



**PEMANFAATAN DANA BAGI HASIL CUKAI HASIL
TEMBAKAU (DBH-CHT) BAGI PEMBANGUNAN SOSIAL
DAN EKONOMI DI JAWA TENGAH (2007-2017)**

Skripsi

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata-1 dalam Ilmu Sejarah**

Disusun Oleh:

**Ayu Rahmawati
NIM 13030115120011**

**FAKULTAS ILMU BUDAYA UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2019**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan ini saya, Ayu Rahmawati, menyatakan bahwa karya ilmiah/skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri dan karya ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan baik Strata Satu (S1), Strata Dua (S2), maupun Strata Tiga (S3) pada Universitas Diponegoro maupun perguruan tinggi yang lain.

Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan maupun tidak telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari karya ilmiah/skripsi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya pribadi sebagai penulis.

Semarang, 21 November 2019
Penulis,

Ayu Rahmawati
NIM 13030115120011

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Anggaran yang dikelola dengan baik tidak hanya mencerminkan kualitas ekonomi yang baik, tetapi hal ini akan menunjukkan martabat dan kualitas sebuah bangsa yang baik pula.”

-Sri Mulyani Indrawati-

Dipersembahkan untuk:
Keluarga tercinta
dan
Departemen Sejarah

Disetujui oleh:

Dosen Pembimbing,

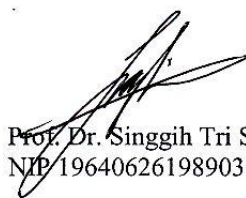
A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Haryono Rinardi', written over a horizontal line.

Dr. Haryono Rinardi, M.Hum.
NIP 196703111993031004

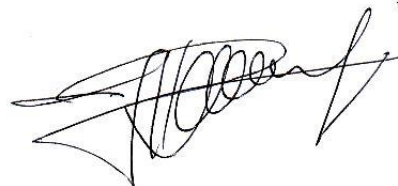
Skripsi dengan judul “Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) Bagi Pembangunan Sosial dan Ekonomi di Jawa Tengah (2007-2017)” yang disusun oleh Ayu Rahmawati (NIM 13030115120011) telah diterima dan disahkan oleh panitia ujian skripsi Program Strata-1 Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro pada Jum’at, 29 November 2019.

Ketua,

Anggota I,




Prof. Dr. Singgih Tri Sulistiyono, M.Hum.
NIP 196406261989031003




Dr. Haryono Rinardi, M.Hum.
NIP 196703111993031004

Anggota II,

Anggota III,



Dr. Endah Sri Hartatik, M.Hum.
NIP 196705281991032001



Mahendra P. Utama, S.S., M.Hum.
NIP 197102241999031001

Mengesahkan,
Dekan



Dr. Nurhayati, M.Hum.
NIP 196610041990012001

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi berjudul “Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) Bagi Pembangunan Sosial dan Ekonomi di Jawa Tengah (2007-2017)”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan utama guna memperoleh gelar sarjana Program Strata-1 Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya atas bantuan, bimbingan, petunjuk, keluasan wawasan dan motivasi kepada Dr. Haryono Rinardi, M.Hum., selaku dosen pembimbing. Dengan segala kemampuan, pengetahuan, pemikiran yang hebat, kesabaran serta waktu yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih untuk inspirasinya.

Di dalam pengerjaan skripsi ini telah melibatkan banyak pihak yang sangat membantu dalam banyak hal. Oleh sebab itu, penulis juga memberikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Dr. Nurhayati, M.Hum., selaku Dekan Fakultas Ilmu Budaya Undip, Dr. Dhanang Respati Puguh, M.Hum., selaku Ketua Departemen Sejarah dan Dr. Haryono Rinardi, M.Hum., selaku Sekretaris Departemen Sejarah yang telah memberikan izin dan kemudahan kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini.

Terimakasih juga kepada Dr. Endang Susilowati, M.A., selaku dosen wali yang dengan sabar telah memberikan perhatian terhadap perkembangan akademik penulis. Terima kasih yang sebesar-besarnya penulis ucapkan kepada segenap dosen-dosen dan staff TU di Departemen Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro yang telah berkenan memberikan pelajaran intelektual, inspirasi serta pengalaman yang sangat berharga dalam membentuk dan mengembangkan kepribadian penulis selama menjadi mahasiswa di Departemen ini. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada segenap dosen penguji yang telah memberikan saran dan kritik yang membangun bagi skripsi ini.

Ucapan terima kasih tidak lupa penulis sampaikan kepada Wahyu Jaya Sembodo, S.E., M.M., dan Bapak Istamadi Sjamsul Maarip sebagai narasumber yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan wawancara, serta terima kasih penulis ucapkan kepada Safitri Handayani, S.H., Sp.N., M.Kn., Herlina, A.P., M.M., dan Fajar Maulana, S.STP., yang telah membimbing dan membantu memberikan data sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih penulis sampaikan kepada pihak-pihak dari Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah khususnya bagian Perindustrian, Perdagangan dan KUKM, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Tengah, Perpustakaan Departemen Sejarah Undip, Perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya Undip, Perpustakaan Widya Puraya Undip, dan Kompas Semarang, untuk pelayanan dari para petugas yang luar biasa ramah sehingga penulis bisa mendapatkan sumber primer maupun sekunder yang dibutuhkan untuk penulisan skripsi ini.

Tidak lupa penulis senantiasa mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada Bapak dan Mama tercinta yang selalu memberikan doa dan dukungan kepada penulis secara moril maupun materil hingga skripsi ini dapat selesai. Terima kasih untuk kakak dan adik tersayang yaitu Teteh Ainuzzubaedah, Ahmad Bahaudin, Mohammad Dhiya Ulhaq dan Ilham Musthofa yang senantiasa memberikan motivasi dan kasih sayang.

Terima kasih pula untuk sahabat yang telah memberikan waktu, dukungan dan bantuan sehingga skripsi ini bisa selesai. Secara khusus penulis sampaikan permintaan maaf dan terima kasih kepada, Usi Julastri Anhar sebagai teman satu kost yang sangat berjasa selalu bersama-sama selama tiga tahun di Semarang, serta terimakasih pada rekan seperjuangan di Sejarah, yaitu Inany Nur Azizah, Yusinta Sekar Ayuningtyas, Arliza Ramadhani, Vega Octavia Devie, Riska Arum, Nur Aeni Hardiyanto, Winarti, Deni Wicaksono, Moh. Syukron Adzim, Diyah Ayu Chotimah, Tatik Kundriati, Pristiwaning Abadi, Sri Wilda Afosma, Dwi Hastuti, Vivi Ariani Safitri, Nurul Afita Sari, Agung Pamungkas, Rizqi Maulana Yusuf, Muhammad Rizal Fanani, Fahri Ramadhani, Fadhel Jauzi Adam, Rizkian Agung Permodo, Ilham Habib Adjie Nugroho dan Faisal Muhammad Nuruntuk

