkan alasan pemohon; memperjuangkan hak masyarakat NTB; terutama petani Tembakau NTB mendapatkan bagian dari alokasi dana CHT. Akhirnya Hakim Mahkamah Konstitusi *mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian*; bahwa Ps. 66A (Ayat 1) UU.Cukai bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Jadi pasal tersebut *tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat*, sepanjang semua provinsi penghasil Tembakau tidak dimasukkan sebagai provinsi yang berhak memperoleh alokasi dana CHT. Pengalokasian DBH-CHT untuk provinsi penghasil tembakau harus dipenuhi paling lambat mulai TA 2010 dengan porsi pembagian tetap seperti semula sebesar 2% dari pendapatan CHT *yang dibuat di Indonesia*. Saat ini pemerintah mulai mengantisipasi adanya wacana, bahwa dana tersebut kemungkinan akan dialokasikan juga untuk daerah penghasil Cengkeh, karena dikhawatirkan mereka juga akan menuntut ke Mahkamah Konstitusi; mengingat Cengkeh juga sebagai bahan pencampur dalam pembuatan beberapa jenis produk hasil tembakau, misalnya: Sigaret Kretek Mesin, Sigaret Kretek Tangan, Sigaret KretekTanganFilter. *Lihat Risala Sidang Perkara No.54/PUU-VI/2008 Prihal Pengujian UU No.39/2007.*

Kesimpulan

Masyarakat, para pemangku kepentingan, lebih-lebih pemerintah dihadapkan pada dilema; mengenai tepat dan tidaknya kebijakan yang diambil pemerintah dalam konteks cukai rokok, kesehatan, dan industri rokok. Cukai rokok dikenakan tarif paling tinggi; disamping mengurangi konsumsi/melindungi masyarakat dari dampak buruk rokok, disisi lain untuk peningkatan sumber pemasukan kas negara. Konsekuensinya karena pungutan negara ini menghasilkan penerimaan negara (untuk pembiayaan pembangunan nasional; sudah layak kalau surplusnya dikembalikan kepada pihak yang dirugikan (masyarakat perokok pasif maupun aktif). Jadi penggunaan DBH-CHT Pasal 66A (Ayat1) UU No. 39/2007 meliputi program/kegiatan yang sebagian besar perhatiannya lebih ditujukan pada aspek peningkatan penerimaan Cukai-nya, *Sedangkan dampak dari produk hasil tembakau itu sendiri hanya mendapat sedikit perhatian dari pemerintah; kegiatan yang benar-benar dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat (terutama masyarakat*

pengonsumsi rokok) seperti kegiatan pembinaan lingkungan sosial (melalui pengadaan sarana, prasarana untuk peningkatan derajat kesehatan masyarakat masih minim. Akan lebih tepat bila sebagian besar dari program/kegiatan utama DBH CHT dialokasikan untuk kegiatan yang tujuan dan manfaatnya dirasakan langsung oleh masyarakat, terutama yang mengonsumsi rokok, misalnya selain pelayanan dan pengobatan kesehatan, bisa untuk pendidikan dan pelatihan serta pemberdayaan UKM dan mikro (tidak hanya terbatas UKM tembakau dan rokok); melalui bantuan modal untuk produktivitas dan daya saing; (dapat menjadi salah satu solusi dalam menyelesaikan permasalahan bangsa; mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan. Ada pandangan bahwa DBH-CHT sebagian besar program& kegiatannya lebih diprioritaskan untuk pembinaan dan pengembangan industri rokok, untuk meningkatkan penerimaan negara, dengan konsekuensi sedikit banyak negara telah melalaikan kewajibannya "melindungi" rakyat; yaitu dengan tetap membiarkan rakyatnya

menanggung dampak dari rokok itu sendiri.

Sebenarnya perhatian pemerintah untuk pembinaan dan pengembangan industri rokok tidak sepenuhnya salah, hal yang wajar mengingat industri rokok, menghasilkan lapangan kerja yang cukup banyak; menghasilkan banyak sekali aktivitas ekonomi lokal yang luar biasa; Seperti: pengomprongan tembakau, menjamurnya pengusaha rokok kecil (lintingan), dan masih banyak lagi yang lainnya. Sehubungan dengan kompleksitas masalah dampak tembakau, ada pihak yang intensif menyerukan untuk segera disahkan RUU pengendalian dampak tembakau; jika RUU tersebut disahkan maka akan ada pembatasan industri rokok. Hal ini berimplikasi pada banyak kepentingan; mulai dari petani tembakau, buruh/pekerja industri rokok, dan pekerjaan-pekerjaan lainnya yang terkait dengan industri rokok mulai dari hulu hingga hilir.

