



**Disparitas Implementasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau (DBH-CHT)
Terhadap Program Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat Daerah**

***Disparities in the Implementation of Tobacco Excise Revenue Sharing Funds
(DBH-CHT) on Regional Community Welfare Development Programs***

Eko Edy Prayitno

Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta

Info Artikel

Penulis Korespondensi

Penulis Korespondensi:

✉_ekoedy4813@gmail.com

History:

Submitted: 30-04-2024

Revised: 10-06-2024

Accepted: 30-06-2024

Kata Kunci:

DBH-CHT; Kesejahteraan; Masyarakat.

Keyword:

Community; DBH-CHT; Prosperity.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa aturan dan kebijakan mengenai Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau, yakni sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi sistem pemerintahan atau otonomi daerah, Untuk menjawab isu hukum yang dikaji digunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan per Undang-Undang dan pendekatan konseptual. Data yang digunakan adalah data skunder yang diperoleh melalui penelusuran literatur. Analisa menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menegaskan bahwa kewenangan pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau dilimpahkan kepada para gubernur dari provinsi penerima dan disinyalir menimbulkan persoalan tersendiri di bidang hukum administrasi negara.

Abstract

This study aims to analyze the rules and policies regarding the Tobacco Excise Revenue Sharing Fund, which is part of the implementation of the decentralization policy of the government system or regional autonomy, to answer the legal issues studied, a normative legal research method is used with a statutory approach and a conceptual approach. The data used is secondary data obtained through literature searches. Analysis using qualitative methods. The results of the study confirm that the authority to manage the Tobacco Excise Revenue Sharing Fund is delegated to the governors of the recipient provinces and allegedly raises its own problems in the field of state administrative law.



Copyright © 2024 by Jurnal
Hukum Mimbar Justitia.

All writings published in this journal are personal
views of the authors and do not represent the
views of the Constitutional Court.

 <https://doi.org/10.35194/jhmj.v10i1.4128>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, disebutkan bahwa: “Komoditas strategis perkebunan adalah komoditas perkebunan yang mempunyai peranan penting dalam pembangunan sosial, ekonomi dan lingkungan, antara lain kelapa sawit, karet, kakao, kopi, tebu, dan tembakau.” Alasan utama menempatkan tembakau dan produk olahannya sebagai komoditi strategis adalah fakta bahwa komoditi ini masih tetap merupakan salah satu sumber pendapatan terbesar bagi keuangan negara.¹ Sampai sekarang, pertanian tembakau dan industri hasil tembakau masih merupakan salah satu penyumbang pendapatan negara yang cukup besar. Berdasarkan PMK Nomor 230/PMK.07/2020, DBH-CHT Tahun 2021 sebesar Rp. 3.475.618.000.000, - dengan *breakdown* kepada masing-masing kegiatan 1. Kesejahteraan Masyarakat 50%; 2. Kesehatan 25%; dan 3. Penegakan Hukum 25% (PMK Nomor 230/PMK.07/2020).

UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai serta lahirnya Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dilatarbelakangi pada ketentuan UUDNRI Tahun 1945 Pasal 18 A ayat (2), yang antara lain menekankan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang Undang. Ketentuan tersebut jelas-jelas memperlihatkan bahwa kewenangan pengelolaan yang dilimpahkan kepada para gubernur dari provinsi penerima DBH-CHT, pada dasarnya terbatas pada pelaksanaan dari keputusan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (dalam hal ini adalah Menteri Keuangan). Dengan kata lain, yang terjadi adalah ‘dekonsentrasi’, bukan atau belum ‘desentralisasi’ kewenangan.

Hal ini menimbulkan kontroversi terhadap salah satu gagasan pokok yang mendasari lahirnya kebijakan DBH-CHT itu sendiri, yakni sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi sistem pemerintahan atau otonomi daerah pasca reformasi sistem politik dan hukum nasional sejak tahun 1998. Inilah yang menyebabkan munculnya beberapa pertanyaan tentang DBH-CHT yang terkesan mendapat ‘perlakuan khusus’ dibanding

¹ Riris Tri Nurwiyati and Yuwanto, “Peran Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (Apti) Dalam Memperjuangkan Kepentingan Petani Tembakau Di Kabupaten Temanggung,” *Journal of Politic and Government Studies* 6, no. 4 (2017): 1–10, <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/17644>.

beberapa dana bagi hasil lainnya, seperti 'Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam' (DBH-SA), misalnya, dalam besaran prosentase, peruntukan, serta mekanisme pengelolaan dan pengawasannya.²