4,5 tahun yang penuh kenangan dan makna. Terimakasih juga kepada Maria Widi Hapsari dan Siti Nasihatul Ibad yang telah mendengarkan keluh kesah penulis, tak lupa memberi semangat untuk menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih juga kepada semua pihak yang telah banyak membantu dalam penyusunan skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu-satu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tentu tidak luput dari kesalahan dan kekurangan. Oleh sebab itu, penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang membangun dari pembaca. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk kepentingan akademik dan pembelajaran serta ilmu pengetahuan pada masa yang akan datang

Semarang, 21 November 2019

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	ii
HALAMAN <i>MOTTO</i> DAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR SINGKATAN	xi
DAFTAR ISTILAH	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
ABSTRAK	xviii
<i>ABSTRACT</i>	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang dan Permasalahan	1
B. Ruang Lingkup	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka	12
E. Kerangka Pemikiran	15
F. Metode Penelitian	18
G. Sistematika Penulisan	20
BAB II PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH, PAJAK, DAN CUKAI HASIL TEMBAKAU PROVINSI JAWA TENGAH	21
A. Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Jawa Tengah	21
B. Pajak dan Cukai sebagai Pendapatan Daerah	32
C. Cukai Hasil Tembakau di Jawa Tengah	35
BAB III KEBIJAKAN PENGELOLAAN DANA BAGI HASIL CUKAI HASIL TEMBAKAU (DBH-CHT)	42
A. Latar Belakang Kebijakan Pengelolaan DBH-CHT	42
B. Kebijakan Penggunaan DBH-CHT	51
1. Perencanaan/Penganggaran DBH-CHT	51
2. Penggunaan DBH-CHT	52
a. Peningkatan Kualitas Bahan Baku	52
b. Pembinaan Industri	53
c. Pembinaan Lingkungan Sosial	53
d. Sosialisasi Ketentuan di Bidang Cukai	54

e.	Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal	55
C.	Kebijakan Pengalokasian	57
1.	Mekanisme Pengalokasian	57
2.	Alokasi DBH-CHT	60
D.	Kebijakan Penyaluran	60
BAB IV	PEMANFAATAN DBH-CHT BAGI PEMBANGUNAN SOSIAL DAN EKONOMI DI JAWA TENGAH	63
A.	DBH-CHT di Jawa Tengah	63
1.	Alokasi DBH-CHT di Jawa Tengah	66
2.	Realisasi Penggunaan DBH-CHT di Jawa Tengah	72
B.	Pemanfaatan DBH-CHT di Jawa Tengah	75
1.	Pembangunan Sosial	76
2.	Pembangunan Ekonomi	95
C.	Efektivitas Pemanfaatan DBH-CHT di Jawa Tengah	106
BAB V	SIMPULAN	115
	DAFTAR PUSTAKA	118
	DAFTAR INFORMAN	125
	LAMPIRAN	126

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APTI	: Asosiasi Petani Tembakau Indonesia
Bakorluh	: Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan
Balitbang	: Badan Penelitian dan Pengembangan
Balkesmas	: Balai Kesehatan Masyarakat
BAPPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BPKAD	: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CHT	: Cukai Hasil Tembakau
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
DBH	: Dana Bagi Hasil
DBH-CHT	: Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau
DID	: Dana Insentif Daerah
Dinkes	: Dinas Kesehatan
Dinkop UMKM	: Dinas Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
Dishub	: Dinas Perhubungan
Disnakertrans	: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
Disnakkeswan	: Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan
Dispendik	: Dinas Pendidikan
Distanbun	: Dinas Pertanian dan Perkebunan

Disperindag	: Dinas Perindustrian dan Perdagangan
Dispermadesdukcabil	: Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Disporapar	: Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata
DJBC	: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
DJPK	: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
DLHK	: Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
HJE	: Harga Jual Eceran
IHT	: Industri Hasil Tembakau
ISDA	: Infrastruktur dan Sumber Daya Alam
JKN	: Jaminan Kesehatan Nasional
OPD	: Organisasi Pemerintah Daerah
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
Pergub	: Peraturan Gubernur
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
PPN	: Pajak Pertambahan Nilai
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RSUD	: Rumah Sakit Umum Daerah
SiLPA	: Sisa Lebih Perhitungan Anggaran
SKM	: Sigaret Kretek Mesin
SKT	: Sigaret Kretek Tangan
SPM	: Sigaret Putih Mesin
TAPD	: Tim Anggaran Pemerintah Daerah

DAFTAR ISTILAH*

Agroekosistem	: ekosistem binaan manusia yang perkembangannya ditujukan untuk memperoleh produk pertanian yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan manusia.
Alokasi	: penentuan banyaknya uang (biaya) yang disediakan untuk suatu keperluan
<i>Block grant</i>	: pemberian bantuan dana untuk melaksanakan suatu kegiatan tertentu, baik dalam bidang pendidikan, pembangunan sosial politik, hukum atau pembangunan aspek lainnya dengan tujuan untuk mempercepat laju pembangunan
Dana perimbangan	: dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah (otonom) untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasiunjuk rasa, tindakan bersama untuk menyatakan protes
Defisit	: keadaan yang terjadi saat sebuah organisasi atau sebuah lingkup pemerintahan mengalami pengeluaran yang lebih besar
Desentralisasi	: pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur kegiatan di daerah tersebut berdasarkan asas otonom
Diversifikasi	: usaha meningkatkan hasil pertanian dengan cara memperbanyak jenis-jenis tanaman

*Pengertian dalam daftar istilah ini disusun berdasar pada pendapat para ahli dalam kamus, referensi, dan pendapat pribadi.

	pada suatu lahan pertanian
Efektivitas	: suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan atau pencapaian suatu tujuan yang diukur dengan kualitas, kuantitas, dan waktu, sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya
Fluktuasi	: naik dan turunnya nilai dalam jumlah yang tidak teratur
<i>Good Agricultural Practices</i>	: salah satu sistem sertifikasi dalam praktik budidaya tanaman yang baik sesuai dengan standart yang ditentukan
<i>Good Manufacturing Practices</i>	: sistem untuk memastikan bahwa produk secara konsisten diproduksi dan diawasi sesuai dengan standar kualitas proses penetapan kedudukan
<i>Klembak menyan</i>	: rokok yang terbuat dari daun tembakau, akar klembak dan menyan yang dilinting atau digulung dengan kertas papier bersifat menekan atau menahan
Otonomi Daerah	: hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan
Rezim	: Serangkaian peraturan baik formal (konstitusi) dan informal (norma) yang mengatur pelaksanaan suatu pemerintahan dan interaksinya dengan ekonomi dan masyarakat
<i>Road map</i>	: rencana rinci yanag memuat tahapan sistematis mengenai pelaksanaan suatu program kegiatan dalam kurun waktu tertentu
<i>Spesific grant</i>	: bantuan yang ditujukan untuk mendanai program/kegiatan tertentu sesuai dengan peraturan atau undang-undang
Surplus	: penerimaan lebih besar dari yang dibelanjakan

