



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGGUNAANDANA  
BAGI HASIL CUKAI TEMBAKAU UNTUK PROGRAM  
PENINGKATAN KUALITAS BAHAN BAKU  
DI KABUPATEN JEMBER**

**SKRIPSI**

Oleh  
**Rose Diana Rahmalia**  
**NIM 120910201081**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2017**



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGGUNAAN DANA BAGI  
HASIL CUKAI TEMBAKAU UNTUK PROGRAM  
PENINGKATAN KUALITAS BAHAN BAKU  
DI KABUPATEN JEMBER**

*The Implementation of policies used of tobacco excise funds for improvement quality  
tobacco material program in Jember district*

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Sosial

Oleh

**Rose Diana Rahmalia**  
**NIM 120910201081**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2017**

## PERSEMBAHAN

Bismillahirrohmannirrohim, Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah dan inayahnya sampai detik-detik tertulisnya skripsi ini. Tidak lupa juga kepada panutanku Nabi Muhamad Saw, yang dengan keberadaannya terbukalah gerbang ilmu pengetahuan yang mencerahkan seluruh umat. Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Ayahku, Hariyanto dan Ibuku Sulistya Dewi yang telah memberikan cintanya yang tak pernah bisa tergantikan dengan apapun. Merekalah orang tua nomor satu;
2. Adikku, Zakaria Rahmawan, sesungguhnya semangat perjuanganku telah kuketahui bertransformasi dalam pikiranmu;
3. Guru-guruku sejak taman kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi, merekalah panutanku;
4. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember, disinilah aku mendapatkan pengetahuan lebih luas.

## MOTTO

Jangan merasa aneh dengan terjadinya penderitaan-penderitaan selama kau masih hidup di dunia ini karena dunia hanya akan menampilkan apa yang mestinya ditampakkannya.<sup>1</sup>

Mereka yang tidak bisa mematuhi peraturan berarti tidak bisa menjadi pemimpin.<sup>2</sup>

Ilmu itu lebih baik daripada harta. Ilmu menjaga engkau dan engkau menjaga harta. Ilmu itu penghukum (hakim) dan harta terhukum. Harta itu kurang apabila dibelanjakan tapi ilmu bertambah bila dibelanjakan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Al-Iskandari, Ibnu Atha'illah dalam Firdaus Imam. 2012. *Al-Hikam Ibnu Atha'illah Al-Iskandari* (Terjemahan, Judul Asli: *Syarh Al-Hikam Ibnu Atha'illah Al-Iskandari*). Jakarta Selatan: Tuross Pustaka.

<sup>2</sup><http://jdih.jatimprov.go.id>. Benjamin Franklin.

<sup>3</sup><http://jdih.jatimprov.go.id>. Saidina Ali bin Abi Talib.

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rose Diana Rahmalia

NIM : 120910201081

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi berjudul :“Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Untuk Program Peningkatan Kualitas Bahan Baku Di Kabupaten Jember” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah dituliskan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi manapun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika kemudian hari ternyata pernyataan ini tidak benar.

Jember, 2 Maret 2017

Yang menyatakan,

Rose Diana Rahmalia

NIM 120910201081



**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGGUNAAN DANA BAGI  
HASIL CUKAI TEMBAKAU UNTUK PROGRAM  
PENINGKATAN KUALITAS BAHAN BAKU  
DI KABUPATEN JEMBER**

*The Implementation of policies used of tobacco excise funds for improvement quality  
tobacco material program in Jemberdistrict*

Oleh

**Rose Diana Rahmalia**  
**NIM 120910201081**

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Anwar, M.Si

Dosen Pembimbing Anggota : Hermanto Rohman, S.Sos., MPA





## RINGKASAN

**Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Untuk Program Peningkatan Kualitas Bahan Baku di Kabupaten Jember;** Rose Diana Rahmalia; 120910201081; 2017; 80 halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara; Jurusan Ilmu Administrasi; Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik; Universitas Jember.

Pada tahun 2015 sebanyak 2 persen yaitu 2,79 triliun rupiah dari CHT yang diterima pemerintah pusat dibagikan kepada provinsi penghasil cukai atau tembakau. Menurut PMK Nomor 135/PMK.07/2015 provinsi Jawa Timur merupakan penerima DBH CHT terbanyak, dan Kabupaten Jember merupakan penerima DBH CHT terbanyak ke-tiga se Kabupaten/Kota di Jawa Timur. DBH CHT tersebut digunakan untuk salah satu program yakni peningkatan kualitas bahan baku sesuai dengan PMK Nomor 20/PMK.07/2009 tentang perubahan atas PMK Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi atas Penyalahgunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

Jika tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi, oleh karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (action) intervensi itu sendiri. DBH CHT yang diterima Kabupaten Jember dimaksudkan untuk mendanai kegiatan pada tingkat petani penghasil tembakau yang membutuhkan pembinaan dan bimbingan petani, transfer teknologi dan pengawalan teknologi ditingkat petani agar dapat menghasilkan bahan baku yang diharapkan.

Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan implementasi penggunaan DBH CHT di Kabupaten Jember tahun 2015. Format penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan format deskriptif. Metode analisis data yang digunakan berdasarkan analisis model implementasi yang dikembangkan van Meter dan van Horn. Penarikan kesimpulan didasarkan pada data-data yang telah dianalisis dan kemudian dilakukan

secara deduktif karena menarik kesimpulan yang berdasarkan hal-hal yang umum ke hal-hal yang bersifat khusus.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah kurangnya sumberdaya manusia pada sebagian UPTD untuk melaksanakan program mengakibatkan implementasi kurang berjalan maksimal. Komunikasi yang terjalin antara Dinas dan UPTD juga kurang baik, sehingga transfer informasi antara UPTD dengan petani menjadi kurang jelas (pada UPTD yang kekurangan sumber daya). Walaupun capaian dari pembimbingan dan pembinaan petani serta transfer teknologi dan pengawalan teknologi telah tersalurkan pada 160 kelompok tani dari total 327 kelompok tani, akan tetapi jika dilihat dari variasi bantuan DBH CHT, peneliti menemukan dilapangan bahwa bantuan DBH CHT tersebut kurang variatif. Masih terdapat kebutuhan para petani yang belum teratasi salah satunya bantuan DBH CHT untuk fasilitasi Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK).