Selain permasalahan politik tersebut, kebijakan pengaturan pengelolaan dan penggunaan DBH-CHT juga menimbulkan persoalan tersendiri di bidang hukum administrasi negara. Pemberian kewenangan dari undang-undang yang 'melompat jauh' kepada Menteri Keuangan untuk mengaturnya dalam Peraturan Menteri atau Surat Keputusan Menteri tanpa harus ada Peraturan Pemerintah, dalam konteks hukum tata negara memang dibenarkan, tetapi hal tersebut terlihat janggal. Pemberian kewenangan pengaturan DBH-CHT berdasarkan pasal a quo dalam undang-undang adalah sangat rawan penyalahgunaan wewenang, paling tidak dalam kenyataan pelaksanaannya.³

Hal ini juga sangat penting dan terdapat relevansi manakala Teori Sistem David Easton diterapkan dalam kaitan *input stake holder* terhadap sebuah kebijakan publik dalam rangka *output* dan *outcome* yang terukur. Kemudian yang tidak kalah penting adalah tepat sasaran sesuai dengan proporsi yang ditentukan dalam pencapaian suatu program, sekaligus hierarki tata urutan dan tata runtut di taati sebagai konsensus nasional.

Dalam perspektif Teori Umum Hukum dan Pembangunan. Yong-Shik Lee mencoba memaparkan "Teori Umum Hukum dan Pembangunan" (*general theory of law and development*), yang mengandung 2 (dua) bagian⁴:

- a. Teori umum yang merangkai parameter disiplin hukum & pembangunan melalui penjelasan komponen konsep "hukum dan pembangunan" (*law and development*);
- b. Menjelaskan hubungan kausal antara hukum dan pembangunan melalui "mekanisme dampak pengaturan" (*the regulatory impact mechanism*), misal: mekanisme dampak hukum pada pembangunan dengan mengacu pada kerangka institusional & kondisi sosial-ekonomi.

Hukum keuangan negara merupakan bagian dari hukum publik. Oleh karenanya, pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari penyelenggaraan negara. Dalam kedudukannya sebagai suatu lembaga politik, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Ini

² Gugun El Guyanie, *Ironi Cukai Tembakau: Carut-Marut Hukum & Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Di Indonesia*. (Jakarta: Indonesia Berdikari, 2013).

³ Ibid.

⁴ Yong Shik Lee, "General Theory of Law and Development," *Cornell International Law Journal* 50, no. 3 (2017): 424, <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol50/iss3/2/>.

berarti bahwa pengelolaan keuangan sektor publik berdasarkan pendekatan superioritas negara seharusnya membuat para aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak dapat lagi dianggap hanya sebagai suatu kelompok profesional di bidang manajemen, melainkan juga dan terutama sekali sebagai pelayan kepentingan publik (warga negara atau masyarakat). Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan negara dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Penerapan *good governance* merupakan kebutuhan mutlak mayoritas rakyat demi terciptanya suatu sistem politik pemerintahan yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi secara universal. Konsep penerapan dalam suatu negara tidak hanya menjadi sebuah tradisi atau model pemerintahan yang baru dalam era globalisasi ini saja. Namun, makna pemerintahan sebagai suatu bentuk organisasi yang dinamis yang harus dituntut untuk dapat selalu berubah dalam suatu kondisi tertentu. Inilah yang nantinya akan menjadikan suatu konsep *good governance* sebagai suatu landasan bagi pemerintahan untuk dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat secara menyeluruh.⁵

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik akan terwujud apabila dalam pelaksanaan tugas-tugasnya menerapkan asas-asas yang kemudian dikenal sebagai “asas-asas umum pemerintahan yang baik” (selanjutnya disingkat ‘AAUPB’) atau sering juga disebut sebagai “asas-asas umum pemerintahan yang layak” (selanjutnya disingkat ‘AAUPL’). Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara, maka AAUPB/AAUPL tersebut seharusnya juga menjadi asas-asas pengelolaan keuangan negara. Hamid S. Attamimi, sebagaimana dikutip oleh Muin Fahmal, mengingatkan semakin pentingnya penggunaan AAUPB/AAUPL saat ini. karena semakin banyak ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya.

Meskipun beberapa dari asas tersebut sudah menjadi kaidah hukum tertulis dalam berbagai ketentuan hukum positif, namun AAUPB/AAUPL tetap lebih merupakan “asas hukum” yang terus berkembang dalam praktik kehidupan di masyarakat. Karena itu, AAUPB/AAUPL merupakan suatu konsep terbuka (*open begrip*) yang sesungguhnya lebih

⁵ Andi Ni'mah Sulfiani, “Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan BPJS Kesehatan Di Kota Palopo,” *Jurnal Administrasi Publik* 17, no. 1 (2021): 95–116, <https://makassar.lan.go.id/jap/index.php/jap/article/view/59>.

merupakan suatu panduan etik bagi para penyelenggara atau pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai pelayan publik.⁶

Dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (selanjutnya disebut 'UU Bebas KKN'), AAUPB dalam penyelenggaraan negara meliputi 7 (tujuh) asas utama: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Semua asas tersebut memang bukan kaidah atau norma hukum, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat (*legally not binding*).⁷ Tetapi, sebagai asas yang mendasari perumusan semua kaidah atau norma hukum dalam undang-undang, dalam hal

ini adalah UU Keuangan Negara, maka asas-asas tersebut merupakan tolok-ukur penilaian terhadap semua praktik pelaksanaan pengelolaan keuangan negara, termasuk pengelolaan cukai dan dana bagi hasilnya.

