

**PENERIMAAN PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG DARI
DANA BAGI HASIL CUKAI HASIL TEMBAKAU**

(Skripsi)

Oleh

TEKY SANJAYA



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

ABSTRAK

PENERIMAAN PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG DARI DANA BAGI HASIL CUKAI HASIL TEMBAKAU

**Oleh
TEKY SANJAYA**

Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCH) merupakan salah satu sumber dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai. Melalui pengaturan kebijakan DBH-CHT tersebut, seharusnya DBH-CHT yang diberikan kepada daerah penerima digunakan sesuai peruntukannya.

Permasalahan penelitian ini adalah: (1) Bagaimanakah Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau? (2) Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau?

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif dan empiris. Jenis data terdiri dari data sekunder dan data primer yang dikumpulkan dengan wawancara dan dokumentasi. Analisis data menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung terhadap Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau pada Tahun 2016 adalah sebesar Rp 12.906.963.000,00 (dua belas miliar sembilan ratus enam juta sembilan ratus enam puluh tiga ribu rupiah) yang dialokasikan kepada Pemerintah Provinsi dan 15 kabupaten/kota di seluruh provinsi Lampung. Adapun tahapan penerimaan terbagi menjadi empat tahap yaitu tahap I bulan Maret sebesar 20%, tahap II bulan Maret sebesar 30%, tahap III bulan September sebesar 30%, dan tahap IV bulan Desember sebesar 20% setelah Gubernur menyampaikan Laporan Konsolidasi Penggunaan DBH-CHT Semester I tahun berjalan kepada Menteri Keuangan. (2) Faktor-faktor yang menjadi penghambat Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau adalah kurang tepatnya alokasi sasaran DBH-CHT karena Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota seringkali menafsirkan DBH-CHT sebagai bagian dari tanggung jawab sosial atau *corporate social responsibility* (CSR) pabrik rokok. Selain itu kurangnya kemampuan serapan dana oleh dinas-dinas pelaksana DBH-CHT, karena kekurangan tepatan dalam kategori kegiatan.

Saran dalam penelitian ini adalah: (1) Diperlukan peningkatan pengawasan pelaksanaan DBH-CHT dengan tidak hanya melihat laporan (2) Diperlukan sosialisasi lebih intensif tentang aturan alokasi per kegiatan seperti tertulis dalam UU Cukai oleh Kementerian Keuangan dengan pemerintah daerah khususnya satuan kerja yang menangani DBH-CHT.

Kata Kunci: Penerimaan, Dana Bagi Hasil, Cukai Tembakau

ABSTRACT

REVENUE OF LAMPUNG PROVINCE GOVERNMENT FROM FROM PROFIT SHARING OF TOBACCO EXCISE

By

TEKY SANJAYA

Tobacco Revenue Sharing Fund (DBH-CHT) is one of the sources of profit sharing between the central government and local government which is enforced through Law No. 39 of 2007 on Excise. Through such DBH-CHT policy arrangements, DBH-CHT should be granted to the receiving area used according to their allocation.

The problems of this research are: (1) How is Lampung Province Government Receipts from Tobacco Revenue Sharing Fund? (2) What are the factors that hamper the revenue of Lampung Province Government Revenue from the Tobacco Excise Sharing Fund? The problem approach used is the normative and empirical legal approach.

The type of data consists of secondary data and primary data collected by interviews and documentation Data analysis using qualitative analysis.

The results of this study indicate: (1) The revenue of the Government of Lampung Province on Shared Revenue for Tobacco Products in 2016 amounts to Rp 12,906,963,000.00 (twelve billion nine hundred six million nine hundred and sixty three thousand rupiahs) allocated to the Government Provinces and 15 regencies / cities throughout Lampung province. The stage of acceptance is divided into four phases, namely Phase I of March of 20%, Phase II of March at 30%, Phase III of September at 30%, and Phase IV of December of 20% after the Governor submits Consolidated Report on DBH-CHT Utilization Semester I year goes to the Minister of Finance. (2) Factors that hamper the revenue of Lampung Provincial Government Revenues from the Tobacco Revenue Sharing Funds are less precise allocations of DBH-CHT targets because District / City Local Governments often interpret DBH-CHT as part of social responsibility (corporate social responsibility CSR) cigarette factory. In addition, the lack of funding capability by the DBH-CHT implementing agencies, due to lack of accuracy in the category of activities.

Keywords: Revenue, Profit Sharing Fund, Tobacco Excise

**PENERIMAAN PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG DARI
DANA BAGI HASIL CUKAI HASIL TEMBAKAU**

Oleh

TEKY SANJAYA

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

pada

**Jurusan Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

Judul Skripsi : **PENERIMAAN PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG
DARI DANA BAGI HASIL CUKAI HASIL TEMBAKAU**

Nama Mahasiswa : **Teky Sanjaya**

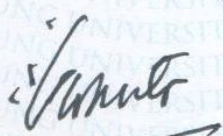
No. Pokok Mahasiswa : 1212011337

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Fakultas : Hukum

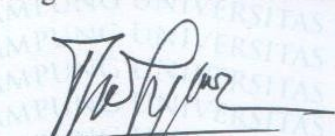
MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing


Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.
NIP 19620514 198703 1 003


Eka Deviani, S.H., M.H.
NIP 19731020 200501 2 002

2. Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara


Sri Sulastuti, S.H., M.Hum.
NIP 19620727 198703 2 004

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum......

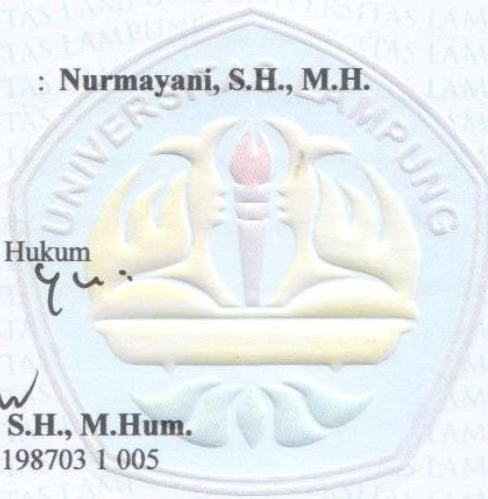
Sekretaris/Anggota : Eka Deviani, S.H., M.H......