## PRAKATA

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah dan inayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Untuk Program Peningkatan Kualitas Bahan Baku di Kabupaten Jember”. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan strata-1 (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penyusunan Skripsi ini tidak lepas dari bantuan dan dukungan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Dr. Ardiyanto, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
2. Dr. Edy Wahyudi, S.Sos, MM., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
4. Drs. Agus Suharsono, M.Si., Dosen Pembimbing Akademik atas bimbingan akademis yang telah diberikan selama ini;
5. Drs. Anwar, M.Si., selaku Dosen Pembimbing Utama atas bantuan pemikiran, motivasi, harapan yang telah diberikan kepada penulis selama ini;
6. Hermanto Rohman, S.Sos., MPA., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam penulisan skripsi ini;
7. Seluruh Dosen dan Civitas Akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember yang telah memberikan pendidikan dan pembelajaran;
8. Ir. Maskur., selaku Kepala Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Jember yang telah memberikan ijin untuk penelitian;

9. Seluruh narasumber yang telah membantu penulis menghimpun data terkait penelitian ini;
10. Saudaraku Noverly Briantono, Nurul Faridah, Nur Chabibah, Laras Ayu, Aida Nur Azizah yang secara tidak langsung memberikan dukungan untuk segera menyelesaikan penulisan skripsi ini;
11. Kawan-kawan yang selalu menemani, Debby Carlynda, Susi Irmawati, Sufriantoro, Dwi Nurdiyanto, M. Niammurrohman, Rizka Hary Candra, Irham Maulana, Manahilul Irfan, dan masih banyak lagi yang tidak dapat penulis tuliskan pada kesempatan kali ini, atas pengalaman kalian aku belajar.

Penulis Menyadari bahwa di dalam Skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan sehingga masih diperlukan saran dan kritik yang membangun dari segenap pihak. Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi segenap pihak yang membutuhkan.

Jember, Maret 2017

Penulis

Daftar Isi

|  | <b>Halaman</b> |
|--|----------------|
| <b>HALAMAN JUDUL .....</b>                       | <b>i</b>       |
| <b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>                 | <b>ii</b>      |
| <b>HALAMAN MOTTO .....</b>                       | <b>iii</b>     |
| <b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>                   | <b>iv</b>      |
| <b>HALAMAN PEMBIMBINGAN.....</b>                 | <b>v</b>       |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>                   | <b>vi</b>      |
| <b>RINGKASAN .....</b>                           | <b>vii</b>     |
| <b>PRAKATA.....</b>                              | <b>ix</b>      |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>                           | <b>xi</b>      |
| <b>DAFTAR TABEL .....</b>                        | <b>xiv</b>     |
| <b>DAFTAR GAMBAR.....</b>                        | <b>xv</b>      |
| <b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>                     | <b>xvi</b>     |
| <b>BAB 1. PENDAHULUAN .....</b>                  | <b>1</b>       |
| 1.1 Latar Belakang .....                         | 1              |
| 1.2 Rumusan Masalah .....                        | 9              |
| 1.3 Tujuan Penelitian.....                       | 9              |
| 1.4 Manfaat Penelitian.....                      | 10             |
| <b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....</b>              | <b>11</b>      |
| 2.1 Landasan Teori.....                          | 11             |
| 2.1.1 Kebijakan Publik.....                      | 11             |
| 2.1.2 Implementasi Kebijakan .....               | 15             |
| 2.1.3 Model Implementasi .....                   | 17             |
| 2.1.4 Cukai .....                                | 20             |
| 2.1.4.1 Cukai Hasil Tembakau .....               | 23             |
| 2.1.5 Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau ..... | 27             |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.2 Kerangka Berpikir.....   | 32        |
| <b>BAB 3. METODE PENELITIAN.....</b>   | <b>34</b> |
| 3.1 Desain Penelitian .....  | 34        |
| 3.2 Tempat dan Waktu Penelitian .....  | 35        |
| 3.3 Data dan Sumber Data .....   | 35        |
| 3.4 Teknik Penetapan Informan .....  | 36        |
| 3.5 Teknik Pengumpulan Data.....   | 37        |
| 3.6 Teknik Uji Keabsahan Data .....  | 39        |
| 3.7 Teknik Analisis Data.....  | 40        |
| <b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>   | <b>42</b> |
| 4.1 Gambaran Umum Daerah Penelitian .....  | 42        |
| 4.1.1 Keadaan Geografis dan Topografi .....  | 42        |
| 4.1.2 Kependudukan dan Tenaga Kerja .....  | 44        |
| 4.1.3 Produksi Tembakau di Kabupaten Jember .....  | 45        |
| 4.1.4 Kondisi Ekonomi .....  | 48        |
| 4.2 Dekripsi Kantor Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten<br>Jember .....                   | 51        |
| 4.2.1 Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran SKPD .....  | 51        |
| 4.2.2 Tugas, Pokok dan Fungsi Organisasi.....  | 52        |
| 4.2.3 Struktur Organisasi .....  | 53        |
| 4.3 Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai<br>HasilTembakau Tahun 2015 .....  | 54        |
| 4.3.1 Kegiatan Penggunaan DBH CHT .....  | 59        |
| 4.3.1.1 Kegiatan Standarisasi Kualitas Bahan Baku .....  | 61        |
| 4.3.1.2 Kegiatan Pembudidayaan bahan Baku Berkadar<br>Nikoin Rendah.....                       | 62        |
| 4.3.1.3 Kegiatan Pengembangan Sarana Laboratorium Uji<br>dan Pengembangan Metode Penguji ..... | 62        |



|   |           |
|---|-----------|
| 4.3.1.4 Kegiatan Penanganan Panen dan Pasca Panen .....   | 63        |
| 4.3.1.5 Kegiatan Penguatan Kelembagaan Kelompok<br>Petani Tembakau .....  | 63        |
| 4.3.2 Laporan Penyerapan Anggaran Tahun 2015.....   | 64        |
| 4.3.3 Kendala-kendala dalam Implementasi .....  | 64        |
| 4.4 Kinerja Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Bagi Hasil<br>Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT): Penggunaan Pada<br>Program Peningkatan Kualitas Bahan Baku di Kabupaten Jember<br>Tahun 2015 ..... | 66        |
| 4.4.1 Ukuran Dasar dan Tujuan-tujuan Kebijakan .....  | 67        |
| 4.4.2 Sumberdaya.....   | 68        |
| 4.4.3 Komunikasi Antar Organisasi.....  | 70        |
| 4.4.4 Karakteristik Badan-badan Pelaksana.....  | 71        |
| 4.4.5 Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik .....   | 73        |
| 4.4.6 Kecenderungan (disposisi) Pelaksana.....  | 75        |
| 4.5 Analisis Data .....   | 76        |
| <b>BAB 5. PENUTUP.....</b>  | <b>80</b> |
| 5.1 Kesimpulan .....  | 80        |
| 5.2 Saran .....   | 81        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>  | <b>82</b> |
| <b>LAMPIRAN.....</b>  | <b>85</b> |