DAFTAR GAMBAR

4.1	Praktek Las Listrik di Balai Latihan Kerja (BLK) Kabupaten Kudus	86
4.2	Produk Olahan Masyarakat Lingkungan Industri Hasil Tembakau (IHT)	88
4.3	Pameran Produk Unggulan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Kabupaten Kudus	89
4.4	Pembagian Majalah Khusus di Bidang Cukai	32
4.5	Proses Penyerahan Alat-alat Bantu Pertanian	99
4.6	Pemeriksaan Rokok Tanpa Cukai di Salatiga	105

DAFTAR TABEL

2.1	Realisasi Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007-2017 (Ribu Rp)	24
2.2	Pertumbuhan Realisasi Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah 2007-2017 (Ribu Rp)	28
2.3	Realisasi Pembiayaan Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007-2017 (Ribu Rp)	31
2.4	Perkembangan Realisasi Cukai Tahun 2005-2008 (Triliun Rp)	35
2.5	Struktur Tarif Cukai dan HJE Minimum Rokok di Indonesia	38
2.6	Data Unit Usaha, Tenaga Kerja, dan Produksi Tembakau di Jawa Tengah Tahun 2010-2017	39
4.1	Alokasi DBH-CHT Jawa Tengah Tahun 2008-2009	67
4.2	Alokasi DBH-CHT Jawa Tengah Tahun 2010-2018	69
4.3	Realisasi Penggunaan DBH-CHT Jawa Tengah Tahun 2010-2018	73
4.4	Efektivitas Realisasi Penggunaan DBH-CHT Jawa Tengah Tahun 2010-2018	74
4.5	Efektivitas Pemanfaatan DBH-CHT Jawa Tengah Tahun 2010-2018	108

DAFTAR LAMPIRAN

A. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008	126
B. Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Tengah 2008-2018.	135
C. Laporan Penggunaan DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah (2010-2018).	142

ABSTRAK

Skripsi ini mengkaji mengenai pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) bagi pembangunan sosial dan ekonomi di Jawa Tengah (2007-2017). DBH-CHT adalah bagian dari anggaran transfer ke daerah dalam belanja negara, dibagikan kepada provinsi penghasil tembakau dan Cukai Hasil Tembakau (CHT), dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 84/PMK.07/2008 dijelaskan bahwa sebesar 2% dari penerimaan cukai untuk mendanai kegiatan sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah. Tujuan DBH-CHT untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat terutama kepada provinsi penghasil CHT yang telah berkontribusi dalam meningkatkan penerimaan negara melalui cukai.

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi penghasil CHT terbesar di Indonesia. Hal itu karena Jawa Tengah merupakan daerah penghasil tembakau dan memiliki Industri Hasil Tembakau (IHT) yang mampu menghasilkan CHT. CHT yang dihasilkan di Jawa Tengah mampu meningkatkan aspek penerimaan Provinsi Jawa Tengah. Hal itu menarik, karena keberadaan CHT dianggap mampu mendongkrak pendapatan di Jawa Tengah. Dalam mengkaji masalah tersebut, digunakan metode sejarah yang terdiri dari empat tahap yaitu heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Adapun pendekatan yang digunakan adalah ilmu politik di bidang ekonomi.

Hasil yang diperoleh berdasarkan penelitian yang dilakukan adalah pemanfaatan DBH-CHT di Jawa Tengah dari tahun 2008-2018 mengalami ketidakefektifan yang disebabkan oleh masalah keterserapan dan efektivitas pemanfaatan program. Tingkat keterserapan dana di masing-masing Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) pelaksana tingkat provinsi dan kabupaten/kota masih rendah, hal tersebut dapat dilihat dari jumlah Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) yang masih tinggi, hal itu disebabkan oleh jumlah SiLPA tahun sebelumnya belum juga terserap. Di sisi lain efektivitas pemanfaatan program juga ditemui masalah berupa ketimpangan antarprogram. Dalam hal ini, Program Pembinaan Lingkungan Sosial mendapatkan alokasi yang lebih tinggi dibanding dengan Program Peningkatan Kualitas Bahan Baku. Dalam alokasi dana terlihat dominasi rezim kesehatan yang menggunakan DBH-CHT. Mereka bukan hanya menyerap dana yang secara nominal cukup besar, tetapi juga menggunakannya untuk melemahkan usaha tembakau dan industri rokok. Apabila hal tersebut terus berlangsung, maka pihak yang dirugikan adalah para petani tembakau dan pekerja industri tembakau. Maka perlu adanya evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk mengatasi permasalahan tersebut, hal tersebut bertujuan agar pelaksanaan DBH-CHT bisa bermanfaat untuk pembangunan daerah secara menyeluruh.

ABSTRACT

This study examines the utilization of Revenue Sharing Fund of Tobacco Products Excise (DBH-CHT) for the social and economic development in Central Java (2007-2017). DBH-CHT is the part of the budget transfer to local government in national expenditure, in the Regulation of the Minister of Finance (PMK) No. 84/PMK.07/2008 consider that distributed to provinces that produced 2% of tobacco plant and Tobacco Product Excise (CHT) from excise revenue to funding activities based on regional need. DBH-CHT aims to establish social welfare, particularly for those provinces that produced CHT that contributed to improving government revenues through excise.

As a tobacco producer, Central Java has Tobacco Products Industrial Sector (IHT) that capable in produced CHT, as the result, Central Java takes the role as one of the biggest CHT producers in Indonesia. CHT produced in Central Java has been established the province's revenue. This is interesting that the existence of CHT is considered beneficial in helping to boost Central Java's income. To examine that problem, the writer used history method which consist of four stages, they are heuristic, criticism, interpretation, and historiography. The approach used in this research is political science in the economic field.

The result of the research is The DBH-CHT became ineffective in Central Java, it caused by the absorptivity and the affectivity of program utilization matters In 2008-2018. The effective fund used level in each Regional Government Organization (OPD) executor at the provincial and districts/cities level is still in a lower level, it can be seen from the high number of Unspent funds at end of fiscal year (SiLPA) that caused by the amount of SiLPA that has not been taken by DBH-CHT Secretariat of Central Java in the previous year. Besides, there are also collapses among programs found in the affectivity of program utilization. In this case, the Social Environment Fostering Program received higher allocation compared to the Quality Improvement of Materials. The health regime that used DBH-CHT seemed dominated in fund allocation. Not only they take up a pretty big fund but they also used it to weaken the tobacco and cigarette industries. If this happens continuously, then the one who placed unfairly at a disadvantage is tobacco farmers. Therefore, the central government should do evaluations to overcome these problems; it aims to make DBH-CHT beneficial in local development comprehensively.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Permasalahan

Dalam rangka mendorong demokratisasi di tingkat lokal, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan politik desentralisasi yang memberi hak otonomi kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Hal itu ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan semua urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan keamanan, pendidikan, moneter dan fiskal serta agama.¹

Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah tersebut. Otonomi daerah kabupaten dan kota sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Daerah dalam hal pengelolaannya. Dalam hal ini, perlu adanya sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisien, efektif, dan akuntabel. Diberlakukannya undang-undang tersebut memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah.² Tujuan peletakan kewenangan dalam

¹Sonny Yuwono, dkk., *Memahami APBD dan Permasalahannya: Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah* (Malang: Bayu Media Publisihing, 2008), hlm. 44.

²Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2004), hlm. 46.

penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.³ Pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Kebijakan otonomi daerah akan berdampak pada pengelolaan keuangan daerah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Bagian Ketiga Pasal 4, yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah membutuhkan sumber daya ekonomi berupa keuangan yang dapat dituangkan dalam suatu sistem yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yang dapat memberikan gambaran mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Pemerintah daerah sebagai pihak yang menjalankan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat, memiliki kewajiban untuk menyampaikan informasi secara jujur terhadap apa yang sudah dilakukan, serta bagaimana akuntabilitasnya dalam memanfaatkan dana APBD. Dalam hal ini, struktur APBD berdasar pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Keuangan Daerah, terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Pertama, pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun

³Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2004), hlm. 32.

anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah. Pendapatan daerah terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. PAD terdiri dari : 1) Pajak daerah; 2) Retribusi daerah; 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH) pajak dan bukan pajak, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Lain-lain pendapatan daerah yang sah mencakup :1) Hibah; 2) Dana darurat; 3) DBH pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota; 4) Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus; 5) Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.⁴

Kedua, belanja daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang dapat mengakibatkan berkurangnya nilai ekuitas dana sebagai kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.⁵ Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Bagian Keempat pasal 31, belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Ketiga, pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah merupakan semua transaksi keuangan untuk menutup defisit

⁴Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat, 2007), hlm 99.

⁵Sonny Sumarsono, *Manajemen Keuangan Pemerintahan* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm.115.

atau memanfaatkan surplus anggaran.⁶ Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Penerimaan pembiayaan daerah adalah penerimaan yang terdiri dari : Sisa Lebih Perhitungan Anggaran tahun sebelumnya (SiLPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan piutang daerah. Pengeluaran pembiayaan daerah adalah pengeluaran yang terdiri dari: pembentukan dana cadangan, penanaman modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang; dan pemberian pinjaman daerah. Ketiga komponen tersebut sebagai alat ukur seberapa besar kebijaksanaan APBD berperan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah dituntut untuk mengelola penerimaan daerah yang ditujukan untuk proses restrukturisasi pembangunan daerah.⁷

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu daerah yang memiliki sektor perekonomian yang melimpah dan terus berkembang dengan maraknya pembangunan-pembangunan yang sudah maupun sedang dilaksanakan. Hal tersebut merupakan salah satu perwujudan otonomi daerah yang tidak lepas dari kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangannya.

⁶Sonny Sumarsono, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, hlm. 103.

⁷Ida Bagus Dwi Putra dan A. A. N. B. Dwirandra, “Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Khusus Dan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Bali”, *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, Vol.13.3 Desember, 2015, hlm. 812 (<https://ojs.unud.ac.id/index.php/Akuntansi/article/view/13002>, diunduh pada tanggal 8 desember 2019).

Realisasi pendapatan APBD Provinsi Jawa Tengah selama tahun 2008-2010 selalu mengalami surplus anggaran yaitu Rp 40,7 miliar tahun 2008, Rp 496,5 miliar tahun 2009 (naik 111,8 %) dan Rp 658,2 miliar pada tahun 2010 (naik 32,6 %).⁸ Secara umum realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah tahun 2008 sampai 2010 menunjukkan adanya kenaikan realisasi pendapatan daerah dan belanja daerah baik nominal maupun pertumbuhannya. Hasil tersebut menunjukkan bahwa realisasi pendapatan daerah APBD Provinsi Jawa Tengah tahun 2008 sampai 2010 secara umum sudah cukup baik meskipun mengalami fluktuasi. Sumber Pendapatan daerah terdiri dari: PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dikaitkan dengan otonomi daerah, maka PAD merupakan sumber pendapatan yang penting untuk dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. PAD bahkan dapat memberi warna terhadap tingkat otonomi suatu daerah, karena jenis pendapatan ini dapat digunakan secara bebas oleh daerah.⁹

Belanja daerah Provinsi Jawa Tengah pada realisasi APBD 2008-2010 secara nominal mengalami kenaikan dari Rp 5,16 triliun menjadi Rp 5,2 triliun dan Rp 5,9 triliun. Dari realisasi belanja daerah tersebut, proporsi antara belanja tidak langsung dengan belanja langsung Provinsi Jawa Tengah sejak 2008 sampai 2010 selalu lebih besar alokasi belanja tidak langsung. Pada tahun 2008

⁸Jawa Tengah tahun 2008 sampai 2010 menunjukkan adanya kenaikan realisasi pendapatan daerah dan belanja daerah baik nominal maupun pertumbuhannya. Nominal pendapatan daerah naik secara berturut turut dari Rp 5,2 triliun, Rp 5,9 triliun dan Rp 6,6 triliun. Demikian pula pertumbuhannya naik 9 % tahun 2009 dan 16,3 % tahun 2010. Nominal belanja daerah naik dari Rp 5,1 triliun, Rp 5,2 triliun dan Rp 5,9 triliun. Sedangkan pertumbuhannya naik dari 0,7 % tahun 2009 menjadi 14,8 % tahun 2010. “Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Tengah 2013-2018” (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Jawa Tengah, 2014), hlm. 245-251. https://www.bappenas.go.id/files/rpjmd_dan_rkpd_provinsi/Jawa%20Tengah/RPJMD%20Jawa%20Tengah%202013-2018.pdf (Diunduh pada tanggal 3 Juni 2019).

⁹Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2006), hlm. 17.

proporsinya 65,1 % belanja tidak langsung dan 34,9 % belanja langsung. Tahun 2009 proporsinya 61,8 % belanja tidak langsung dan 32,8 % belanja langsung. Tahun 2010 belanja tidak langsung 63,6 % dan belanja langsung 28,3 %.¹⁰ Dana belanja daerah dihasilkan dari pendapatan daerah Provinsi Jawa Tengah yang tiap tahun mengalami kenaikan.

Dana penyumbang belanja daerah terbesar adalah dana PAD, lalu disusul oleh dana perimbangan yang terdiri dari: Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Keadaan itu menjelaskan bahwa provinsi yang mendapatkan DBH besar mempunyai peluang memiliki belanja daerah yang besar pula.¹¹ DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Pola bagi hasil penerimaan tersebut dilakukan dengan prosentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil.¹²

DBH merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka prosentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan DBH adalah untuk memperbaiki keseimbangan vertikal antara pusat dan daerah dengan

¹⁰“Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Tengah 2013-2018” (BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah, 2014), hlm. 251.

¹¹Data yang dilansir dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan tahun 2008-2018 menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Tengah selalu mendapatkan alokasi paling besar kedua setelah Jawa Timur karena memiliki jumlah industri hasil tembakau (pabrik rokok) dan areal tanaman tembakau paling luas. Kemudian diikuti oleh Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat (NTB).