Penguji Utama : Nurmayani, S.H., M.H......



2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Yasir, S.H., M.Hum.
NIP. 19620602 198703 1 005



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 23 Agustus 2017

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Fajar Bulan Kecamatan Way Tenong Kabupaten Lampung Barat pada tanggl 28 Mei 1994, merupakan putra kedua dari dua bersaudara, anak dari pasangan Bapak Hi. Hendra Apolo dan Ibu Hj. Herma Laili.

Jenjang pendidikan formal yang penulis tempuh adalah SD Negeri 1 Sumber Alam Kecamatan Air Hitam Kabupaten Lampung Barat selesai tahun 2006, SMP Negeri 1 Air Hitam Kabupaten Lampung Barat selesai Tahun 2009 dan SMA Al Kautsar Bandar Lampung selesai Tahun 2012. Pada tahun yang sama penulis diterima dan terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

M O T O

Tidak ada satu hal berharga pun yang bisa kita raih selama hidup,
karena itu kita harus ditolong oleh harapan.

Tidak ada satu hal benar atau indah atau baik,
yang bisa kita pahami, karena itu kita harus ditolong oleh iman.

Tidak ada satu yang kita kerjakan,
bagaimana baiknya pun yang kita bisa selesaikan sendiri,
karena itu kita harus ditolong oleh kasih sayang

(Reinhold Niebuhr)

Breathe. It's only a bad day, not a bad life.

(Johnny Depp)

PERSEMBAHAN

Penulis persembahkan Skripsi ini kepada:

Ayahanda dan Ibunda Tercinta
Atas segala kasih sayang dan cintanya yang tiada terbalas
oleh bentangan dunia dan segala isinya
Semoga kelak Allah SWT memberkahi dan meridhoinya

Keluarga Besarku
Atas dukungan dan motivasi yang diberikan

Almamaterku Tercinta
Universitas Lampung

SANWACANA

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, sebab hanya dengan kehendaknya maka penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: **Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau**, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa selama proses penyusunan sampai dengan terselesaikan skripsi ini, penulis mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing I, atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam proses penyusunan sampai dengan selesainya skripsi.
2. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam proses penyusunan sampai dengan selesainya skripsi.
3. Ibu Nurmayani, S.H., M.H., selaku Penguji Utama, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan skripsi.
4. Bapak Satria Prayoga, S.H., M.H., selaku Pembahas II, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan skripsi ini.

5. Bapak Armen Yasir, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
6. Ibu Sri Sulastuti, S.H.,M.H, selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung
7. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan ilmu kepada penulis selama menempuh studi.
8. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menempuh studi
9. Abah dan ibuku tercinta serta yuk hellen dan kak fajri serta ponakan ku tercinta al fatih yang selalu memberikan penulis semangat, cinta dan kasih sayang sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhirnya dengan baik.
10. Genk salah paham Hadi, Udin, Digo, Kiki, Wiwi, Yoya terimakasih karena telah menemani penulis, memberikan semangat, serta memberikan masukan kepada penulis saat penulisan skripsi berlangsung.
11. Aka brothers dan Aka Sisters terimakasih telah memberikan tawa canda kepada penulis saat penulisan skripsi berlangsung sehingga penulis semakin semangat dalam menggapai gelar sarjana.
12. Genk Npm Akhir Wailim, Sonya, Alam, Samuel, Yuda, Tira, terima kasih penulis ucapkan atas canda tawa bahagiannya dikampus.
13. Mavia genk Hadi, Wailim, Ari, Udin, Ryo, Sang bimo, Rito, Sule, Panji, Naufal, Dian, Danto, Ayuy, Jefri, Tatang, Bima, Afif, Alam, Yuda, Fika, Serta Medyna Aprillia terimakasih telah memberikan semangat, canda tawa serta kasih sayang kepada penulis.

14. AKA Wartel Adit, Aldo, Arian, Angga, Arfan, Alif, Ari, Deni, Egi, Peno, Hakiki, Iqbal, Irfan, Jorgi, Ngeb, Imam, Okin, Imin, Rezi, Panji preketek, Romi, Rian, Tito, Yoga Pratama, Yusuf, terimakasih penulis ucapkan atas persahabatannya selama ini.
15. Teman- teman KKN Kagungan Rahayu serta kecamatan Menggala penulis ucapkan terimakasih sebesar-besarnya atas rasa kekeluargaannya.
16. Saudara persusuan Eca, Eci, Lala dan Chandra terimakasih telah mendukung dan memberi semangat kepada penulis.
17. Teman MSC Dimas, Gesa, Aziz, Bahtiar, Chandra, Deri, Khadaffi, Edo, Ishar, Ridho, terimakasih telah memberikan penulis semangat saat penulisan skripsi berlangsung.
18. Almamater tercinta Fakultas Hukum Bagian Hukum Administrasi Negara Universitas Lampung.

Penulis berdoa semoga semua kebaikan dan amal baik yang telah diberikan akan mendapatkan balasan pahala dari sisi Allah SWT, dan akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat

Bandar Lampung, 21 Agustus 2017

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian.....	5
1.2.1 Permasalahan.....	5
1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	5
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	5
1.3.1 Tujuan Penelitian	5
1.3.2 Kegunaan Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	7
2.1 Keuangan Daerah.....	7
2.2 Tinjauan Umum tentang Cukai.....	15
2.3.1 Pengertian Cukai	15
2.3.2 Harga Jual Eceran dan Tarif Cukai	18
2.3.3 Pengertian Pita Cukai.....	20
2.3.4 Manfaat Cukai bagi Pendapatan Asli Daerah dan Pembangunan	22
2.2 Pengelolaan Keuangan Daerah	24
2.3 Cukai Hasil Tembakau	33
2.4 Dasar Hukum Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau	35
BAB III METODE PENELITIAN	38
3.1 Pendekatan Masalah	38
3.2 Sumber Data	38
3.3 Prosedur Pengumpulan Data	39
3.4 Prosedur Pengolahan Data.....	40
3.5 Analisis Data	41
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	42
4.1 Gambaran Umum Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung	42
4.2 Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau	44