## DAFTAR TABEL

|  | <b>Halaman</b> |
|--|----------------|
| Tabel 1.1 Rincian DBH CHT Tahun 2015 (ribuan rupiah) .....   | 1              |
| Tabel 1.2 Kabupaten/Kota penerima DBH CHT Terbanyak Tahun 2015<br>(dalam ribu rupiah) .....  | 3              |
| Tabel 1.3 Perolehan DBH CHT Kabupaten Jember (ribuan rupiah) .....   | 4              |
| Tabel 1.4 Produksi Tembakau Kabupaten Jember (ribuan rupiah).....  | 5              |
| Tabel 2.1 Besaran Tarif Cukai Hasil Tembakau menurut<br>PMK No. 179/PMK.011/2012.....  | 24             |
| Tabel 4.1 Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Jember .....  | 41             |
| Tabel 4.2 Sex Ratio Penduduk Kabupaten Jember .....  | 41             |
| Tabel 4.3 Luas Panen, Rata-rata Produksi dan Total Produksi Tembakau Na Oogst<br>Menurut Kecamatan .....                           | 42             |
| Tabel 4.4 Luas Panen, Rata-rata Produksi dan Total Produksi Tembakau Voor<br>Oogst Kasturi Menurut Kecamatan .....                 | 43             |
| Tabel 4.5 Luas Panen, Rata-rata Produksi dan Total Produksi Tembakau Voor<br>Oogst Rajang Menurut Kecamatan .....                  | 44             |
| Tabel 4.6 Luas Panen, Rata-rata Produksi dan Total Produksi Tembakau Voor<br>Oogst White Burley Menurut Kecamatan .....            | 44             |
| Tabel 4.7 PDRB Kabupaten Jember atas dasar harga berlaku lapangan usaha<br>(milyar rupiah).....                                    | 45             |
| Tabel 4.8 Target dan Realisasi PAD Kabupaten Jember (juta rupiah) .....  | 47             |
| Tabel 4.9 Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Penggunaan DBH CHT<br>Tahun Anggaran 2015 .....                                   | 59             |
| Tabel 4.10 Hubungan antar Variabel Model Implementasi van Meter dan van<br>Horn dalam Penggunaan DBH CHT di Kabupaten Jember ..... | 72             |





**DAFTAR GAMBAR**

|   | <b>Halaman</b> |
|---|----------------|
| Gambar 1.1 Proporsi pembagian DBH CHT di Jawa Timur .....                               | 2              |
| Gambar 1.2 Penggunaan DBH CHT .....   | 6              |
| Gambar 2.1 Pemahaman Dasar Proses Kebijakan .....                                       | 14             |
| Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut<br>van Meter dan Van Horn .....         | 17             |
| Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran .....   | 29             |
| Gambar 4.1 Struktur Organisasi Dinas Perkebunan dan Kehutanan<br>Kabupaten Jember ..... | 47             |

DAFTAR LAMPIRAN

|  | <b>Halaman</b> |
|--|----------------|
| A. Daftar Singkatan .....  | 79             |
| B. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai .....   | 81             |
| C. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 20/PMK.07/2009 Tahun 2009<br>tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan<br>Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai<br>Hasil Tembakau dan Sanksi atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi<br>Hasil Cukai Hasil Tembakau ..... | 87             |
| D. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2012 tentang<br>Pedoman Umum Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau<br>Di Jawa Timur.....  | 92             |
| E. Surat Edaran Direktorat Jenderal Perkebunan Nomor 927/tu.010/e/7/2013<br>tentang Pemanfaatan di tingkat on-farm yang terkait dengan<br>peningkatan kualitas bahan baku .....  | 107            |
| F. Foto Kegiatan Wawancara dengan kelompok petani tembakau<br>Kec. Ambulu Desa Sabrang Kabupaten Jember .....  | 115            |
| G. Foto Kegiatan Wawancara dengan Kepala UPTD Perkebunan Kalisat<br>Kabupaten Jember.....  | 118            |
| H. Foto Kegiatan Wawancara dengan Kepala Bidang Disbunhut Kabupaten<br>Jember .....  | 119            |
| I. Pedoman Wawancara.....  | 120            |
| J. Surat Ijin Penelitian Lembaga Penelitian Universitas Jember .....   | 121            |
| K. Surat Ijin Penelitian Badan Kesatuan Bangsa dan Politik<br>Pemerintah Kabupaten Jember.....   | 122            |
| L. Surat Keterangan Ijin Penelitian Dinas Perkebunan dan Kehutanan<br>Pemerintah Kabupaten Jember.....   | 123            |



## BAB.1 PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) merupakan dana yang berasal dari pungutan cukai hasil tembakau (CHT) yang dibagikan kepada daerah penghasil tembakau yang ada di Indonesia. Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, penerimaan negara yang berasal dari CHT yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil CHT sebesar 2%. Pada tahun 2015 CHT yang dibagikan kepada provinsi penghasil cukai sebesar 2% tersebut jika dirupiahkan adalah sebanyak 2,782 triliun. Kita dapat mengetahui pembagian CHT pada tahun 2015 tersebut kepada provinsi pengasil CHT pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 135/PMK.07/2015. Adapun rinciannya peneliti tampilkan pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1 Rincian DBH CHT Tahun 2015 (dalam ribuan rupiah)

| No           | Provinsi            | Jumlah               |
|--------------|---------------------|----------------------|
| 1            | Jawa Timur          | 1.442.886.582        |
| 2            | Jawa Tengah         | 628.227.797          |
| 3            | Jawa Barat          | 306.919.449          |
| 4            | Nusa Tenggara Barat | 234.606.572          |
| 5            | D.I Yogyakarta      | 23.808.840           |
| 6            | Sumatra Utara       | 23.366.660           |
| 7            | Sulawesi Selatan    | 20.984.740           |
| 8            | Aceh                | 15.008.690           |
| 9            | Nusa Tenggara Timur | 13.956.046           |
| 10           | Lampung             | 13.788.817           |
| 11           | Bali                | 13.492.035           |
| 12           | Sumatra Barat       | 13.341.738           |
| 13           | Jambi               | 7.236.954            |
| 14           | Sumatra Selatan     | 6.948.347            |
| 15           | Sulawesi Tengah     | 6.827.091            |
| 16           | Kalimantan Tengah   | 6.048.024            |
| 17           | Kepulauan Riau      | 5.906.768            |
| <b>Total</b> |                     | <b>2.782.355.150</b> |

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No 135/PMK.07/2015

Sistematika pembagian DBH CHT untuk setiap provinsi penghasil CHT telah diatur dengan mengacu pada PMK Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang terdapat pada pasal 22 dan 23 ayat 3 dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{DBH CHT per-provinsi} = (58\% \times \text{CHT}) + (38\% \times \text{TBK}) + (4\% \times \text{IPM})$$

Keterangan:

CHT = Persentase realisasi penerimaan CHT suatu provinsi tahun sebelumnya terhadap realisasi penerimaan CHT nasional