¹²Sri Mulyati dan Yusriadi, “Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah di Provinsi Aceh”, *Jurnal Ekonomi Bisnis, Fakultas Ekonomi dan Bisnis* Vol. 1, No. 2, September, 2017, hlm. 214. <https://journal.uhamka.ac.id/index.php/agregat/issue/view/60/Volume%201%20Nomor%202> (Diunduh pada tanggal 5 Juni 2019).

memperhatikan potensi daerah penghasil.¹³ DBH terdiri dari DBH Sumber Daya Alam (SDA) dan DBH Pajak. DBH SDA meliputi kehutanan, mineral dan batu bara, minyak bumi dan gas bumi, perusahaan panas bumi dan perikanan. DBH Pajak meliputi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan (PPh), dan Cukai Hasil Tembakau (CHT).

CHT merupakan salah satu sumber dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga CHT masuk dalam DBH. Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai lalu disempurnakan di Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008. Melalui pengaturan kebijakan DBH-CHT tersebut, sudah seharusnya DBH-CHT yang diberikan kepada daerah penerima digunakan sesuai peruntukannya. Pemerintah pusat setiap tahun mengalokasikan dan menyalurkan DBH-CHT sebesar 2% (dua persen) dari cukai hasil tembakau kepada provinsi penghasil CHT dan provinsi penghasil tembakau. Alokasi tersebut digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal. Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.07/2009, DBH-CHT dibagikan kepada provinsi/kabupaten/kota di wilayahnya dengan komposisi 30% (tiga puluh persen) untuk provinsi penghasil, 40% (empat puluh persen) untuk kabupaten/kota daerah penghasil, dan 30% (tiga puluh persen) untuk kabupaten/kota lainnya. Pada pembagiannya terjadi perubahan dari awal pelaksanaan hingga tahun 2017, di tahun awal pelaksanaan alokasi DBH-CHT digunakan sepenuhnya untuk membiayai lima program spesifik (*fully specific grant*), hingga tahun 2017 melalui

¹³DBH dibagikan kepada daerah penghasil sesuai dengan porsi yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 serta dibagi denganimbangan daerah penghasil mendapatkan porsi lebih besar dan daerah lain (dalam provinsi yang bersangkutan) mendapatkan bagian pemerataan dengan porsi tertentu yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Pasal 23, prinsip penyaluran DBH berdasarkan realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan (*based on actual revenue*) pada tahun anggaran berjalan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2017 yang menjelaskan bahwa maksimal 50% alokasi DBH-CHT digunakan untuk mendanai Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

Pada praktiknya kondisi yang terjadi justru sebaliknya, masih ditemukan berbagai kegiatan penggunaan DBH-CHT yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan terhadap rencana kerja anggaran maupun realisasi penggunaan anggaran DBH-CHT dari beberapa daerah penerima masih menunjukkan ketidaktepatan daerah dalam mengalokasikan kegiatan yang sesuai dengan ketentuan, seperti penggunaan DBH-CHT dalam bidang kesehatan yang lebih dominan dibandingkan dengan bidang-bidang yang lain. Kasus tersebut dialami beberapa daerah termasuk di Jawa Tengah yang merupakan provinsi terbesar kedua nasional penyumbang CHT. Dalam hal ini, contohnya adalah penggunaan dan pelaksana DBH-CHT, Dinas Kesehatan Kabupaten Temanggung merealisasikan dengan kegiatan pembangunan prasarana 'Klinik Berhenti Merokok', kampanye bahaya asap rokok, dan belanja perlengkapan alat medis. Dari kegiatan tersebut bisa disimpulkan bahwa adanya dominasi dana yang mengalir di bidang kesehatan. DBH-CHT yang idealnya digunakan untuk penguatan petani tembakau dan industri hasil tembakau, justru dipakai untuk melemahkan mereka.

Kasus yang hampir sama terjadi di Kabupaten Kudus yang telah menyerap tenaga kerja paling banyak untuk Industri Hasil Tembakau (IHT). Salah satu kegiatan yang menggunakan DBH-CHT adalah pelatihan keterampilan untuk pekerja industri rokok agar tidak tergantung kepada industri tersebut. Regulasi rokok tentang penurunan tar dan nikotin yang ketat akan berpengaruh terhadap penurunan omset, dan mengarah kepada pemutusan hubungan kerja. Para buruh pun dibekali keterampilan lain, seperti tata boga atau menjahit. Pelatihan tersebut tidak punya hubungan dengan industri rokok sama sekali.¹⁴

¹⁴Gugun el Guyanie, dkk, *Ironi Cukai Tembakau: Karut Marut Hukum dan Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Indonesia* (Jakarta: Indonesia Berdikari, 2013), hlm. 84.

Hasil evaluasi pelaksanaan DBH-CHT di Jawa Tengah yang dilaksanakan setiap tahun menunjukkan dalam pemanfaatannya kurang maksimal dan penyerapannya kurang tepat sasaran. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sendiri telah menerima DBH-CHT sejak tahun 2008. Hal yang menarik adalah sejak diberikannya alokasi DBH-CHT kepada daerah penerima terdapat protes dari beberapa kabupaten/kota terkait besaran alokasi yang belum sesuai dengan kriteria. Daerah tersebut antara lain Kabupaten Temanggung dan beberapa daerah lain yang merupakan daerah penghasil bahan baku utama industri tembakau ternyata hanya memperoleh alokasi dana yang kecil.

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah lebih mengutamakan aspek penerimaan. Dalam periode 2007- 2010, kenaikan tarif cukai rokok terus diberlakukan setiap tahun. Kenyataan itu berdampak pada banyak industri rokok skala menengah dan kecil menderita dan terpaksa gulung tikar atau bangkrut. Dalam periode 2010-2015, pemerintah kian menggenjot penerimaan negara dari cukai, memajukan aspek kesehatan dari dampak konsumsi tembakau dan paparan asap rokok, serta mendesak ke belakang aspek tenaga kerja.¹⁵ Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka permasalahan yang hendak dibahas dalam skripsi ini adalah bagaimana hubungan antara DBH-CHT dan perkembangan pemanfaatannya dalam pembangunan sosial dan ekonomi di Jawa Tengah. Dengan permasalahan tersebut, maka muncul beberapa pertanyaan penelitian yang harus dijawab, antara lain:

1. Bagaimana pengelolaan keuangan di Jawa Tengah?
2. Bagaimana ketentuan pelaksanaan DBH-CHT?
3. Bagaimana perkembangan pemanfaatan DBH-CHT bagi pembangunan sosial dan ekonomi di Jawa Tengah ?
4. Apakah pemanfaatan DBH-CHT di Jawa Tengah sudah efektif?

¹⁵Dnl, "Pemerintah Tak Peduli Pengusaha Rokok protes Cukai Naik", *detik finance*, 28 November 2011. <https://finance.detik.com/industri/d-1777114/pemerintah-tak-peduli-pengusaha-rokok-protes-cukai-naik> (Diakses pada tanggal 21 Juni 2019).