Pembinaan dan pengembangan industri rokok harus terus digiatkan, diharapkan industri ini bisa bekerjasama dengan pemda untuk memunculkan apa yang disebut

aktivitas-aktivitas ekonomi alternatif; hal ini bisa dijadikan sebagai landasan filosofisnya; kalau memang keberadaan industri rokok masih mau ‘dibenarkan’ keberadaannya ditengah-tengah sebagian masyarakat yang mulai ‘memusihinya’, misalnya melalui peningkatan kualitas bahan baku; pembudidayaan bahan baku dengan kadar nikotin rendah untuk mengurangi dampak negatif pada kesehatan; uji laboratorium dan *research* menghasilkan formula yang lebih dapat diterima dari segi kesehatan.

----- ooo O ooo -----

Daftar Bacaan

Buku

Biro Administrasi Perekonomian Sekretariat Daerah Pemprov. Jatim, *Sosialisasi Peraturan Menteri Keuangan No.20/PMK.07/2009 Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan No.84/PMK.07/2008.*

Mahkamah Konstitusi RI, *Risalah sidang Perkara No.54/PUU-VI/2008, Pengujian UU No. 39/2007 tentang Perubahan Atas UU.RI. No.11/1995 tentang Cukai Terhadap UUD 1945, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan*

Mahkamah Konstitusi RI,
Jakarta 2009.

Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi
(JPIP) & JP Press dengan
Pemerintah Prov. JATIM,
Referensi Baru Otonomi,
Jawa Pos Institute of Pro
Otonomi Graha Pene
Building Floor 8, Suite 801,
2004.

Srijanti, A. Rahman H.I. Purwanto
S.K., 2008, **Etika Berwarga
Negara (Pendidikan
Kewarganegaraan di
Perguruan Tinggi)**, Salemba
Empat, Jakarta.

Sugianto, 2008, **Pengantar
Kepabeanaan dan Cukai**,
Grasindo Widiasarana,
Jakarta.

Sunarno, Siswanto, 2008, **Hukum
Pemerintahan Daerah di
Indonesia, Cetakan ke 2**,
Sinar Grafika, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar RI 1945

Undang-undang RI No.11 tahun
1995 tentang *Cukai*.

Undang-undang RI No.39 tahun
2007 tentang Perubahan
Undang-undang RI No.11
tahun 1995 tentang *Cukai*.

Undang-undang RI No. 45 tahun
2007 tentang *APBN TA 2008*,
tanggal 6 November 2007.

Peraturan Pemerintah RI No.55
tahun 2005 tentang *Dana
Perimbangan*.

Peraturan Menteri keuangan No.
84/PMK.07/2008 tentang
*Penggunaan DBH-CHT &
Sanksi Atas Penyalahgunaan
Alokasi DBH-CHT*.

Peraturan Menteri Keuangan
No.203/PMK.011/2008
tentang *Tarif Cukai Hasil
Tembakau*.

Peraturan Menteri Keuangan
No.20/PMK.07/2009 tentang
Perubahan atas Permenkeu
No.84/PMK.07/2008 tentang
*Penggunaan DBH-CHT &
Sanksi Atas Penyalahgunaan
Alokasi DBH-CHT*.

Artikel dan Internet

Anonim, *Kebijakan Ekstensifikasi
Cukai dan Intensifikasi Cukai
hasil Tembakau*, h. 4, [http://
www.beacukai.go.id](http://www.beacukai.go.id).

Anonim, <http://www.sip.co.id/hukum>
online, *Tarif Cukai Hasil
Tembakau Naik Rata-rata 7
persen, tanggal 12 Desember
2008*.

Suhendra, *DBH Cukai Tembakau
capai 2% di 2009* [http://
www.detiksport.com](http://www.detiksport.com).