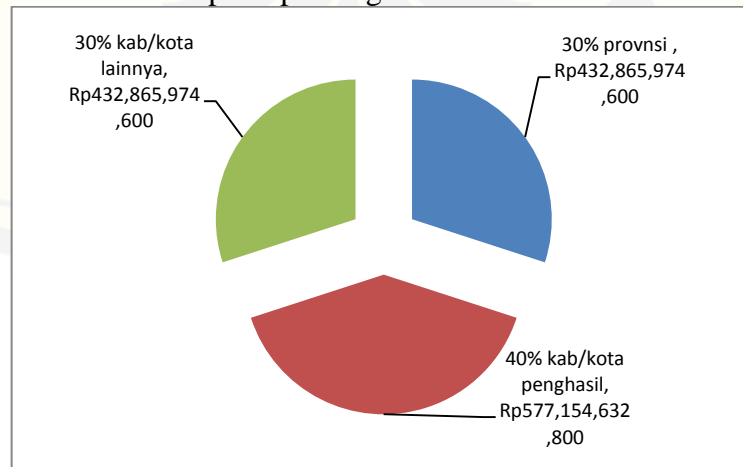
TBK = Persentase rata-rata produksi tembakau kering suatu provinsi selama tiga tahun terakhir terhadap rata-rata produksi tembakau kering nasional

IPM = persentase invers indeks pembangunan manusia suatu provinsi tahun sebelumnya terhadap invers indeks pembangunan manusia seluruh provinsi penerima CHT.

Kemudian Gubernur menetapkan ketentuan pembagian DBH CHT untuk setiap kabupaten/kota sebagai berikut:

- 30% (tiga puluh persen) untuk provinsi yang bersangkutan,
- 40% (empat puluh persen) untuk kabupaten/kota penghasil,
- 30% (tiga puluh persen) untuk kabupaten/kota lainnya.

Gambar 1.1 Proporsi pembagian DBH CHT di Jawa Timur



Menurut diagram diatas, untuk pemerintah provinsi mendapatkan DBH CHT sebanyak 432,865 miliar, untuk kabupaten/kota penghasil CHT mendapatkan sebesar 577,154 miliar dan untuk kabupaten/kota yang tidak menghasilkan CHT mendapatkan sebesar 432,865 miliar. Setelah kita mengetahui proporsi pembagian tersebut, DBH CHT untuk masing-masing kabupaten/kota penghasil CHT ataupun tidak perlu dihitung lagi. Pada tahun 2015 peneliti tidak menemukan peraturan gubernur yang menjelaskan bagaimana sistematika pembagian DBH CHT tiap kabupaten/kota sehingga peneliti berasumsi bahwa pemerintah provinsi Jawa Timur masih menggunakan peraturan sebelumnya yakni Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 2 tahun 2014.

Pada peraturan tahun 2014 tersebut diketahui bahwa kabupaten/kota yang tidak menghasilkan CHT adalah Kabupaten Bangkalan dan Kota Pasuruan. Dengan kondisi tersebut, maka pembagian dana sebesar 30% untuk kabupaten/kota lainnya dibagi rata kepada 38 kabupaten/kota di Jawa Timur.

Pembagian alokasi DBH CHT untuk kabupaten/kota penghasil maupun kabupaten/kota lainnya dihitung berdasarkan indikator sebagai berikut:

- a. Perkiraan realisasi penerimaan CHT 58% (lima puluh delapan persen)
- b. Produksi tembakau 38% (tiga puluh delapan persen)
- c. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 4% (empat persen).

Tabel 1.2 Kabupaten/Kota Penerima DBH CHT Terbanyak Tahun 2015 (dalam ribuan rupiah)

| NO | Kabupaten/Kota      | Jumlah      |
|----|---------------------|-------------|
| 1  | Kabupaten Pasuruan  | 163.413.808 |
| 2  | Kota Kediri         | 66.033.198  |
| 3  | Kabupaten Jember    | 63.452.518  |
| 4  | Kabupaten Malang    | 59.262.574  |
| 5  | Kabupaten Pamekasan | 40.244.607  |

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No 135/PMK.07/2015



Berdasarkan tabel sebelumnya, kita mengetahui bahwa Kabupaten Jember merupakan salah satu kabupaten/kota penerima DBH CHT terbanyak ke 3 dari 38 kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur pada tahun 2015. Pada tahun 2016 penerimaan DBH CHT Kabupaten Jember mengalami penurunan sebanyak 2,71% menjadi 61,730 miliar. Selama kurun waktu lima tahun terakhir sejak tahun 2011 hingga 2016, hanya pada tahun 2016 Kabupaten Jember menerima DBH CHT 2,71% lebih rendah dari tahun sebelumnya. Jika dilihat dari ketiga indikator penghitungan DBH CHT untuk setiap kabupaten/kota, indikator produksi tembakau yang peneliti rasa berpengaruh terhadap penurunan penerimaan DBH CHT tahun 2016.

Tabel 1.3 Perolehan DBH CHT Kabupaten Jember (ribuan rupiah)

| Perolehan DBH CHT | Target     | Realisasi  | Persentase Peningkatan |
|-------------------|------------|------------|------------------------|
| Tahun 2012        | 16.471.214 | 17.404.020 | 35,27%                 |
| Tahun 2013        | 20.413.182 | 24.358.878 | 39,96%                 |
| Tahun 2014        | 41.960.194 | 43.204.627 | 77,37%                 |
| Tahun 2015        | 63.452.518 | 63.452.518 | 46,87%                 |
| Tahun 2016        | 61.730.329 | 61.730.329 | -2,71%                 |

Sumber: KabupatenJemberDalamAngka, PAD KabJember (data diolah).

Di Kabupaten Jember setidaknya terdapat empat jenis tembakau yang diproduksi, yakni Na Oost, Kasturi, Rajang dan White Berley. Penerimaan DBH CHT yang tinggi pada tahun 2015 tidak lepas dari jumlah produksi tembakau pada tahun sebelumnya, begitupun juga penerimaan DBH CHT pada tahun 2016 yang mengalami penurunan mungkin juga disebabkan karena jumlah produksi tembakau pada tahun 2015.

Berbicara tentang jumlah produksi tembakau, pada tahun 2014 jumlah produksi tembakau keseluruhan Kabupaten Jember adalah sebanyak 243.395 kwintal. Sedangkan pada tahun 2015 produksi tembakau Kabupaten Jember mengalami penurunan yakni sebanyak 221.394 kwintal. Dengan adanya penurunan



produksi, kemungkinan CHT pun akan menurun, ditambah dengan apabila kualitas tembakau yang kurang baik akan berdampak pada harga jual tembakau itu sendiri. Tembakau Na Oogst dengan kualitas baik dapat dijual dipasaran dengan harga sekitar 9 (sembilan) juta rupiah per kwintalnya. Sedangkan tembakau jenis Kasturi, Rajang dan White Berley dapat dijual dengan harga 4 (empat) juta rupiah per kwintal apabila kualitas tembakau baik.