B. Ruang Lingkup

Pembatasan ruang lingkup dalam penelitian sejarah diperlukan agar penelitian dapat lebih terfokus dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara empiris dan metodologis.¹⁶ Penelitian sejarah mengenal tiga ruang lingkup, yakni temporal, spasial, dan keilmuan.

Dalam penulisan skripsi ini mengambil tahun 2007 sampai dengan 2017. Tahun 2007 dipilih sebagai batas awal kajian dengan alasan bahwa pada tahun itu dibuat Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2007 tentang Cukai. Undang-Undang tersebut membahas mengenai penggunaan DBH-CHT dan sanksi atas penyalahgunaan alokasi DBH-CHT. Tahun 2017 dipilih sebagai batas akhir karena tahun tersebut dikeluarkannya PMK Nomor 222/PMK.07/2017 yang menyebutkan bahwa maksimal 50% dari alokasi DBH-CHT di setiap daerah diprioritaskan untuk mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Peraturan tersebut dibuat untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat bagi penderita akibat dampak asap rokok. Dengan adanya aturan tersebut maka alokasi DBH-CHT akan berubah, sehingga akan berpengaruh pada pemanfaatannya.

Skripsi ini ruang lingkup spasialnya adalah lingkup Provinsi Jawa Tengah. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa Jawa Tengah memiliki daerah Industri Hasil Tembakau terbesar, yaitu Kudus dan Temanggung yang membuat Jawa Tengah menempati urutan kedua nasional penyumbang CHT.

¹⁶Taufik Abdullah, editor, artikelnya ditulis dalam *Sejarah Lokal di Indonesia: Kumpulan Tulisan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985), hlm. 10.

Lingkup keilmuan skripsi ini adalah sejarah politik ekonomi. Politik dapat diartikan sebagai kebijakan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu.¹⁷ Dalam hal ini, kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah masuk pada bidang ekonomi. Dengan dasar itu, DBH-CHT merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai bentuk *sharing* kepada daerah penghasil cukai dan penghasil tembakau karena sudah menyumbangkan pajak dan bea bagi pemerintah. Tujuan DBH-CHT untuk mendanai program atau kegiatan yang dibutuhkan oleh provinsi penghasil cukai dan tembakau. Program DBH-CHT memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan daerah, khususnya di bidang sosial dan ekonomi. Dalam bidang sosial contohnya adalah pembinaan masyarakat, tenaga kerja dan/atau keluarga tenaga kerja melalui prioritas program yang diarahkan untuk mengurangi kemiskinan. Dalam aspek ekonomi DBH-CHT juga punya peran besar dalam meningkatkan pendapatan daerah dan mengembangkan potensi daerah penghasil tembakau.

C. Tujuan Penelitian

Berdasar pada latar belakang permasalahan dan batasan ruang lingkup di atas, di dalam penelitian ini dikembangkan beberapa tujuan penelitian untuk memperjelas fokus analisis sebagai berikut:

1. Mengkaji pengelolaan keuangan di Jawa Tengah.
2. Menjelaskan ketentuan pelaksanaan DBH-CHT.

¹⁷Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (negara) yang menyangkut proses menentukan dan melaksanakan tujuan-tujuan. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apa yang menjadi tujuan dari sistem politik itu, untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (*distribution*) atau alokasi dari sumber-sumber yang ada. Dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan itu perlu memiliki kekuasaan (*power*) yang akan dipakai untuk membina kerja sama maupun untuk menyelesaikan konflik yang akan timbul dalam perjalanannya. Lebih jelas lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008) hlm. 8-12.

3. Membahas perkembangan pemanfaatan DBH-CHT bagi pembangunan sosial dan ekonomi di Jawa Tengah.
4. Menganalisis efektivitas pemanfaatan DBH-CHT di Jawa Tengah.

D. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka sangat penting dalam penelitian, karena berguna untuk membantu peneliti untuk memperdalam pemahaman dan pengetahuan tentang masalah yang akan diteliti, mempermudah penelusuran masalah, melengkapi kekurangan-kekurangan yang dibutuhkan dalam setiap pembahasan, serta mengetahui perkembangan historiografi tentang topik yang dipilih.

Buku *pertama* adalah karya dari Gugun El Guyanie yang berjudul “*Ironi Cukai Tembakau: Karut Marut Hukum dan Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Indonesia*”.¹⁸ Buku ini membahas tentang terlalu besarnya kewenangan pihak eksekutif dalam menentukan arah penyaluran DBH-CHT, kekurangjelasan aturan mengenai besaran alokasi per kegiatan dan sanksi yang relatif ringan jika terjadi penyalahgunaan yang menimbulkan banyak persoalan dalam pengelolaan dan penggunaan DBH-CHT selama ini. Temuan di lima daerah penerima DBH-CHT memperlihatkan bahwa sangat sedikit pemerintah provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Nusa Tenggara Barat, dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang melibatkan pihak legislatif serta masyarakat sipil, termasuk dan terutama sekali kalangan yang seharusnya merupakan penerima manfaat utamanya dalam penentuan peruntukan DBH-CHT. Hasilnya adalah pengetahuan dan pengawasan berbagai pihak di luar lingkaran eksekutif menjadi minim, membuka celah dan peluang besar bagi pihak eksekutif melakukan tafsir mana suka dalam penggunaan DBH-CHT. Hal itu terlihat sangat mencolok dalam besaran alokasi serta jumlah dan jenis kegiatan untuk kategori Program Pembinaan Lingkungan Sosial. Perbedaan antara buku ini dengan skripsi

¹⁸Gugun El Guyanie, dkk., *Ironi Cukai Tembakau: Karut Marut Hukum dan Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Indonesia* (Jakarta: Indonesia Berdikari, 2013), hlm. 1-223.

yang akan dibahas terletak pada tahun yang diambil dan efektivitas program, di dalam buku ini hanya membahas realisasi DBH-CHT pada tahun 2012.

Buku *kedua* adalah karangan dari Suryadi Radjab yang berjudul “*Dampak Pengendalian Tembakau terhadap Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*”.¹⁹ Buku ini menjelaskan tentang peranan industri rokok yang berkontribusi untuk kegiatan sosial dan kebudayaan. Sejumlah perusahaan menggelontorkan sebagian laba yang dipetikinya untuk pembangunan rumah sakit, membantu meringankan kesulitan usaha kecil dan menata lingkungan. Mereka juga dibebankan untuk menyalurkan dana untuk menjalankan tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*). Kontribusi mereka dalam kegiatan sosial dan kebudayaan, terutama yang dilakukan perusahaan-perusahaan kretek besar hanyalah refleksi dari besarnya keuntungan yang mereka petik dari produksi dan penjualan ratusan miliar batang kretek. Ironisnya masih banyak buruh perusahaan rokok yang berada di bawah standar hidup layak. Dalam buku ini hanya fokus pada Industri Hasil Tembakau (IHT) di bidang sosial dan kebudayaan, sedangkan dalam skripsi ini selain membahas mengenai pembangunan pada bidang sosial, juga membahas pembangunan ekonomi.