4.3 Faktor-Faktor Penghambat Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.....	57
---	----

BAB V PENUTUP	60
5.1 Kesimpulan	60
5.2 Saran.....	61

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemampuan keuangan daerah merupakan parameter utama sebagai tolok ukur suatu daerah bisa dikatakan mampu berotonom dan membawa daerah pada derajat ekonomi yang mengarah pada kemandirian daerah. Kemampuan keuangan daerah merupakan salah satu bobot paling penting dalam penyelenggaraan otonomi ini, artinya daerah otonom memiliki kewenangan sendiri untuk menggali sumber bagi keuangan daerah, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pembangunan daerah.¹

Sumber-sumber pendapatan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Selanjutnya dana perimbangan sesuai dengan Pasal 159 terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum; dan dana alokasi khusus.

Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCH) merupakan salah satu sumber dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai. Melalui pengaturan kebijakan DBH-CHT tersebut, maka sudah seharusnya DBH-CHT yang diberikan kepada daerah penerima digunakan sesuai peruntukannya. Namun

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media, Bandung, 2009. hlm16.

dalam prakteknya kondisi yang terjadi malah sebaliknya, masih ditemukannya 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.

Contohnya adalah dengan menggunakan dana DBH-CHT, Pemerintah Daerah seharusnya membangun sarana dan prasarana kesehatan yang berkaitan secara langsung dengan penanganan penyakit akibat dampak asap rokok, misalnya dengan membuat ruangan khusus merokok di area publik, tetapi justru digunakan untuk membangun sarana lainnya. Selain itu belum ada alokasi dana DBH-CHT untuk menangani penyakit menular, HIV/AIDS, Keluarga Berencana, dan sebagainya. Kondisi ini tentu berakibat tidak hanya terhadap tidak tercapaian tujuan cukai hasil tembakau tersebut, namun juga berpotensi menyalahi ketentuan yang berlaku.

Pemerintah Pusat setiap tahunnya telah mengalokasikan dan menyalurkan DBH-CHT sebesar 2% (dua persen) dari penerimaan negara cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia kepada provinsi Penghasil Cukai Hasil Tembakau dan Provinsi Penghasil Tembakau, yang selanjutnya oleh Provinsi Penerima DBH-CHT bersangkutan 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.

Beberapa faktor yang menyebabkan penerimaan DBH-CHT dari Pemerintah Pusat di antaranya adalah amanat Pasal 66A ayat (1) UU Cukai disebutkan bahwa: “Penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua persen) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal.” Selain itu adanya penerimaan keuangan daerah tidak sepenuhnya dapat dilepaskan dari pemerintah pusat, sehingga salah satu sumber penerimaan daerah adalah DBH-CHT.

Pengaturan penggunaan DBH-CHT tersebut pada dasarnya merupakan bentuk sharing kewajiban Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah penerima DBH-CHT guna mendukung pelaksanaan pencapaian tujuan pengenaan cukai hasil tembakau yaitu dalam rangka pengendalian dan pengawasan serta mitigasi terhadap dampak negatif yang ditimbulkan produk tembakau disamping juga dalam rangka optimalisasi penerimaan negara CHT sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 UU Nomor 39 Tahun 2007.

Sumber keuangan yang berasal dari dana bagi hasil sangat penting dalam menambah sumber pendapatan daerah, untuk memenuhi kebutuhan yang berlebihan atau pendapatan yang terbatas dari area tertentu, dan untuk meningkatkan program tertentu serta pengawasan terhadap program tersebut. Dana bagi hasil mengacu pada dana yang dipungut atas nama pemerintah daerah

dan di transfer kepada pemerintah daerah bersangkutan. Persentase tertentu diberikan kepada daerah yang umumnya ditentukan secara nasional.

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah melalui dana bagi hasil merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.²

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 47/PMK.07/2016 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, diketahui bahwa Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2016 sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 Jo. Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2015 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 adalah sebesar Rp2.796.355.150.000,00 (dua triliun tujuh ratus sembilan puluh enam milyar tiga ratus lima puluh lima juta seratus lima puluh ribu rupiah).

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis akan melaksanakan penelitian dan menuangkan ke dalam skripsi yang berjudul: **"Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau"**

² Arifin P. Soeria Atmadja. *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum: Praktik dan Kritik*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2007. hlm16.

1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1 Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang maka permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimanakah Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau?

1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup ilmu dalam penelitian ini adalah Hukum Administrasi Negara, dengan kajian mengenai kebijakan Pemerintah Daerah. Ruang lingkup lokasi penelitian adalah pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandar Lampung, dan waktu penelitian dilaksanakan pada Tahun 2017.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan berguna dalam pengembangan keilmuan Hukum Administrasi Negara, khususnya yang mengkaji masalah dana bagi hasil pada pemerintah daerah.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah dan instansi terkait dalam penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Keuangan Daerah

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan Pasal 156 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Jo.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Keuangan daerah menurut ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan 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.