Konsekuensi logisnya adalah bahwa cukai, termasuk cukai tembakau yang disebutkan secara tersurat (eksplisit) merupakan pendapatan negara yang pemungutannya harus berdasarkan undang-undang dan harus dicantumkan dalam APBN sebagai pendapatan negara. Pada setiap undang-undang tentang APBN setiap tahunnya, penegasan tersebut dicantumkan secara tersurat (eksplisit) bahwa penerimaan dari pajak adalah salah satu bentuk pendapatan negara, termasuk penerimaan pajak dalam negeri yang, antara lain, berupa pungutan cukai.

Kemudian Suteki, dalam Jurnal *Law Reform* dengan judul "Implikasi Kebijakan Formulasi Penggunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Terhadap Program Pembinaan Lingkungan Sosial" pada permasalahan menyampaikan Situasi dilematis akan dihadapi oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Di satu sisi, cukai rokok mempunyai posisi strategis untuk menyokong APBN (termasuk APBD) khususnya dapat digunakan untuk melakukan pembinaan lingkungan sosial (misalnya program pengentasan kemiskinan), di sisi lain dampak akibat rokok perlu dikendalikan. Kemudian dalam kesimpulan Analisis terhadap hubungan hukum dan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep atau model

⁶ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, 1st ed. (Yogyakarta: UII Press, 2006).

⁷ Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 3 (2019): 541–557, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/6521>.

bekerjanya hukum dalam masyarakat. Bertitik tolak dari batasan model yang tidak dikemukakan oleh Seidman, dapat diketahui dalam peranan hukum dalam mengubah dan mengarahkan perilaku atau pola-pola tingkah laku pemegang peran, dalam hal ini adalah warga masyarakat. Apabila perubahan perilaku ini dapat dilaksanakan maka hukum dalam bekerjanya dapat berfungsi sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat (*a tool of social Engineering*). Dengan demikian pada tingkatan tertentu diharapkan hukum dapat menanggulangi bahkan menghapuskan kemiskinan.⁸

Dengan demikian bahwa penelitian tersebut berkorelasi terhadap penelitian yang penulis angkat, manakala pelaksanaan program DBH-CHT diimplementasikan secara tepat, maka akan memberikan dampak yang signifikan terhadap pengentasan kemiskinan di daerah yang kemudian sejalan dengan tujuan dari penelitian ini yaitu pembangunan kesejahteraan masyarakat daerah. Terlepas bahwa ada 2 (dua) sisi terhadap dampak tembakau dan industri pengolahannya bagi kesehatan masyarakat, yang kemudian upaya- upaya meminimalisir melindungi segenap kepentingan masyarakat dan bangsa secara proporsional, adil dan mencegah ekses negatif dengan selalu menjaga keseimbangan kepentingan ekonomi dan Kesehatan

2. Perumusan Masalah

Masalah hukum yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

- a. bagaimana faktor yang menyebabkan DBH-CHT menjadi tidak tepat sasaran?
- b. Bagaimanakah penggunaan DBH-CHT yang efektif?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau yang disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal dan penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif yang akan dilakukan meliputi penelitian inventarisasi hukum positif dan penelitian terhadap azas-azas hukum. Terdapat beberapa metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan Undang-undang (Statuta Approach) dan pendekatan konseptual (Conceptual Approach). Pendekatan Undang-undang (Statuta Approach) dilakukan dengan

⁸ Suteki, "Implikasi Kebijakan Formulasi Penggunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Terhadap Program Pembinaan Lingkungan Sosial," *Jurnal Law Reform* 13, no. 2 (2017): 259–283, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/16160>.