Buku *ketiga* adalah *Bunga Rampai Fakta Tembakau dan Permasalahannya di Indonesia*. Di dalam buku ini menjelaskan bahwa realisasi penerimaan cukai hasil tembakau dari 2005-2011 selalu melebihi target yang ditetapkan dalam APBN. Penerimaan Rp 9,5 triliun tersebut akan meningkatkan kemampuan fiskal untuk mendanai belanja pelayanan publik, karena dari penerimaan pajak rokok baik bagi provinsi maupun bagi kabupaten/kota dialokasikan untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.

¹⁹Suryadi Radjab, *Dampak Pengendalian Tembakau terhadap Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya* (Jakarta: Serikat Kerakyatan Indonesia (SAKTI) dan Center For Law and Order Studies (CLOS), 2013), hlm. 1-284.

Hasilnya menunjukkan bahwa peningkatan cukai tembakau memiliki peran yang signifikan dalam peningkatan kesehatan masyarakat dan peningkatan penerimaan negara.²⁰ Perbedaan antara buku ini dengan skripsi yang akan dibahas terletak pada keberpihakannya pada bidang kesehatan. Dalam buku ini menjelaskan bahwa sudah semestinya DBH-CHT diarahkan untuk program kesehatan, sedangkan dalam skripsi ini fokus pada sektor pertanian yang mendapatkan alokasi kecil yang merugikan para petani tembakau.

Buku keempat adalah *Kretek: Kajian Ekonomi dan Budaya 4 Kota* yang menjelaskan bahwa industri kretek merupakan industri nasional yang mampu bertahan dari berbagai terpaan badai pergolakan sosial dan politik, perang dan pemberontakan bersenjata, juga krisis perekonomian global maupun lokal terutama di daerah penghasil tembakau seperti Temanggung, Minahasa, Kudus dan Kediri. Ada banyak faktor yang bisa menjelaskan kemampuannya bertahan tersebut, namun yang juga pasti dan paling menentukan adalah karena kretek berbeda dengan umumnya jenis industri lainnya yang berasal dari luar Indonesia, bukan semata-mata suatu entitas ekonomi, tetapi juga bagian dari entitas sosial-budaya, tradisi dan sejarah lokal masyarakat nusantara ini. Sekarang, tekanan yang dialami oleh industri kretek nusantara semakin kuat dan masif. Gemuruh pendapat umum dan desakan rezim kesehatan serta perdagangan internasional akhirnya memojokkan pemerintah Indonesia untuk memberlakukan berbagai aturan yang kian ketat terhadap industri ini. Selain berbagai bentuk pembatasan yang memang sudah sewajarnya (seperti larangan merokok di tempat-tempat tertentu, atau pembatasan iklan di media massa), pembatasan yang tidak disadari oleh para pembuat kebijakan bahwa hal itu justru semakin memperlemah bahkan cenderung mematikan industri kretek yang menjadi tumpuan hidup utama jutaan

²⁰Ayke Soraya Kiting dan Abdillah Ahsan, "Industri Hasil Tembakau" dalam *Bunga Rampai Fakta Tembakau dan Permasalahannya di Indonesia* (Jakarta: Tobacco Control and Support Center-IAKMI, 2014). http://www.tcsc-indonesia.org/wp-content/uploads/2016/06/Buku-Fakta-Tembakau-2014_Web-Version.pdf (Diunduh pada 30 Juni 2019), hlm 1-189.

petani tembakau, pedagang kecil, dan buruh pabrik besar maupun rumahan.²¹ Dalam buku ini hanya menjelaskan mengenai tembakau dalam kacamata kebudayaan, fenomena sosial ekonomi dalam buku ini kurang ditekankan.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam kerangka pemikiran ini penulis mencoba secara ilmiah tentang istilah-istilah yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas. Sehubungan dengan judul skripsi ini “Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) Bagi Pembangunan Sosial dan Ekonomi di Jawa Tengah (2007-2017)” merujuk pada fokus pembahasan, maka akan dijelaskan konsep-konsep yang relevan, yaitu tentang konsep pengelolaan keuangan daerah, konsep DBH-CHT, dan konsep pembangunan sosial dan ekonomi.

Keuangan daerah memiliki posisi yang amat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana yang dinyatakan bahwa pemerintahan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Dengan demikian, sektor keuangan menjadi salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara professional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam APBD. Landasan hukum pengelolaan keuangan negara termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan daerah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara. Selanjutnya ketentuan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pelaksanaan Undang-undang Keuangan negara dan Perbendaharaan Negara ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk

²¹Roem Topatimasang, *Kretek: Kajian Ekonomi dan Budaya 4 Kota* (Yogyakarta: Indonesia Berdikari, 2010). <http://bukukretek.com/files/4lk987/kretek-kajian-ekonomi.pdf> (Diunduh pada 30 Juni 2019), hlm. 1-178.

memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DBH-CHT adalah bagian dari anggaran transfer ke daerah dalam belanja negara, dibagikan kepada provinsi penghasil CHT dan provinsi penghasil tembakau berdasarkan angka presentase tertentu untuk mendanai kegiatan sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah. Pemerintah setiap tahunnya mengalokasikan 2% (dua persen) dari penerimaan negara CHT yang dibuat di Indonesia kepada provinsi penghasil CHT dan provinsi penghasil tembakau. Alokasi tersebut digunakan untuk mendanai lima kegiatan yaitu peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai dan pemberantasan barang kena cukai ilegal.²²

Lima peruntukan tersebut terbagi menjadi dua aspek yaitu aspek pembangunan sosial dan ekonomi. Pembangunan sosial lebih menitikberatkan pada sistem Dana Bagi Hasil (DBH), bentuk programnya berupa pembinaan lingkungan sosial dan sosialisasi ketentuan di bidang cukai. Program pembinaan lingkungan merupakan tanggung jawab sosial yang dilakukan untuk membantu sarana dan prasarana yang diperlukan lingkungan yang meliputi kegiatan pembinaan kemampuan dan keterampilan kerja masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau seperti pelatihan kerja di Balai Latihan Kerja (BLK) Klampok dan Cilacap, peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan penyediaan fasilitas kesehatan di beberapa Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) di Jawa Tengah, pelatihan bagi tenaga kerja industri hasil tembakau dan penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan. Program sosialisasi ketentuan di bidang cukai juga ikut andil dalam pembangunan sosial karena ditujukan kepada masyarakat agar mereka mengetahui dan memahami tentang penggunaan pita cukai rokok melalui kegiatan penyuluhan, seminar, dan penyebar luasan informasi tentang pentingnya

²²“Laporan Pengelolaan DBH-CHT Tahun 2018” (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019), hlm.6.

pendapatan dari cukai rokok untuk pembangunan, dan dampak penggunaan pita cukai rokok ilegal.²³

DBH-CHT dari segi pembangunan ekonomi memberi manfaat pada program peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri dan pemberantasan barang kena cukai ilegal. Ketiga program tersebut lebih mengarah ke industri tembakau, seperti dalam program kualitas bahan baku yang meliputi kegiatan standarisasi kualitas bahan baku, pengembangan peralatan laboratorium uji, pengembangan metode pengujian dan penanganan panen dan pasca panen bahan baku dan penguatan kelembagaan kelompok tani bahan baku industri tembakau. Program selanjutnya adalah pembinaan industri yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas produk Industri Hasil Tembakau (IHT) sejak dari bahan hingga barang siap dipasarkan dengan melakukan pembinaan dan fasilitasi dalam rangka penguatan usaha perdagangan dan industri hasil tembakau, pengembangan, serta penerapan standarisasi mutu hasil tembakau dan penerapan cara proses produksi yang baik dan benar. Program terakhir adalah pemberantasan barang kena cukai ilegal, kegiatannya berupa pengumpulan informasi hasil tembakau yang tidak dilekati pita cukai atau dilekati pita cukai palsu dan pengawasan peredaran cukai rokok ilegal.