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termaksud di dalamnya segala bentuk kekayaan yang

berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut diatas, pada prinsipnya keuangan daerah memiliki unsur pokok, yaitu hak daerah, kewajiban daerah dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Selain memiliki unsur-unsur pokok diatas, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

1. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

2. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
3. Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Hasil perusahaan daerah sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

Potensi penerimaan daerah adalah kekuatan yang ada di suatu daerah untuk menghasilkan sejumlah penerimaan tertentu. Untuk melihat potensi sumber penerimaan daerah dibutuhkan pengetahuan tentang perkembangan beberapa variabel-variabel yang dapat dikendalikan (yaitu variabel-variabel ekonomi), dan yang tidak dapat dikendalikan (yaitu variabel-variabel ekonomi) yang dapat mempengaruhi kekuatan sumber-sumber penerimaan daerah. Beberapa cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui peningkatan penerimaan semua sumber Pendapatan Asli Daerah agar mendekati atau bahkan sama dengan penerimaan potensialnya. Selanjutnya dikatakan bahwa secara umum ada dua cara untuk mengupayakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga maksimal

yaitu dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi. Lebih lanjut diuraikan bahwa salah satu wujud nyata dari kegiatan intensifikasi ini untuk retribusi yaitu menghitung potensi seakurat mungkin, maka target penerimaan bisa mendekati potensinya. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

Untuk menentukan corak otonomi daerah, maka salah satu variabel pokok yang digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio PAD terhadap APBD. Dengan demikian maka besarnya PAD menjadi unsur yang sangat penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Melihat kenyataan yang ada bahwa PAD yang diperoleh pada umumnya masih relatif rendah, maka tidak sedikit Pemerintah Daerah yang merasa khawatir melaksanakan otonomi daerah. Kekhawatiran yang berlebihan bagi daerah, terlebih bagi daerah miskin dalam menghadapi otonomi daerah mestinya tidak perlu terjadi. Pertimbangan pemberian otonomi daerah tidaklah mesti dilihat dari pertimbangan keuangan semata, sekiranya pertimbangan ini masih tetap mendominasi pemberian otonomi ini tidak akan terlaksana. Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan

yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya.³

Otonomi daerah menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan demi kepentingan masyarakat.

PAD sebagai anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

1) Anggaran Sebagai Alat Perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut, sehingga anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan suatu kebijakan pemerintah.

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- (a) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.

³ H. A. Muin Fahmal, *Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006. hlm16.

- (b) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.
- (c) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun,
- (d) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2) Anggaran Sebagai Alat Pengendalian (*Control Tool*)

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien, tanpa ada korupsi dan pemborosan.

3) Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal (*Fiscal Tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui

anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4) Anggaran Sebagai Alat Politik (*Politic Tool*)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik. Manajer publik harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menjatuhkan kepemimpinannya, atau paling tidak menurunkan kredibilitas pemerintah.

5) Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)

Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6) Anggaran Sebagai Alat Penilaian Kinerja (*Performance Measurement Tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

7) Anggaran Sebagai Alat Motivasi (*Motivation Tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.⁴

Peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya peran PAD dalam APBD, maka upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta justru lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan dari segi ekonomi.⁵

⁴ Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Penerbit Andi Offset. Yogyakarta 2006, hlm. 24-31.

⁵ Baswir, R, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. MEP-UGM, Yogyakarta. 2002. hlm. 12

2.2 Tinjauan Umum tentang Cukai

2.2.1 Pengertian Cukai

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, yang dimaksud dengan cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

Barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik sebagaimana dimaksud pasal di atas adalah sebagai berikut:

1. Konsumsinya perlu dikendalikan;
2. Peredarannya perlu diawasi;
3. Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup;
4. Pemakaiannya perlu pembebanan pungutan Negara demi keadilan dan keseimbangan.

2.2.2 Jenis-Jenis Barang Kena Cukai

Pengenaan cukai perlu dipertegas batasannya sehingga dapat memberikan landasan kepastian hukum dalam upaya menambah atau memperluas obyek cukai dengan tetap memperhatikan aspirasi dan kemampuan masyarakat. Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang termasuk dalam barang kena cukai adalah:

- (1) Cukai dikenakan terhadap Barang Kena Cukai yang terdiri dari:
 - a. Etil alkohol atau etanol, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya;
 - b. Minuman yang mengandung etil alkohol dalam kadar berapa pun, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol;
 - c. Hasil tembakau, yang meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya, dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.
- (2) Penambahan atau pengurangan jenis Barang Kena Cukai diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Uraian mengenai jenis-jenis barang kena cukai tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Etil Alkohol (Etanol), yaitu barang cair, jernih dan tidak berwarna, merupakan senyawa organik dengan rumus kimia C_2H_5OH , yang diperoleh baik secara peragian dan/atau penyulingan maupun secara sintesa kimiawi.
- b. Minuman yang Mengandung Etil Alkohol (MMEA), yaitu semua barang cair yang lazim disebut minuman mengandung etil alkohol yang dihasilkan dengan cara peragian, penyulingan atau cara lainnya, yang antara lain: bir, shandy, anggur, gin, whisky dan yang sejenisnya. Adapun yang dimaksud dengan “konsentrat yang mengandung etil alkohol” adalah bahan yang mengandung etil alkohol yang digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong dalam pembuatan minuman mengandung etil alkohol
- c. Sigaret adalah hasil tembakau yang dibuat dari tembakau rajangan yang dibalut dengan kertas dengan cara dilinting untuk dipakai tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya. Sigaret terdiri dari:

- 1) Sigaret Kretek adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan cengkih atau bagiannya, baik asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya
- 2) Sigaret Putih adalah sigaret yang dalam pembuatannya tanpa dicampuri dengan cengkih, kelembak atau kemenyan. Sigaret Kretek dan Sigaret Putih terdiri dari sigaret yang dibuat dengan mesin atau dibuat dengan cara lain. Sigaret Kretek dan Sigaret Putih yang dibuat dengan mesin adalah sigaret yang dalam pembuatannya mulai dari pelinting, pemasangan filter, pengemasannya dalam kemasan untuk penjualan eceran sampai dengan pelekatan pita cukai, seluruhnya atau sebagian menggunakan mesin. Sigaret Kretek dan Sigaret Putih yang dibuat dengan cara lain dari pada mesin adalah sigaret yang dalam proses pembuatannya mulai dari pelinting, pemasangan filter, pengemasannya dalam kemasan untuk penjualan eceran sampai dengan pelekatan pita cukai tanpa menggunakan mesin.
- 3) Sigaret Kelembak Kemenyan adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan kelembak/atau kemenyan asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya
- 4) Cerutu adalah hasil tembakau yang dibuat dari lembaran-lembaran daun tembakau diiris atau tidak, dengan cara digulung demikian rupa dengan daun tembakau untuk dipakai tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
- 5) Rokok daun adalah hasil tembakau yang dibuat dengan daun nipah, daun jagung (klobot) atau sejenisnya dengan cara dilinting untuk dipakai tanpa

mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.