menelaah berbagai peraturan perundang-undangan serta perjanjian internasional yang terkait aspek pengelolaan keuangan negara, Adapun pendekatan konseptual (Conceptual Approach) digunakan dengan beranjak pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, khususnya dalam bidang khususnya yang berkaitan dengan cukai hasil tembakau dan perspektif Teori Umum Hukum dan Pembangunan. Data yang digunakan adalah data skunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum skunder. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan penelusuran terhadap berbagai bahan kepustakaan yang tersedia di berbagai perpustakaan-perpustakaan, maupun penelusuran kepustakaan elektronik dengan menggunakan media internet. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan akan dianalisa secara kualitatif, yaitu dengan cara deskriptif analitis. Pertama-tama bahan-bahan hukum akan disajikan secara deskriptif untuk memberikan gambaran umum mengenai masalah yang diteliti dan kemudian dijelaskan secara mendalam. Analisa data menggunakan metode kualitatif.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Keuangan Negara

Salah satu cabang perkembangan hukum publik adalah hukum keuangan negara. Sebagai suatu bidang kajian hukum keuangan negara, sehingga diperlukan pemahaman tentang keuangan negara sebagai salah satu substansi hukum publik. Untuk memahami keuangan negara di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah perkembangan hukum yang mengaturnya. Dalam sejarahnya, hukum keuangan negara di Indonesia pertama kali menggunakan istilah ‘anggaran negara’, yakni pada masa kolonial ketika pemerintah Hindia Belanda secara resmi menyebut ‘anggaran’ dengan istilah *begrooting*. Istilah ini dipergunakan baik pada zaman *Regering Reglement (RR)* maupun pada zaman *Indische Staatsregeling (IS)*.

Konsep hukum keuangan negara Indonesia memang tidak bisa dilepaskan dari konsep hukum keuangan negara yang pernah diterapkan di Belanda. Di Indonesia, kaidah hukum pertama mengenai keuangan negara terdapat dalam perundang-undangan kolonial Hindia Belanda, yaitu *Indonesische Comptabiliteitswet (ICW)*. Pengelolaan keuangan negara dalam arti anggaran negara atau APBN, secara tegas ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (3) ICW 1925 yang mengatakan bahwa: “Keuangan negara dikelola dan dipertanggungjawabkan menurut aturan-aturan termasuk dalam undang-undang ini”.

Prinsip dasar yang diletakkan oleh ICW 1925 tersebut bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara perlu diatur dalam undang-undang juga dianut oleh pemerintah nasional Indonesia setelah kemerdekaan. Dalam Pasal 23 UUDNRI Tahun 1945 disebutkan dengan jelas bahwa: “Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang.”

Meskipun sempat mengalami beberapa kali perubahan konstitusi, namun prinsip dasar tersebut tidak berubah dan tetap menjadi landasan konstitusional pengelolaan keuangan negara Republik Indonesia. Setelah kembali ke UUDNRI Tahun 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 landasan konstitusional pengelolaan keuangan negara dengan sendirinya kembali pula pada Pasal 23 UUDNRI Tahun 1945. Pasal ini tidak mengalami perubahan sampai terjadinya Amandemen Ketiga pada tahun 2001. Perubahan Pasal 23 UUDNRI Tahun 1945 dalam Amandemen Ketiga bahkan semakin menegaskan prinsip dasar tersebut, bahwa: “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁹

Bila dicermati, Pasal 23 UUDNRI Tahun 1945 menggunakan dua istilah dalam kaitannya dengan keuangan negara, yakni ‘anggaran pendapatan dan belanja negara’ serta ‘keuangan negara’. Dengan menggunakan penafsiran dogmatis dan restriktif atas undang-undang, maka hubungan antara dua peristilahan tersebut adalah bahwa keuangan negara dikelola dengan konsep anggaran pendapatan dan belanja negara. Dengan kata lain, keuangan negara menurut Pasal 23 UUDNRI Tahun 1945 yang telah diamademen tersebut tiada lain adalah anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Dalam hal ini, Soeria Atmadja menyatakan bahwa pengertian keuangan negara sebatas APBN saja adalah pengertian dalam arti sempit. Menggunakan pendekatan teleologis dan sosiologis, dia menyarankan pengertian yang lebih luas yang mencakup seluruh kekayaan negara, termasuk diluar APBN, yang memerlukan adanya pemeriksaan dan pengawasan.¹⁰

Pengertian dalam artian luas inilah yang kemudian digunakan resmi dalam semua undang-undang tentang keuangan negara dan yang berkaitan dengannya. Menurut UU

⁹ Paulina Y. Amtiran and Aldarine Molidya, “Pengelolaan Keuangan Negara,” *JOURNAL OF MANAGEMENT* 12, no. 2 (2020): 203–214, <https://ejurnal.undana.ac.id/JEM/article/view/2693>.

¹⁰ Ajik Sujoko, “Konsep Dan Praktek Ruang Lingkup Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum,” *Administrative Law & Governance Journal* 3, no. 3 (2020): 442–463, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/9646>.

Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat 'UU Keuangan Negara'), dalam Pasal 1 angka 1, pengertian keuangan negara adalah "... semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut".¹¹

Pengertian yang pada dasarnya sama juga ditemukan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disingkat 'UU Perbendaharaan Negara'). Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara menyebutkan: "...pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD".¹²

Demikian pula halnya UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut 'UU Pemberantasan Korupsi'). Karena tindak pidana korupsi adalah perbuatan yang secara melawan hukum dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, maka UU Pemberantasan Korupsi juga mendefinisikan keuangan negara secara luas, : "...dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara...".¹³

Dari semua definisi mengenai keuangan negara berdasarkan semua undang-undang sebagaimana tersebut di atas, terlihat jelas dua hal mengenai pengertian keuangan negara. Pertama, pengertian keuangan negara dalam arti sempit hanya meliputi APBN. Kedua, pengertian keuangan negara dalam arti luas meliputi seluruh kekayaan negara baik yang dipisahkan atau tidak, sebagaimana dimaksud dalam UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara dan UU Pemberantasan Korupsi.

2. Masalah Konseptual dan Kontekstual

Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) tak dapat dipisahkan dari konsepsi

¹¹ Henny Juliani, "Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara," *Masalah-Masalah Hukum* 39, no. 1 (2010): 44–51, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/11960>.

¹² Heru Susanto, "Mekanisme Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Dalam Mewujudkan Good Governance," *Sosial & Humaniora* 2, no. 1 (2006): 1–16, <https://repository.ubaya.ac.id/35660/>.

¹³ Widio Jeremi Ismail Hermanus, Roosje M.S.Sarapun, and Harly Stanly Muaja, "Tinjauan Yuridis Tindak Pidana Korupsi Pemecah Ombak Dalam Putusan Pengadilan Tinggi Manado Nomor: 9/ Pidana Khusus 2018 PT.Manado," *Lex Administratum* (2022): 239–247, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/38318>.

Dana Bagi Hasil (DBH) secara umum. Adapun konsep DBH itu sendiri tidak bisa dilepaskan dari konsep otonomi daerah dan desentralisasi sebagai salah satu hasil terpenting dari reformasi sistem politik dan hukum nasional sejak tahun 1998. Salah satu konsekuensi dari kebijakan otonomi dan desentralisasi tersebut adalah perubahan penting dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*intergovernmental fiscal relations*). Pelimpahan wewenang dan tugas yang lebih besar kepada pemerintah daerah dengan sendirinya harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follow functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti pula dengan pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*).¹⁴

Kegunaannya adalah sebagai Klarifikasi mekanisme kausal antara hukum dan pembangunan dalam konteks kondisi sosial ekonomi lokal akan membantu para reformis dalam meningkatkan efektivitas reformasi hukum melalui rancangan dan implementasi peraturan yang lebih baik.

Tim Lindsey menyatakan bahwa Tanpa pemahaman yang kuat : Lembaga keuangan internasional dan lembaga bantuan telah mensponsori banyak proyek reformasi hukum dengan tujuan pembangunan, seperti pertumbuhan ekonomi melalui privatisasi dan deregulasi perekonomian. Namun, proyek- proyek ini dikembangkan dan dilaksanakan tanpa pemahaman yang kuat tentang bagaimana hukum berdampak pada pembangunan dalam konteks kelembagaan, ekonomi, sosial, dan politik yang berbeda. Akibatnya, banyak undang-undang dan praktik hukum yang ditransplantasikan atau diadopsi melalui proyek reformasi hukum tidak berjalan dengan sukses di negara tuan rumah atau memberikan hasil yang diharapkan.

Desain peraturan dianalisis dalam tiga kategori (sub-elemen)¹⁵:

- a. Hasil kebijakan yang diantisipasi (*anticipated policy outcome*);
- b. Organisasi hukum, kerangka hukum, dan lembaga (*organization of law, legal frameworks, and institutions*); dan
- c. Adaptasi dengan kondisi sosial ekonomi (*adaptation to socioeconomic conditions*).

¹⁴ Guyanie, *Ironi Cukai Tembakau: Carut-Marut Hukum & Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Di Indonesia.*, 26.

¹⁵ Daffa Prangsi Rakisa Wijaya Kusuma, Fira Saputri Yanuari, and Jefri Ewardiman, "Konstruksi Teori Hukum Pembangunan Dalam Formulasi Energi Mix Policy Di Indonesia," *Rechts Vinding* 11, no. 3 (2022): 357–371, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/993>.

Analisis kepatuhan terhadap peraturan memerlukan penilaian dua sub-elemen:

- d. Kepatuhan peraturan umum (*general regulatory compliance*), yang mengacu pada tingkat keseluruhan kepatuhan terhadap hukum di yurisdiksi tertentu, dan
- e. Kepatuhan peraturan khusus (*specific regulatory compliance*), yang berkaitan dengan kekuatan kepatuhan publik terhadap hukum tertentu.