Berdasar pada definisi di atas, maka yang dimaksud pemanfaatan DBH-CHT bagi pembangunan sosial dan ekonomi di Jawa Tengah adalah program kegiatan yang dananya bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dialokasikan kepada provinsi penghasil tembakau berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Pemerintah pusat memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mengatur semua urusan dan pembangunannya sendiri. Penggunaan DBH-CHT sudah diarahkan untuk mendanai kegiatan tertentu sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 84/PMK.07/2008 yaitu untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal. Lima

²³“Laporan Penggunaan DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah 2010-2018” (Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah).

program tersebut apabila dikerucutkan akan terfokus pada pembangunan sosial dan ekonomi. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai penerima DBH-CHT dalam menggunakan dana sudah memenuhi standar kualifikasi program karena lolos verifikasi dan evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan, walau dalam pelaksanaannya ada beberapa program yang dianggap kurang efektif dan tepat sasaran.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk menyusun skripsi adalah metode sejarah, yaitu proses menguji dan menganalisis rekaman dan peninggalan masa lampau.²⁴ Metode sejarah mencakup empat langkah, yaitu heuristik (pengumpulan sumber), pengujian sumber (kritik), interpretasi, dan penulisan (historiografi).²⁵

Sumber-sumber yang digunakan dalam skripsi yang berjudul “Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT) Bagi Pembangunan Sosial dan Ekonomi di Jawa Tengah (2007-2017)” ini dikategorikan menjadi dua macam, yaitu sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer tertulis yang digunakan berupa Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan Gubernur, laporan DBH-CHT Provinsi Jawa Tengah, artikel dan berita dalam media massa cetak dari tahun 2007-2017 yang diperoleh dari Pusat Informasi Kompas, Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Tengah. Selain sumber tertulis, dalam skripsi ini akan digunakan sumber lisan berupa proses *interview* atau wawancara kepada narasumber, dengan tahapan-tahapan yang baik tanpa adanya kesan memaksa dan dengan persiapan.²⁶ Wawancara dilakukan antara lain dengan Kepala Sub bagian

²⁴Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah*, terjemahan Nugroho Notosusanto (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1983), hlm. 32.

²⁵Nugroho Notosusanto, *Hakekat Sejarah dan Metode Sejarah* (Jakarta: Mega Book Store, 1984), hlm. 22-23.

²⁶Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah* (Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana, 1995), hlm. 97.

Perindustrian dan Perdagangan Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Jawa Tengah yang menjadi Sekretariat DBH-CHT Daerah di Provinsi Jawa Tengah.

Sumber sekunder diperoleh melalui studi pustaka terhadap buku-buku karya para sarjana dan ahli yang relevan, misalnya buku mengenai politik khususnya kebijakan pemerintah yang dapat diperoleh dari Perpustakaan Sejarah FIB Undip, Perpustakaan Widya Puraya Undip, Perpustakaan FIB Undip, dan Perpustakaan Daerah Jawa Tengah. Sumber sekunder yang lainnya didapatkan melalui penelusuran internet yang terkait dengan masalah yang akan dikaji karena akan lebih mudah dan efektif.

Setelah pengumpulan sumber dipandang cukup, tahap berikutnya dilakukan pengujian sumber melalui kritik ekstern dan intern. Fungsi Kritik intern untuk memastikan bahwa informasi dalam dokumen itu dapat dipercaya. Dalam hal ini membanding-bandingkan informasi satu dengan yang lain dilakukan untuk mendapatkan fakta-fakta sejarah yang sah.²⁷ Dalam penelitian diperoleh fakta bahwa dalam penggunaan DBH-CHT bagi pembangunan sosial dan ekonomi masih banyak ditemui permasalahan yang menyebabkan ketidakefektifan dalam pemanfaatannya.

Tahap ketiga adalah kegiatan interpretasi. Tahap ini bertujuan untuk membuat hubungan antara fakta yang sama dan sejenis. Fakta-fakta sejarah yang relevan disintesiskan melalui imajinasi, interpretasi, dan teorisasi untuk mencari hubungan antara satu fakta dan fakta lain dalam kerangka hubungan kronologis dan kausalitas.

Tahap keempat adalah penulisan sejarah atau historiografi. Dalam tahap ini fakta-fakta yang sudah diinterpretasikan dipaparkan dalam bentuk tulisan sejarah dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar agar dapat dipahami dengan baik oleh para pembaca.²⁸

²⁷Tim Revisi, *Pedoman Penulisan Skripsi Sejarah* (Semarang: Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro Semarang, 2014), hlm. 110.

²⁸Tim Revisi, *Pedoman Penulisan Skripsi Sejarah*, hlm. 111.

G. Sistematika Penulisan

Agar pembahasan terstruktur dengan rapi, maka skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang berisi uraian tentang latar belakang dan rumusan permasalahan, ruang lingkup, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian dan terakhir sistematika penulisan.

Bab II berisi tentang pengelolaan keuangan daerah, pajak, dan cukai hasil tembakau Provinsi Jawa Tengah. Terdiri dari sub bab pengelolaan keuangan daerah Provinsi Jawa Tengah, pajak dan cukai sebagai pendapatan daerah, dan CHT di Provinsi Jawa Tengah.

Bab III berisi tentang latar belakang kebijakan pengelolaan DBH-CHT, kebijakan penggunaan yang di dalamnya membahas perencanaan/penganggaran dan penggunaan DBH-CHT, kebijakan pengalokasian yang juga membahas mengenai mekanisme pengalokasian dan alokasi DBH-CHT, dan kebijakan penyaluran DBH-CHT.

Pada Bab IV penulis menguraikan pembahasan tentang pelaksanaan DBH-CHT di Jawa Tengah, pemanfaatan DBH-CHT bagi pembangunan sosial dan ekonomi di Jawa Tengah serta efektivitas dari pemanfaatan tersebut.

Bab V atau bab terakhir merupakan simpulan atas keseluruhan pembahasan penelitian ini. Simpulan ini diharapkan dapat menghasilkan poin utama dari uraian pada bab-bab sebelumnya menjadi suatu rumusan yang bermakna.