- 6) Tembakau Iris adalah hasil tembakau yang dibuat dari daun tembakau yang dirajang, untuk dipakai tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
- 7) Hasil pengolahan tembakau lainnya adalah hasil tembakau yang dibuat dari daun tembakau selain yang disebut di atas yang dibuat secara lain sesuai dengan perkembangan teknologi dan selera konsumen, tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.

2.2.3 Harga Jual Eceran dan Tarif Cukai

Jumlah cukai yang dihitung berdasarkan system *tariff advalorum* adalah sebesar perkalian antara presentase tarif cukai dikalikan dengan harga dasar. Harga dasar yang digunakan untuk penghitungan cukai hasil tembakau adalah harga jual eceran (HJE). Besarnya tarif cukai dan HJE minimum untuk masing-masing golongan dan jenis hasil tembakau sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005. Sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Keuangan nomor 118/PMK.04/2006.

Sebelum memproduksi hasil tembakau dengan merek baru atau mengubah desain atau tampilan kemasan penjualan eceran atas merek yang sudah ada penetapan HJE-nya, pengusaha pabrik hasil tembakau wajib mengajukan permohonan penetapan HJE kepada kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai dengan

menggunakan formulir yang telah ditentukan. Permohonan penetapan HJE dilampirkan dengan:

- a. Dokumen Kalkulasi HJE hasil tembakau buatan dalam negeri (formulir CK-1A)
- b. Contoh kemasan penjualan eceran hasil tembakau yang akan diproduksi
- c. Daftar HJE untuk merek-merek hasil tembakau yang masih berlaku (untuk pabrik baru diisi nihil)
- d. Surat Pernyataan di atas materai yang cukup bahwa merek/desain kemasan yang dimohon penetapan HJE-nya tidak dimiliki kasamaan pada pokoknya atau pada keseluruhannya dengan merek/desain kemasan yang telah dimiliki atau dipergunakan oleh pengusaha pabrik lain.

Berdasarkan permohonan tersebut, Petugas Bea Cukai akan segera melakukan penelitian. Dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan yang diterima secara lengkap dan benar, Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai wajib memberikan keputusan. Keputusan penetapan HJE dibuat dalam rangkap 4 lembar asli untuk pengusaha pabrik, lembar tembusan untuk Direktur Cukai, Kepala Kantor Wilayah, dan arsip Kantor Pelayanan setempat.

Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai dapat membatalkan keputusan Penetapan HJE suatu merek hasil tembakau dalam hal:

1. Merek/desain kemasan yang bersangkutan memiliki kesamaan nama, baik tulisan maupun pengucapannya atau kemiripan dengan merek/desain kemasan milik pengusaha pabrik atau importir lainnya sehingga tidak mudah untuk

membedakannya, yang telah terlebih dahulu dimiliki oleh pengusaha pabrik atau importir lainnya dan tercatat pada administrasi Direktorat Jendral Bea dan Cukai

2. Atas permohonan/gugatan pengusaha pabrik atau importir lainnya, yang berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai ijin diselenggarakan merupakan hak merek pemohon.

Hal lain yang perlu diketahui terkait dengan permohonan penetapan HJE adalah persyaratan kemasan eceran hasil tembakau dan ketentuan tentang isi/jumlah batang/gram yang diperbolehkan dalam satu kemasan penjualan eceran hasil tembakau. Sesuai Keputusan Direktur Jendral Bea dan Cukai nomor Kep-79/BC/2002 tentang Kemasan Penjualan Eceran Hasil Tembakau. Pada kemasan penjualan eceran hasil tembakau untuk pemasaran di dalam negeri wajib dicantumkan secara jelas dan mudah terbaca dengan menggunakan cetakan permanen yang berisi Merek dan jenis hasil tembakau yang dikemas; Nama lengkap dan lokasi pabrik atau perusahaan. Bila nama pabrik lebih dari 2 (dua) kata dapat digunakan singkatan; dan kalimat peringatan kesehatan tentang bahaya merokok; dan ketentuan-ketentuan lainnya yang disyaratkan oleh instansi terkait.

2.2.3 Pengertian Pita Cukai

Pita cukai adalah suatu alat yang digunakan untuk pelunasan cukai yang terutang atas barang kena cukai. Pita cukai berupa kepingan kertas dengan ukuran dan desain tertentu yang ditetapkan. Pita cukai digunakan oleh wajib cukai (pengusaha pabrik yang telah mempunyai NPPBKC) sebagai tanda pelunasan cukai yang

terutang. Pita cukai diperoleh oleh wajib cukai di Kantor Pelayanan Bea dan Cukai.

Pada dasarnya pelunasan cukai atas barang kena cukai merupakan pemenuhan persyaratan dalam rangka mengamankan hak-hak Negara yang melekat pada barang kena cukai, dalam hal ini berupa hasil tembakau (rokok), sehingga hasil tembakau tersebut dapat dikeluarkan dari pabrik. Pelunasan cukai dengan cara pelekatan pita cukai dilakukan dengan cara melekatkan pita cukai yang seharusnya. Hasil tembakau dianggap telah dilunasi cukainya, setelah hasil tembakau tersebut telah dilekati pita cukai sesuai ketentuan yang berlaku. Untuk hasil tembakau yang dibuat di Indonesia, pelekatan pita cukai harus dilakukan sebelum hasil tembakau dikeluarkan dari pabrik.

Ketentuan tentang cara pelekatan pita cukai diatur dalam Pasal 3 Ayat (4) Keputusan Menteri Keuangan nomor 240/KMK.05/1996 tentang Pelunasan Cukai sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 105/KMK.05/1997:

1. Pita cukai yang dilekatkan harus sesuai dengan tariff cukai dan harga dasar barang kena cukai yang ada didalam pengemas;
2. Pita cukai yang dilekatkan harus pita cukai yang belum pernah dipakai;
3. Pita cukai yang dilekatkan harus utuh dan tidak lebih dari satu keping;
4. Pita cukai harus dilekatkan pada kemasan barang kena cukai yang tertutup dan menutup tempat pembuka yang tersedia;

2.2.4 Manfaat Cukai bagi Pendapatan Asli Daerah dan Pembangunan

Cukai merupakan pungutan Negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam yang merupakan penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan keseimbangan. Cukai dalam hal ini merupakan salah satu sumber dari Pendapatan Asli daerah yang bermanfaat dalam mendukung pelaksanaan pembangunan daerah.