Quality of implementation adalah penilaian sejauh mana suatu negara memenuhi persyaratan hukum dan melakukan mandat untuk memenuhi tujuannya (*to fulfill its objectives*). *A state implements law through legislation, judicial decisions, and administrative actions. This implementation, when it poses political challenges, also requires a degree of political will. Thus, two outstanding factors, state capacity and political will, determine the quality of implementation.*

DBH-CHT nyaris sepenuhnya berada di bawah kendali pihak eksekutif, baik dalam peraturan maupun di sebagian besar praktik penerapan atau pelaksanaannya. Karena memang tidak diatur dalam UU maupun PERMENKEU, sangat sedikit daerah yang melibatkan pihak legislatif, apalagi masyarakat sipil, dalam mengarahkan atau menafsir aturan-aturan mengenai DBH-CHT. Tim Sekretariat yang dibentuk atau disertai tugas mengatur lalu lintas sekaligus pengambil keputusan tertinggi penyaluran DBH-CHT, biasanya dipimpin oleh aparat birokrasi dari Sekretariat Daerah setempat. Mereka menguasai wewenang dalam penyaluran dan pelaksanaan kegiatan, memegang fungsi perencanaan hingga pengawasan, namun tanpa fungsi penerapan yang diserahkan kepada instansi lain seperti SKPD atau UPT. Kadang Tim Sekretariat itu sendiri hanya menjadi koordinator bagi pelaksanaan DBH-CHT, yang keputusan alokasi keuangannya lebih didominasi Tim Anggaran Pemerintah Daerah yang biasanya dipimpin oleh Bupati.

Dengan kewenangan seluas itu, UU Cukai dan PERMENKEU turunannya membuka peluang untuk pihak eksekutif, dari tingkat nasional hingga kabupaten, dengan bebas menentukan nasib DBH-CHT nyaris tanpa campur-tangan atau keterlibatan sama sekali dari pihak manapun. Sebagian memang membawanya ke tujuannya, namun sebagian besar membawanya jauh dari kepentingan pertanian tembakau dan industri hasil tembakau.

Deskriptif diatas kemudian terkesan menutup ruang partisipatif untuk perencanaan program yang berbasis pemberdayaan masyarakat, pelaksanaan pembangunan yang berbasis padat karya, kesejahteraan petani, pekerja dan keluarganya, serta menopang pembangunan daerah yang berorientasi pelayanan publik.

Kekuatiran tersebut tentu saja beralasan mengingat kurangnya pengawasan terhadap tataran implementatif; berapa nilai dananya; bagaimana alokasi penggunaannya; apa *output* dan *outcomenya*; berapa persentase untuk masing-masing programnya; Kemudian apakah melibatkan partisipasi masyarakat dan *stake holders* perkebunan tembakau, petani dan pekerjanya. Sehingga penggunaan dana DBH-CHT menurut hemat penulis belum ideal implementatif.

Kemudian apakah sudah berkeadilan bagi daerah. Tentu saja belum, karena ada daerah yang tidak menjadi penghasil tembakau pun mendapatkan alokasi DBH ini. Dari persentase jumlah alokasi yang diterimapun belum mencerminkan rasa keadilan, dan yang terpenting adalah bahwa yang seharusnya DBH ini diterima dalam bentuk Dana Desentralisasi, kemudian menjadi Dana Dekonsentrasi yang tentu sepenuhnya yang berwenang mengatur program kegiatan dan besaran alokasi adalah pemerintah pusat. Daerah hanya melaksanakan saja semua ketentuan yang sudah di buat oleh Pemerintah Pusat.

Jika dianalisa secara teoritis, teori sistem David Easton sudah mewakili gambaran pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan ataupun perubahan kebijakan. Secara sederhana Easton memaparkan bahwa proses input yang berasal dari tuntutan dan dukungan masyarakat, kemudian dikonversikan oleh lembaga pembuat kebijakan, barulah dapat melahirkan output berupa kebijakan publik yang diberlakukan kepada Masyarakat.¹⁶ Dengan demikian berangkat dari titik tolak teori sistem tersebut, maka setiap program dan kegiatan yang dilaksanakan tentu diperlukan sebuah rancang bangun yang tersistematis dan *botton-up*. Dalam konteks inilah relevansi teori sistem oleh David Easton sangatlah diperlukan untuk mengukur tingkat efektifitas sebuah kebijakan yang bermuara terhadap kepentingan masyarakat yang luas. Terdapat sebuah target sasaran yang terukur dan dapat memberi kontribusi setiap rupiah yang dikeluarkan dalam tataran penggunaan keuangan negara.