Tabel 1.4 Produksi Tembakau Kabupaten Jember (dalam ribu rupiah)

| Jenis Tembakau  | Harga /kw | 2011               | 2012                 | 2013                 | 2014                 | 2015                 |
|-----------------|-----------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Na Oogst        | 9.000.000 | 50.748,85          | 102.770              | 79.758               | 78.987               | 45.697,98            |
| VO Kasturi      | 4.000.000 | 108.874,30         | 177.834              | 119.782              | 145.275,40           | 161.867,68           |
| VO Rajang       | 4.000.000 | 14.942             | 19.337               | 6.214,50             | 14.104,00            | 11.113,30            |
| VO Wberley      | 4.000.000 | 1.674,50           | 3.424,50             | 3.886                | 5.029,00             | 2.715,50             |
| Jumlah Produksi |           | 176.239,65         | 303.365,00           | 209.641              | 243.395,00           | 221.394,46           |
| <b>JUMLAH</b>   |           | <b>958.702.850</b> | <b>1.727.310.000</b> | <b>1.237.352.000</b> | <b>1.368.513.000</b> | <b>1.114.067.740</b> |

Sumber: PAD Kabupaten Jember (data diolah).

Pada tabel 1.4 kita dapat melihat perbandingan kontribusi CHT Kabupaten Jember setiap tahunnya apabila kualitas tembakau baik sehingga terjual dengan harga yang wajar. CHT yang dihasilkan suatu daerah sangat bergantung pada kualitas dan kuantitas tembakau itu sendiri, yang nantinya akan berpengaruh juga pada pembagian DBH CHT yang diterima suatu daerah. DBH CHT yang diterima Kabupaten Jember akan digunakan untuk mendanai program kegiatan yang telah diatur kegunaannya pada PMK Nomor 84/PMK.07/2008 jo. PMK Nomor 20/PMK.07/2009 tentang Penggunaan DBH CHT dan Sanksi atas Penyalahgunaan DBH CHT. Kelima program yang telah ditentukan pada PMK tersebut antara lain:

1. Peningkatan kualitas bahan baku
2. Pembinaan industri
3. Pembinaan lingkungan sosial
4. Sosialisasi ketentuan dibidang cukai
5. Pemberantasan barang kena cukai ilegal.

Gambar1.2 Penggunaan DBH CHT



Pengaturan penggunaan DBH CHT untuk lima tema program telah diatur dalam UU No 39 Tahun 2007 tentang Cukai pada pasal 66A ayat 1 yakni (1) peningkatan kualitas bahan baku; (2) pembinaan industri; (3) pembinaan lingkungan sosial; (4) sosialisasi ketentuan dibidang cukai; (5) pemberantasan cukai ilegal. Lima sektor tersebut kemudian diturunkan lebih lanjut dalam PMK No 84 Tahun 2008 dan PMK No 20 Tahun 2009.

PMK No 84 Tahun 2008 juga mengatur bahwa kepala daerah, baik gubernur atau bupati/walikota, memegang tanggung jawab untuk menggerakkan kegiatan yang didanai DBH CHT. Antara lain, tugas mereka adalah memastikan tersusunnya usulan program dan terlaksananya kegiatan yang didanai DBH CHT.

Penggunaan alokasi DBH CHT di masing-masing daerah di Jawa Timur diatur secara lebih teknis lewat PERGUB No 6 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Jawa Timur. Peraturan ini mengatur tata cara dan peruntukan DBH CHT yang telah dialokasikan kepada

provinsi / kota / kabupaten di Jawa Timur. Peruntukan DBH CHT kemudian diterjemahkan di dalam pasal 3-11 Pergub Jatim No 6 Th 2012. Mekanisme penggunaan diatur dalam pasal 12-15 di mana Gubernur (melalui Sekretariat Daerah Jawa Timur, Biro Administrasi Perekonomian) bertugas menerima rancangan kegiatan dan penganggaran dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) tingkat provinsi dan bupati/walikota, lalu mengkonsolidasi rancangan tersebut untuk kemudian disampaikan kepada Menteri Keuangan pada awal tahun anggaran. Mereka juga kelak menerima laporan mengenai alokasi dan pelaksanaan kegiatan serta melakukan pemantauan dan evaluasi.

Implementasi kebijakan penggunaan DBH CHT tersebut dalam praktiknya di Kabupaten Jember dilaksanakan oleh enam SKPD. SKPD tersebut antara lain:

1. Dinas Perkebunan dan Kehutanan (Disbunhut),
2. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan ESDM (Disperindag),
3. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans),
4. RS Soebandi,
5. Dinas PU Pengairan,
6. Dinas Peternakan (Disnakan).

Dari kelima program kegiatan yang dilaksanakan Kabupaten Jember salah satu program kegiatan yang akan peneliti bahas yakni program kegiatan peningkatan kualitas bahan baku yang dilaksanakan oleh Disbunhut. Hal tersebut disesuaikan dengan tugas dan fungsi yang harus dilaksanakan oleh Disbunhut meliputi tugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga pemerintah kabupaten dan perumusan kebijakan pengelolaan bidang perkebunan dan kehutanan, tugas pembantuan dan tugas lain yang diberikan oleh Bupati, serta fungsi (1) Perumusan kebijakan dalam penyusunan program dibidang perkebunan dan kehutanan, (2) Pembinaan dan pengendalian terhadap pelaksanaan peningkatan usaha perkebunan dan kehutanan.

Alokasi DBH CHT untuk program peningkatan kualitas bahan baku ditafsirkan untuk mendanai kegiatan pada tingkat petani penghasil tembakau yang membutuhkan pembinaan dan bimbingan petani, transfer teknologi dan pengawalan teknologi di tingkat petani agar dapat menghasilkan bahan baku yang diharapkan.

Dalam rangka mendanai kegiatan pada tingkat petani penghasil tembakau yang membutuhkan pembinaan dan bimbingan petani, transfer teknologi dan pengawalan teknologi, diharapkan para petani dapat menghasilkan bahan baku yang diinginkan dengan menggunakan teknologi sesuai standart. Jadi, petani diharapkan dari proses penanaman hingga panen menggunakan teknologi modern dalam menghasilkan bahan baku.

Jika melihat kondisi disaat sebelum terdapat DBH CHT, para petani menggunakan cara tradisional dalam menanam tembakau, seperti menyiangi gulma dengan cara manual atau tangan, dengan adanya DBH CHT seperti yang diharapkan, menyiangi gulma tidak perlu lagi dengan cara manual, bisa saja dengan menggunakan alat atau mesin sehingga dapat meminimalkan waktu agar dapat digunakan untuk kegiatan lainnya.