Pembangunan di daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijakan penganggaran yang meliputi Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan serta penerimaan pembangunan.⁶

Kebijakan keuangan daerah senantiasa diarahkan pada tercapainya sasaran pembangunan, terciptanya perekonomian daerah yang mandiri sebagai usaha bersama atas azas kekeluargaan berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang merata. Pesatnya pembangunan daerah menuntut

⁶ Irwan Taufiq Ritonga, *Op.Cit.* hlm. 26.

tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal, yaitu: alokasi, distribusi dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar.

Ciri utama yang menunjukkan daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Pembangunan, Pinjaman Daerah dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Dikaitkan dengan otonomi daerah, maka Pendapatan Asli Daerah 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.⁷

Artinya disini bahwa penggunaan dana yang bersumber dari PAD dapat dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhannya sehingga secara prinsip Pemerintah Pusat atau Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya tidak berwenang untuk mengatur/menentukan penggunaan sumber pendapatan daerah tersebut. Walaupun demikian, kemampuan otonomi tidak hanya dilihat dari tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD) karena bukan hanya PAD saja yang memberikan keleluasaan

⁷ Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta. Irwan Taufiq Ritonga, 2006. hlm. 17.

kepada daerah otonomi dalam pengalokasian dana sehingga tidak perlu dipersoalkan mengenai dari mana sumber dana tersebut.

2.3 Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara professional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (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 memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, sebagian kekuasaan Presiden diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Suatu daerah akan dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri jika memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai. Hal di atas sesuai dengan pendapat Josef Riwo Kahu bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan

mengurus rumah tangganya sendiri adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.⁸

Keuangan daerah memiliki posisi yang amat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana dinyatakan bahwa: Pemerintahan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan, pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.⁹

Upaya untuk mendukung terciptanya *good governance* di era otonomi daerah sebagai upaya mereformasi manajemen sektor publik, dilaksanakan dengan serangkaian reformasi lanjutan yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Reformasi lanjutan tersebut diantaranya adalah:

- 1) Reformasi Sistem Pembiayaan (*financing reform*)
- 2) Reformasi Sistem Penganggaran (*budgeting reform*)
- 3) Reformasi Sistem Akuntansi (*accounting reform*)
- 4) Reformasi Sistem Pemeriksaan (*audit reform*)
- 5) Reformasi Sistem Manajemen Keuangan daerah (*financial management reform*).¹⁰

⁸ Josef Riwo Kahu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraanya*. Penerbit Rajawali Press. Jakarta , 2002. hlm. 24

⁹ *Ibid* . hlm.125

¹⁰ Irwan Taufiq Ritonga, *Op.Cit.* hlm. 42.

Pemerintah daerah harus mampu menggali seluruh potensi yang dimilikinya untuk kemudian dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat di daerahnya. Rencana penggalan sumber-sumber keuangan dan bagaimana mengelola keuangan yang diperoleh dari sumber-sumber yang ada, yang akan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah pada umumnya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD merupakan dokumen penting bagi suatu daerah, karena dalam APBD tergambar pendapatan, sumber-sumber pendapatan dan belanja daerah baik berupa belanja pembangunan maupun belanja rutin, terlebih lagi di era otonomi daerah saat ini, Ada beberapa hal yang fundamental yang terdapat dalam APBD yaitu:

- 1) Pemerintah daerah mempunyai kegiatan yang merupakan tugas dan kewajiban pemerintah daerah, untuk membangun ekonomi, sosial budaya daerah, guna menciptakan kondisi masyarakat lebih baik.
- 2) Tugas yang merupakan kewajiban tersebut harus dilaksanakan secara terencana sistem atis, sistem ik dan dianggarkan secara prosuderal.
- 3) Sistem atis adalah perencanaan tersebut harus dilakukan secara komprehensif, dan sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan dalam ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- 4) Rencana yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dibahas bersama DPRD, sebagaimana yang telah digariskan dalam perundang-undangan yang berlaku sehingga akan menjadi kesepakatan bersama.¹¹

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dokumen penting bagi suatu daerah, karena dalam APBD tergambar pendapatan, sumber-sumber pendapatan dan belanja daerah baik berupa belanja pembangunan maupun belanja rutin. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan

¹¹ Muhammad Djafar Saidi . *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Press. 2008. hlm. 43.

dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

Untuk menyusun APBD, pemerintah daerah harus terlebih dahulu menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah¹².

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* tentunya membawa paradigma baru perencanaan keuangan daerah dan APBD yang dilatar belakangi oleh meningkatnya tuntutan masyarakat di era reformasi terhadap pelayanan publik yang ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntabel dan responsif. Hal tersebut dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan harapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif. Asas umum pengelolaan keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.¹³

Pedoman lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan

¹² Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Penerbit Andi Offset. Yogyakarta 2006, hlm. 23.

¹³ Mardiasmo, *Pewujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*. Jurnal Akuntansi Pemerintah, Vol. 2, No. 1, Mei 2006. hlm. 7.

daerah yang selanjutnya dijabarkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. Semua komponen dalam pemerintahan daerah terutama pada level yang berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat dan pengambilan keputusan yang memiliki implikasi pada setiap aktivitas sosial, politik dan ekonomi serta berbagai aktivitas lainnya harus menerapkan akuntabilitas publik. Semua aktivitas tersebut dalam pelaksanaannya menggunakan dana yang pada hakekatnya bersumber dari masyarakat hendaknya dapat melakukan optimalisasi belanja. Penggunaan anggaran harus dilakukan secara efektif dan efisien serta disajikan secara logis dan transparan dalam pelaporannya, sehingga masyarakat mendapatkan petunjuk seberapa besar anggaran yang dialokasikan dapat menunjang proses peningkatan kesejahteraan kehidupan mereka.

1. Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggungjawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh.¹⁴ Prinsip ini mengandung makna meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

¹⁴ Mardiasmo, *Pewujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik*, Ibid hlm. 13

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

Prinsip akuntabilitas menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*)¹⁵. Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.¹⁶ Pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator dan para pelaksana di lapangan. Sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada

¹⁵ “*Publik Administration in the 21-st Century*”, yang diterbitkan oleh Asian Development Bank, hlm 4

¹⁶ *Ibid.* hlm.220

definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law*. Sedangkan *public accountability* didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.¹⁷

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

2. Prinsip Partisipasi

Prinsip partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Menurut Jewell dan Siegall partisipasi adalah keterlibatan anggota organisasi di dalam semua kegiatan organisasi. Di lain pihak Handoko menyatakan partisipasi merupakan tindakan ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi¹⁸.

¹⁷ Opcit Meuthia Ganie-Rochman, hlm.1 41

¹⁸ Loina Lalolo Krina, *Indikator dan Alat Ukur prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2003, hlm.3

Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah pedoman-pedoman pemerintahan partisipatif yang mengakomodasi hak penyampaian pendapat dalam segala proses perumusan kebijakan dan peraturan, proses penyusunan strategi pembangunan, tata-ruang, program pembangunan, penganggaran, pengadaan dan pemantauan.

3. Prinsip Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik.

Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.¹⁹

Prinsip ini memiliki dua aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi.²⁰ Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Dengan kata lain transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

4. Prinsip Kepastian Hukum

Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan *good governance*. Kekurangan atau kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, *good governance* tidak akan berjalan mulus di atas sistem hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

¹⁹ Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, 2002, hlm. 18.

²⁰ *Ibid*, hlm. 21

2.3 Cukai Hasil Tembakau

Pada masa Orde Baru (1966-1998), pengaturan cukai rokok atau cukai hasil tembakau dipadukan dengan semua ketentuan mengenai cukai komoditi lainnya dalam UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Undang-undang ini kemudian diterapkan melalui berbagai peraturan pemerintah (PP), antara lain, PP Nomor 24 Tahun 1996 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi di Bidang Cukai, PP Nomor 25 Tahun 1996 tentang Izin Pengusaha Barang Kena Cukai, dan PP Nomor 55 Tahun 1996 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai. Pada dasarnya, penetapan besarnya cukai pada masa ini menggabungkan pendekatan atas dasar HJE dan atas dasar jumlah batang rokok yang diatur dalam peraturan Menteri Keuangan.²¹

Reformasi sistem politik dan hukum nasional pada tahun 1998 mengakibatkan perubahan dan pembaharuan pada banyak undang-undang, termasuk undang-undang tentang cukai. Lahirlah UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Khusus untuk cukai rokok atau cukai hasil tembakau, undang-undang baru ini sebenarnya tidak terlalu banyak berbeda dengan undang-undang yang digantikannya, terutama dalam cara dan basis perhitungan besaran cukainya serta pemberlakuan cukai beragam sesuai dengan penggolongan jenis rokok dan skala perusahaannya.²²

Cukai hasil tembakau pada perkembangan berikutnya dimasukkan dalam perhitungan dana bagi hasil antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah

²¹ Wahyu W. Basjir *Kretek dalam Perekonomian Indonesia*. Indonesia Berdikari. Yogyakarta, 2010, hlm. 6.

²² *Ibid*, hlm. 7.

penghasil tembakau, sehingga melahirkan istilah ‘Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau’ (DBH-CHT) yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau & Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 126/PMK.07/2010 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah.

Penerimaan negara dari pungutan cukai hasil tembakau hanya dibagikan sebesar 2% kepada daerah penghasil cukai hasil tembakau dan daerah penghasil tembakau. Tidak ada kejelasan dengan sisanya sebesar 98%. Hal ini jelas berbeda dengan ketentuan DBH dalam UU Perimbangan Keuangan di mana pengaturan pembagian itu terlihat jelas dan realistis. Tujuan penggunaan DBH-CHT pada UU Cukai tersebut terbatas pada lima peruntukan, sedangkan tujuan DBH dalam UU Perimbangan Keuangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dan antar pemerintah daerah.

Alokasi DBH-CHT diberikan wewenanganya kepada gubernur daerah penerima untuk mengelola, menggunakan, dan mengatur pembagiannya kepada para bupati/walikota di daerahnya masing-masing. Meskipun demikian, alokasi yang akan dilakukan oleh pihak gubernur terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari pemerintah pusat (dalam hal ini Menteri Keuangan).

Pengawasan terhadap penggunaan DBH-CHT langsung dilakukan oleh Menteri Keuangan di mana penyalahgunaan DBH-CHT hanya dikenakan sanksi administrasi berupa penangguhan sampai dengan penghentian penyalurannya kepada pemerintah daerah penerima.

2.4 Dasar Hukum Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Dasar hukum dana bagi hasil cukai hasil tembakau adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai sebagaimana diatur dalam Pasal 66A-66D sebagai berikut:

Pasal 66A Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007:

- (1) Penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua persen) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal.
- (2) Alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan realisasi penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun berjalan.
- (3) Gubernur mengelola dan menggunakan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dan mengatur pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau kepada bupati/walikota di daerahnya masing-masing berdasarkan besaran kontribusi penerimaan cukai hasil tembakaunya.
- (4) Pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan persetujuan Menteri, 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.

Pasal 66B Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007

Penyaluran dana bagi hasil cukai hasil tembakau dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah provinsi dan rekening kas umum daerah kabupaten/kota.

Pasal 66C

- (2) Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi atas penggunaan anggaran peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal yang berasal dari dana bagi hasil cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia.
- (3) Apabila hasil pemantauan dan evaluasi atas penggunaan anggaran peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal yang berasal dari dana bagi hasil cukai hasil tembakau mengindikasikan adanya penyimpangan pelaksanaan akan ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pasal 66D

- (1) Atas penyalahgunaan alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau dapat diberikan sanksi berupa penangguhan sampai dengan penghentian penyaluran dana bagi hasil cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi atas penyalahgunaan alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri.

Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur tata laksana dan tata kelola DBH-CHT tersebut, yakni PERMENKEU Nomor 84/ PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau serta PERMENKEU Nomor 20/PMK.07/2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 Tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif dan empiris. Pendekatan normatif adalah pendekatan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip dan menganalisis teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian. Pendekatan empiris adalah upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan berdasarkan realitas yang ada atau studi kasus²³

Pendekatan normatif empiris digunakan dalam penelitian ini untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman mengenai Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung Terhadap Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

3.2 Sumber dan Jenis Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari studi lapangan yaitu hasil wawancara dengan responden, sedangkan data sekunder terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan, terdiri dari:

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983, hlm.7.

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Antara Keuangan Daerah dan Pusat
- c. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai
- d. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: /PMK.07/2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 Tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau
- e. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 47/PMK.07/2016 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, diketahui bahwa Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2016

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang terdiri dari buku-buku ilmu pengetahuan hukum.

3.3 Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan:

1. Studi pustaka (*library research*), adalah pengumpulan data dengan melakukan serangkaian kegiatan membaca, menelaah dan mengutip dari bahan kepustakaan serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok bahasan

2. Studi lapangan (*field research*), dilakukan sebagai usaha mengumpulkan data secara langsung di lapangan penelitian guna memperoleh data yang dibutuhkan. Studi lapangan ini dilaksanakan dengan cara:
 - a. Observasi (*observation*), yaitu melakukan pengamatan dan pencatatan terhadap data dan fakta yang ada di lokasi penelitian.
 - b. Wawancara (*interview*), yaitu mengajukan tanya jawab kepada narasumber dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya. Narasumber penelitian ini adalah dari pihak Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bandar Lampung.

3.4 Prosedur Pengolahan Data

Setelah data terkumpul maka tahap selanjutnya dilakukan pengolahan data, dengan prosedur sebagai berikut:

1. Seleksi Data.

Data yang terkumpul kemudian diperiksa untuk mengetahui kelengkapan data selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

2. Klasifikasi Data

Penempatan data menurut kelompok yang telah ditetapkan untuk memperoleh data yang benar-benar diperlukan dan akurat untuk kepentingan penelitian.

3. Penyusunan Data

Penempatan data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada subpokok bahasan sesuai sistematika yang ditetapkan untuk mempermudah interpretasi data

3.5 Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif. Data yang telah diolah dengan menggunakan cara deskriptif kualitatif, maksudnya adalah analisis data yang dilakukan dengan menjabarkan secara rinci kenyataan/keadaan atas suatu objek dalam bentuk kalimat guna memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap permasalahan yang diajukan, sehingga memudahkan untuk ditarik suatu kesimpulan.

BAB V **P E N U T U P**

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung terhadap Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau pada Tahun 2016 adalah sebesar Rp 12.906.963.000,00 (dua belas miliar sembilan ratus enam juta sembilan ratus enam puluh tiga ribu rupiah) yang dialokasikan kepada Pemerintah Provinsi dan 15 kabupaten/kota di seluruh provinsi Lampung. Adapun tahapan penerimaan terbagi menjadi empat tahap yaitu tahap I bulan Maret sebesar 20%, tahap II bulan Maret sebesar 30%, tahap III bulan September sebesar 30%, dan tahap IV bulan Desember sebesar 20% setelah Gubernur menyampaikan Laporan Konsolidasi Penggunaan DBH-CHT Semester I tahun berjalan kepada Menteri Keuangan.
2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat Penerimaan Pemerintah Provinsi Lampung dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau adalah kurang tepatnya alokasi sasaran DBH-CHT karena Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota seringkali menafsirkan DBH-CHT sebagai bagian dari tanggung jawan sossial atau *corporate social responsibility* (CSR) pabrik rokok. Selain itu kurangnya kemampuan dinas-dinas pelaksana dalam menyerap dana DBH-CHT, karena kurang tepatnya dalam kategori kegiatan yang diusulkan

5.2 Saran

Beberapa saran yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dalam rangka memastikan ketepatan alokasi sasaran DBH-CHT oleh Pemerintah Daerah maka disarankan kepada Kementerian Keuangan dan instansi terkait untuk meningkatkan pengawasan pelaksanaan DBH-CHT dengan tidak hanya melihat laporan, tetapi dengan melakukan peninjauan langsung ke lapangan dan berkomunikasi secara langsung dengan penerima manfaat program yang didanai DBH-CHT.
2. Dalam rangka meningkatkan kemampuan dinas-dinas pelaksana dalam menyerap dana DBH-CHT, maka disarankan kepada Kementerian Keuangan untuk meningkatkan sosialisasi secara lebih intensif tentang aturan alokasi berdasarkan kategori kegiatan seperti tertulis dalam UU Cukai oleh Kementerian Keuangan dengan pemerintah daerah khususnya satuan kerja yang menangani DBH-CHT agar alokasi DBH-CHT benar-benar relevan dengan ketentuan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum: Praktik dan Kritik*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2007
- Basjir, Wahyu W.. *Kretek dalam Perekonomian Indonesia*. Indonesia Berdikari. Yogyakarta, 2010
- Baswir, R, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. MEP-UGM, Yogyakarta. 2002.
- Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, 2002
- Fahmal, H. A. Muin *Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media, Bandung, 2009
- Kaho, Josef Riwo. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraanya*. Penerbit Rajawali Press. Jakarta , 2002.
- Krina, Loina Lalolo. *Indikator dan Alat Ukur prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2003,
- Mardiasmo, *Pewujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2, No. 1, Mei 2006. hlm. 7.
- Ritonga, Irwan Taufiq. *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Penerbit Andi Offset. Yogyakarta 2006
- Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Press. 2008.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Antara Keuangan Daerah dan Pusat

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: /PMK.07/2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 Tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 47/PMK.07/2016 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, diketahui bahwa Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2016