Selain itu, sanksi berupa penangguhan sampai penghentian penyaluran DBH-CHT terhadap penyimpangan pelaksanaan dan penggunaan DBH-CHT, jelas merupakan pemberian sanksi yang keliru secara hukum. Penyimpangan terhadap penggunaan DBH- CHT secara normatif merupakan penyalahgunaan wewenang dalam penggunaan DBH-CHT. Apa

¹⁶ Lince Magriasti, "Arti Penting Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Publik Di Daerah: Analisis Dengan Teori Sistem David Easton," in *Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011*, 2011, 252, <https://media.neliti.com/media/publications/171653-ID-analisis-strategi-sdm-dan-pelayanan-prim.pdf>.

lagi sampai merugikan keuangan negara. Hal tersebut secara normatif masuk kategori tindak pidana korupsi.

Sehingga, seharusnya sanksi terhadap penyalahgunaan wewenang DBH CHT adalah sanksi pidana, bukan sanksi administratif. Maka wajar bila para pejabat eksekutif daerah tidak merasa terlalu khawatir ketika (keliru) menfasir aturan tersebut dalam setiap tingkatan pelaksanaannya. Pemberian sanksi administratif memang wajar terjadi, karena terdapat dalam Pasal 66D ayat (1) UU Cukai dan PERMENKEU. Namun secara hukum, bagaimana mungkin penyimpangan pelaksanaan dan penggunaan DBH-CHT yang tidak sesuai dengan peruntukannya hanya dikenai sanksi berupa penangguhan sampai dengan penghentian penyaluran DBH CHT?

Jenis kegiatan yang dibiayai DBH-CHT yakni untuk lima kegiatan: (1) peningkatan kualitas bahan baku, (2) pembinaan industri, (3) pembinaan lingkungan sosial, (4) sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan (5) pemberantasan hasil kena cukai. Besaran alokasi untuk masing-masing dari lima jenis kegiatan ini sangat beragam di seluruh daerah. Demikian pula dengan alokasi untuk berderet kegiatan turunannya, sehingga menciptakan konfigurasi alokasi dana yang rumit. Prasyarat penting dalam menjadikan DBH-CHT benar-benar bermanfaat bagi petani maupun industri tembakau nasional: (1) pelibatan berbagai pihak dalam pengambilan keputusan; dan (2) kedisiplinan menjalankan aturan. Salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan DBH-CHT adalah pelibatan berbagai pihak dalam pengambilan keputusan dan pengawasan terhadap pelaksanaannya.¹⁷

C. KESIMPULAN

Terlalu besarnya kewenangan pihak eksekutif menentukan arah penyaluran DBH-CHT, kekurangjelasan aturan mengenai besaran alokasi per kegiatan, dan sanksi yang relatif ringan jika terjadi penyalahgunaan, adalah tiga hal yang menimbulkan banyak persoalan dalam pengelolaan dan penggunaan DBH-CHT selama ini. Hal ini terutama tampak sangat menyolok dalam besaran alokasi serta jumlah dan jenis kegiatan untuk kategori ‘pembinaan lingkungan sosial’. Akibatnya, terjadi ‘penyeberangan’ anggaran ke sasaran-sasaran yang keliru. Kekaburan aturan juga menciptakan kebingungan dalam menentukan kegiatan. Meskipun UU Cukai dan beberapa PERMENKEU turunannya sudah menetapkan jenis-jenis kegiatan

¹⁷ Yulinda Dika W and Rynalto Mukiwihando, “Analisis Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Bagi Penanganan Covid-19 Pemerintah Kabupaten Kudus Tahun 2020,” *Simposium Nasional Perpajakan 1*, no. 1 (2021): 100–106, <https://conference.trunojoyo.ac.id/pub/index.php/snp/article/view/72>.

yang diperbolehkan untuk dibiayai dengan DBH-CHT, namun ketentuan tersebut tanpa penjelasan rinci dan tegas tentang batasan-batasan pengertian setiap jenis kegiatan serta proporsi alokasinya masing-masing. Akibatnya, SKPD pelaksana di beberapa daerah melakukan penafsirannya sendiri dalam menyusun usulan program mereka yang dalam beberapa kasus, ternyata ditolak oleh Kementerian Keuangan sebagai pihak yang memberikan persetujuan akhir. Akibatnya, beberapa pemerintah daerah menyatakan bahwa DBH-CHT justru menjadi beban yang merepotkan mereka. Semua inilah yang juga bisa menjelaskan mengapa di semua daerah penerima DBH-CHT selalu terjadi SILPA, dengan kata lain selain kurang efektif (tidak tepat sasaran), penggunaan DBH-CHT selama ini juga masih kurang efisien.