Akan tetapi, dalam proses implementasi penggunaan DBH CHT untuk transfer teknologi, pengawalan teknologi, pembinaan dan bimbingan petani peneliti masih menemukan kendala di lapangan. Kendala yang dihadapi yakni kurangnya Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) di beberapa UPTD Perkebunan dan Kehutanan. Kekurangan tenaga PPL tersebut peneliti temukan pada salah satu Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Dinas Perkebunan dan Kehutanan (Disbunhut) Kabupaten Jember, yakni pada UPTD Kalisat. Kurangnya tenaga PPL tersebut mengakibatkan kurangnya akses informasi para kelompok tani tembakau terhadap kegiatan penggunaan DBH CHT untuk program peningkatan kualitas bahan baku.

Kurangnya tenaga PPL tersebut diperkuat dengan adanya berita online [Suarajatimpost.com](http://Suarajatimpost.com) pada tanggal 30 Mei 2015. Menurut Kepala Disbunhut Jember Masykur, M.Si saat diwawancara mengatakan bahwa kurangnya tenaga PPL bukan

hanya pada tahun 2015 saja, akan tetapi sudah lama dialami. Menurut Bapak Masykur idealnya jumlah PPL yang ada disesuaikan dengan jumlah desa dan kelurahan di Jember yakni sekitar 248 desa dan kelurahan, tetapi jika tidak bisa mencapai ideal, maka minimum separuh dari 248 desa dan kelurahan yang ada, jadi sekitar 124 PPL agar tidak kewalahan. Akan tetapi menurut data yang berhasil dihimpun pada tahun 2015 PPL yang dimiliki Disbunhut Jember sebanyak 53 orang yang tersebar di 10 UPTD. Hal tersebut akan menyulitkan Disbunhut untuk melaksanakan penggunaan DBH CHT untuk program kegiatan peningkatan kualitas bahan baku.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan dari permasalahan yang terjadi, maka penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut **bagaimana implementasi penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBH CHT) di Kabupaten Jember pada tahun 2015 berdasar kan PMK84/PMK.07/2008 jo. PMK Nomor 20/PMK.07/2009 pada program peningkatan kualitas bahan baku?**

## 1.3 Tujuan Penelitian

Menurut pedoman karya ilmiah Universitas Jember tujuan penelitian berkaitan erat dengan permasalahan dan merupakan arahan jawaban dari hipotesis atau deskripsi sementaradariasumsi. Tujuan penelitian mengungkapkan hasil yang hendak dicapai dan tidak boleh menyimpang dari yang telah dikemukakan. Oleh karena itu, tujuan penelitian dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBH CHT) di Kabupaten Jember pada tahun 2014 dan 2015 berdasarkan PMK 84/PMK.07/2008 jo. PMK Nomor 20/PMK.07/2009 pada program peningkatan kualitas bahan baku.



## 1.4 Manfaat Penelitian

“Manfaat penelitian memaparkan kegunaan hasil penelitian yang akan dicapai, baik untuk kepentingan ilmu, kebijakan pemerintah, maupun masyarakat luas”. (Pedoman karya ilmiah Universitas Jember 2006:19). Oleh karena itu manfaat penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Bagi sivitas akademika Universitas Jember

Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui bagaimana implementasi penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBH CHT) di Kabupaten Jember pada tahun 2014 dan 2015 berdasarkan PMK 84/PMK.07/2008 jo. PMK Nomor 20/PMK.07/2009 pada program peningkatan kualitas bahan baku dan sebagai bahan untuk belajar

2. Bagi peneliti

Untuk mengetahui perkembangan pemerintah Kabupaten Jember dalam mengimplementasikan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 jo. Nomor 20/PMK.07/2009 tentang penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dan sanksi atas penyalah gunaana lokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau.

3. Bagi pemerintah

Sebagai bahan pertimbangan dalam mengimplementasikan penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBH CHT) pada tahun anggaran selanjutnya.

## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Menurut buku pedoman penulisan karya ilmiah (2012:22),

“Tinjauan pustaka meliputi tinjauan terhadap hasil-hasil penelitian terdahulu berkaitan dengan masalah, kerangka pemikiran yang merupakan sintesis dari kajian teori yang dikaitkan dengan permasalahan yang dihadapi, dan perumusan hipotesis atau asumsi (jika diperlukan) sebagai hasil akhir dari kajian teori.”

### 2.1 Landasan Teori

#### 2.1.1 Kebijakan Publik

Dalam buku Nugroho (2012:119) terdapat beberapa definisi tentang kebijakan publik, diantaranya adalah sebagai berikut:

Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970,71) mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (a projected program of goals, value, and practices).

David Easton (1965, 212) mendefinisikannya sebagai akibat aktifitas pemerintah (the impact of government activity).

Carl I. Frederick mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu (1963, 79).

Thomas R. Dye (2011, 1) mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (public policy is “what ever governments choose to do or not do. Public Policy is what government do, why they do, and what difference it makes”).

Definisi diatas merupakan sebagian kecil dari berbagai definisi yang ada pada buku Nugroho, 2012. “Kita bisa menemukan lebih dari selusin definisi kebijakan publik, dan tidak ada dari satu definisi tersebut yang keliru, semuanya benar dan saling melengkapi” (Nugroho, 2012:122). Untuk mempermudah kita dalam memahami kebijakan publik, Nugroho mendefinisikan kebijakan dalam bentuk yang sederhana yaitu pertama, kebijakan publik terbentuk dan dari dua kata yaitu kebijakan dan publik.

“Kebijakan (policy) adalah an authoritative decision. Decision made by the one who hold the authority, formal or informal. Publik adalah sekelompok orang yang terkait dengan suatu isu tertentu. Jadi, “publik bukanlah umum, rakyat masyarakat, maupun sekedar stakeholders. Publik adalah a shpere where people become citizen, a space where citizen interact, where state and society axist” (Nugroho, 2012:122).

Jadi kebijakan publik secara sederhana menurut Nugroho adalah

“...setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.” (Nugroho, 2012:123).

Definisi yang diungkapkan oleh Harold Laswell dan Abraham Kaplan bisa jadi tepat bahwa kebijakan publik merupakan suatu gambaran program yang dibuat atas tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan paktik-praktik tertentu. Kita dapat menyimpulkan secara sederhana bahwa kebijakan publik merupakan suatu program yang dibuat berdasarkan tujuan, yang memuat nilai-nilai tertentu dan dipraktikkan dengan cara-cara tertentu sesuai dengan tujuan masing-masing program. Sayangnya disini tidak dijelaskan dengan pasti siapa yang membuat program dan untuk siapa program dibuat.