Frasa ‘pembinaan lingkungan sosial’ memang menjadi satu-satunya jalan masuk legal bagi sektor kesehatan untuk memanfaatkan DBH-CHT. 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. Jika kecenderungan dominasi ini terus berlanjut, maka para petani tembakau dan industri hasil tembakau rakyat yang umumnya berskala kecil dan menengah akan menjadi korban yang paling menderita. Padahal, dalam kenyataannya, para petani tembakau, buruh industri hasil tembakau, dan para pedagang kecil yang memasarkan produk-produk hasil industri tembakau dalam negeri masih tetap dan akan ada dalam jumlah besar. Mereka semua akan terancam tidak akan lagi punya kendali atas tanah, varietas tanaman, baku mutu, pabrik dan akses pasar. Adalah tidak mungkin menghapuskan para perokok dari bumi Indonesia atau bahkan mengurangi jumlahnya secara signifikan, setidaknya hingga waktu yang kita ketahui. Bila petani tembakau dan pelaku industri hasil tembakau nasional tidak lagi punya kendali terhadap usaha mereka, maka siapakah yang akan menggenggamnya?. Sehingga diperlukan *good will* dan keberpihakan. Pengawasan melekat juga diperlukan untuk dapat mengendalikannya, supaya sesuai dengan peruntukan dan berkeadilan bagi masyarakat yang semestinya lebih berhak.

DAFTAR PUSTAKA

Daffa Prangsi Rakisa Wijaya Kusuma, Fira Saputri Yanuari, and Jefri Ewardiman. “Konstruksi Teori Hukum Pembangunan Dalam Formulasi Energi Mix Policy Di Indonesia.” *Rechts*

- Vinding 11, no. 3 (2022): 357–371.
<https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/993>.
- Fahmal, Muin. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. 1st ed. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Guyanie, Gugun El. *Ironi Cukai Tembakau: Carut-Marut Hukum & Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Di Indonesia*. Jakarta: Indonesia Berdikari, 2013.
- Juliani, Henny. "Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara." *Masalah-Masalah Hukum* 39, no. 1 (2010): 44–51. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/11960>.
- Lee, Yong Shik. "General Theory of Law and Development." *Cornell International Law Journal* 50, no. 3 (2017): 424. <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol50/iss3/2/>.
- Magriasti, Lince. "Arti Penting Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Publik Di Daerah: Analisis Dengan Teori Sistem David Easton." In *Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011*, 252, 2011. <https://media.neliti.com/media/publications/171653-ID-analisis-strategi-sdm-dan-pelayanan-prim.pdf>.
- Paulina Y. Amtiran, and Aldarine Molidya. "Pengelolaan Keuangan Negara." *JOURNAL OF MANAGEMENT* 12, no. 2 (2020): 203–214. <https://ejurnal.undana.ac.id/JEM/article/view/2693>.
- Riris Tri Nurwiyati, and Yuwanto. "Peran Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (Apti) Dalam Memperjuangkan Kepentingan Petani Tembakau Di Kabupaten Temanggung." *Journal of Politic and Government Studies* 6, no. 4 (2017): 1–10. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/17644>.
- Solechan. "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 3 (2019): 541–557. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/6521>.
- Sujoko, Ajik. "Konsep Dan Praktek Ruang Lingkup Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum." *Administrative Law & Governance Journal* 3, no. 3 (2020): 442–463. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/9646>.
- Sulfiani, Andi Ni'mah. "Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan BPJS Kesehatan Di Kota Palopo." *Jurnal Administrasi Publik* 17, no. 1 (2021): 95–116. <https://makassar.lan.go.id/jap/index.php/jap/article/view/59>.
- Susanto, Heru. "Mekanisme Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Dalam Mewujudkan Good Governance." *Sosial & Humaniora* 2, no. 1 (2006): 1–16. <https://repository.ubaya.ac.id/35660/>.
- Suteki. "Implikasi Kebijakan Formulasi Penggunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Terhadap Program Pembinaan Lingkungan Sosial." *Jurnal Law Reform* 13, no. 2 (2017): 259–283. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/16160>.
- Widio Jeremi Ismail Hermanus, Roosje M.S.Sarapun, and Harly Stanly Muaja. "Tinjauan Yuridis Tindak Pidana Korupsi Pemecah Ombak Dalam Putusan Pengadilan Tinggi Manado Nomor: 9/ Pidana Khusus 2018 PT.Manado." *Lex Administratum* (2022): 239–247. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/38318>.
- Yulinda Dika W, and Rynalto Mukiwihando. "Analisis Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Bagi Penanganan Covid-19 Pemerintah Kabupaten Kudus Tahun 2020." *Simposium Nasional Perpajakan* 1, no. 1 (2021): 100–106. <https://conference.trunojoyo.ac.id/pub/index.php/snp/article/view/72>.