Sedangkan pada definisi yang diungkapkan oleh David Easton, hanya menjelaskan bahwa kebijakan publik sebagai akibat aktifitas pemerintah. Sayangnya



tidak dijelaskan dengan lebih rinci aktifitas seperti apa yang dilakukan oleh pemerintah sehingga dapat mengakibatkan sebuah kebijakan publik muncul.

Jika David Easton menjelaskan kebijakan publik dengan sangat singkat, lain halnya dengan Carl I. Frederick yang menjelaskan sebagai serangkaian tindakan. Seraangkaian tindakan dapat diartikan dengan sebuah proses yang sistematis dimana tindakan tersebut saling berkaitan. Tindakan tersebut berasal dari berbagai elemen dalam masyarakat ataupun individu yang berada pada suatu daerah tertentu dengan cara memaksa ataupun dengan musyawarah, tergantung pada seberapa besar peluang yang ada untuk menyampaikan usulan suatu tindakan. Serangkaian tindakan atau kebijakan tersebut dibuat bukan tanpa sebab, kebijakan tersebut syarat akan tujuan. Jika dilihat maksud dari definisi tentang kebijakan publik yang dijabarkan oleh Frederick hampir sama dengan apa yang dijelaskan oleh Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970,71) bahwa kebijakan publik dibuat bukan tanpa tujuan, kebijakan publik syarat akan tujuan dan nilai yang berasal dari siapa yang membuat kebijakan publik tersebut.

Jika definisi Frederick memiliki kemiripan dengan definisi Laswell dan Kaplan, lain halnya dengan definisi Thomas R. Dye yang menjelaskan bahwa kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Jika dipahami secara sederhana kebijakan publik sebagai sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan pemerintah, apa yang memotivasi pemerintah untuk melakukannya ataupun tidak melakukannya dan apa yang akan terjadi atas setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah.

Nugroho (2012:123) mendefinisikan kebijakan publik sebagai fakta strategis dari pada fakta politis ataupun teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Untuk merealisasikan tujuan negara yaitu menjadikan masyarakat yang dicita-citakan, negara perlu strategi

dan strategi tersebut berupa kebijakan publik. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain (Nugroho, 2012:124). Menurut Nugroho pandangan tersebut mengacu pada pemahaman Thomas R. Dye, bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan pemerintah.

Sebelum pada akhirnya pemerintah membuat keputusan, terdapat proses didalam pembuatan keputusan. Pemerintah tidak secara tiba-tiba membuat keputusan. Dalam bukunya yang berjudul Public Policy, Nugroho menjelaskan bagaimana siklus skematik dari kebijakan publik.

**Gambar 2.1** Pemahaman Dasar Proses Kebijakan



Sumber: Public Policy (Nugroho, 2012:185)

Gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi berikut:

1. Isu kebijakan. disebut isu apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, yang menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.
2. Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. rumusan

masalah ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pemimpin negara.

3. Setelah dirumuskan, kebijakan publik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun, dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk dinilai apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Dalam jangka panjang, kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Dengan melihat skema **Gambar 2.1** yang terdapat pada buku Nugroho, kita bisa melihat bahwa terdapat tiga pokok kegiatan yang terdapat pada proses kebijakan publik, yaitu:

1. Perumusan Kebijakan
2. Implementasi Kebijakan
3. Evaluasi Kebijakan dan, dengan penambahan:
4. Revisi Kebijakan, yang merupakan perumusan kembali dari kebijakan.

## 2.1.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat. Pada bukunya *Public Policy*, Nugroho (2012:674) mengatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya

adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Penjelasan Nugroho sangat jelas bahwa tidak semua kebijakan dapat langsung diimplementasikan, ada beberapa yang perlu dibuat kebijakan penjelas.

Sementara itu, Grindle juga memberikan pandangan tentang implementasi dengan mengatakan bahawa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerinatah. (Winarno, 2012:149). Pandangan Grindle tentang implementasi memperkuat argumentasi Nugroho bahwa kebijakan terkadang perlu kebijakan penjelas atau turunan agar memudahkan implementator untuk merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “a policy delivery system,” di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan (Winarno, 2012:149)

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Penjelasan Ripley dan Franklin lebih menitik beratkan pada pemberian wewenang dalam mengimplementasikan kebijakan. Jika dikaitkan dengan penjelasan Nugroho, maka penjelasan tersebut dapat disederhanakan menjadi siapa yang akan memiliki otoritas penuh untuk menjalankan program atau pihak mana yang mendapatkan wewenang untuk membuat kebijakan turunan.

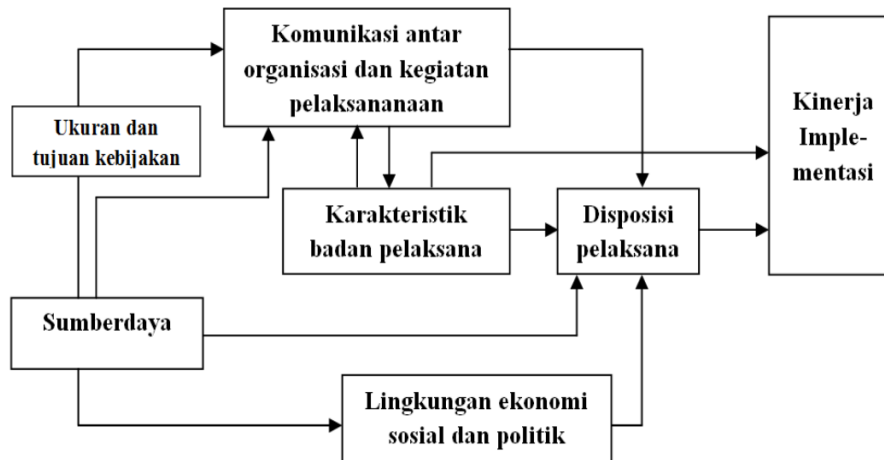
Selanjutnya, van Meter dan van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan

yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya (Winarno, 2012:149). Dalam penjelasan van Meter dan van Horn implementasi merupakan tindakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tindakan tersebut tidak dibatasi siapa saja yang bertindak untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pihak selain pemerintah juga dapat melakukan implementasi. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan (Winarno, 2012:149).

### **2.1.3 Model Implementasi**

Model implementasi yang digunakan pada penelitian ini adalah model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975). Model proses implementasi ini akan mengukur dan menjelaskan pencapaian program dalam kebijakan. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

**Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn**



Sumber: Subarsono,2005:100.

1. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

2. Sumberdaya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resource) maupun sumberdaya non-manusia (non-human resource).

3. Hubungan antar organisasi.

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

4. Karakteristik agen pelaksana/implementor.

Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.



5. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan (disposition) pelaksana/implementor.

Disposisi implementator ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respons implementator terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki implementor.

Model Implementasi Van Meter dan Van Horn merupakan model yang bersifat top-down. Pendekatan yang bersifat top-down menggunakan logika berfikir dari atas kemudian melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015:37). Secara garis besar, tahapan-tahapan kerja para peneliti yang menggunakan pendekatan top-down biasanya adalah sebagai berikut:

- a. Memilih kebijakan yang akan dikaji,
- b. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantuk dalam dokumen kebijakan,
- c. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan,
- d. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran (sesuai dengan Standard Operating Procedure yang ada),

- e. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan tersebut memiliki manfaat bagi kelompok sasaran,
- f. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima.

Dengan langkah-langkah kerja yang telah dijelaskan, maka penelitian yang bersifat top-down lebih tepat digunakan untuk menilai efektivitas implementasi, yaitu untuk memastikan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat tercapai dilapangan atau tidak.

Peneliti memilih menggunakan model implementasi Van Meter dan Van Horn karena variabel-variabel yang ada dianggap dapat menilai efektivitas implementasi penggunaan DBH CHT di Kabupaten Jember dengan cukup baik. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2015:40) Pakar yang berusaha membuat model implementasi ideal dengan menggunakan pendekatan top-down ini adalah Van Meter dan Van Horn (1975).

#### **2.1.4 Cukai**

Cukai merupakan pajak negara yang dibebankan kepada pemakai dan bersifat selektif serta perluasan pengenaannya berdasarkan sifat atau karakteristik obyek cukai (Kansil, 1997:3). Jadi, pajak cukai pengenaannya bersifat selektif hanya pada orang yang memakai dan jika negara ingin memperluas pengenaan pajak cukai, maka perluasannya berdasarkan karakteristik obyek cukai. Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 telah dijelaskan obyek cukai yaitu Cukai Etil Alkohol (EA) atau Ethanol, Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA), dan Hasil Tembakau (HT).

Apabila cukai merupakan pajak negara, setidaknya kita perlu mengetahui apa itu pajak. Menurut Soemitro (Tjahjono dan Husein, 2000:3) Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin



dan “surplusnya” digunakan untuk “public saving” yang merupakan sumber utama untuk membiayai “public investment”.

Pajak menurut Feldmann adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontraprestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum (Resmi, 2016:2).

Dari definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan tentang ciri-ciri pajak yang melekat pada pengertian pajak yaitu (Tjahjono dan Husein, 2000,3):

- a. Pajak dipungut oleh negara (pemerintah pusat maupun pemerintah daerah), berdasarkan kekuatan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya,
- b. Dalam pembayaran pajak-pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individu oleh pemerintah atau tidak ada hubungan langsung antara jumlah pembayaran pajak dengan kontra prestasi secara individu,
- c. Penyelenggaraan pemerintah secara umum merupakan kontra prestasi dari negara,
- d. Diperuntukkan bagi pengeluaran rutin pemerintah jika masih surplus digunakan untuk “public investment”,
- e. Pajak dipungut disebabkan adanya suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu kepada seseorang,
- f. Pajak dapat pula mempunyai tujuan yang tidak budgeter yaitu mengatur.

Akan tetapi, disamping pajak ada beberapa pungutan lain yang mirip tetapi mempunyai perlakuan dan sifat yang berbeda yang dilakukan oleh negara terhadap rakyatnya, salah satunya adalah cukai (Resmi, 2016:2). Hal ini sesuai dengan definisi cukai pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang bertuliskan Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Sifat dan karakteristik yang dimaksud adalah konsumsinya perlu dikendalikan,

peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Dalam sebuah artikel yang diterbitkan oleh pusdiklat bea dan cukai, pungutan cukai merupakan pajak tidak langsung. Pajak tidak langsung merupakan pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain atau pihak ketiga (Resmi, 2016:7). Pungutan cukai dikatakan sebagai pajak tidak langsung dikarenakan produsen baik itu pembuat atau pengimpor bertindak sebagai penanggung jawab pajak (orang yang secara formal yuridis diharuskan melunasi pajak) dan penanggung pajak (orang yang dalam faktanya memikul terlebih dahulu beban pajaknya), kemudian beban pungutan cukai tersebut dialihkan kepada konsumen terakhir atau pemikul pajak (orang yang menurut undang-undang harus dibebani pajak).

Jika dilihat dari sisi objek, cukai adalah salah satu pungutan pajak yang memiliki karakteristik unik dibanding dengan pajak-pajak yang lain. Cakupan pemilihan objek cukai bersifat diskriminatif yaitu hanya berlaku untuk barang-barang tertentu saja. Bila ditinjau dari maksud dan tujuan pemungutan cukai, cukai dapat digunakan sebagai sumber keuangan negara, artinya pungutan cukai tersebut sebagai salah satu sumber penerimaan pemerintah untuk membiayai pengeluaran baik rutin maupun pembangunan (Resmi, 2016:3). Adapun tujuan dari pemungutan cukai diarahkan untuk kepentingan pengaturan (regularend) dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu yang diinginkan pemerintah, antara lain (Surono, 2011): pembatasan produk yang berdampak negatif, pembatasan peredaran, kompensasi biaya eksternalitas, azas keadilan dan keseimbangan, dan sebagainya.

Berkenaan dengan pungutan cukai, terdapat tiga macam tarif cukai yaitu tarif advalorem, tarif spesifik, dan tarif compound. Berikut penjelasan ketiganya jenis tarifi cukai (Tambunan, 2001:162):

1. Tarif Advalorem yaitu tarif yang pembebanan pungutan cukai dihitung atas dasar presentase tertentu terhadap harga dasar. Harga dasar yang diperhunakan untuk perhitungan cukai atas barang kena cukai adalah harga jual pabrik dan harga jual eceran. Contoh: ....% x harga jual.
2. Tarif spesifik yaitu tarif pembebanan pungutan cukai dihitung atas dasar satuan atau ukuran fisik tertentu dari barang. Contoh: Rp ..../satuan.
3. Tarif compound atau disebut tarif spesifik advalorem adalah kombinasi antara tarif advalorem dengan tarif spesifik yang dihitung sehingga mendapatkan suatu tarif.

#### 2.1.4.1 Cukai Hasil Tembakau

Dalam Undang-Undang Cukai, barang yang menjadi obyek pengenaan pungutan cukai dikenal dengan istilah Barang Kena Cukai (BKC). Saat ini pemerintah baru menetapkan pungutan cukai terhadap tiga jenis BKC, antara lain:

1. Etil Alkohol atau Etanol, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya,
2. Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) dalam kadar berapapun, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol,
3. 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.

Fokus penelitian ini ditujukan pada objek cukai yaitu pada cukai hasil tembakau. Industri hasil tembakau merupakan salah satu industri yang memberikan kontribusi yang cukup besar dalam penerimaan negara dan juga memberikan kesempatan kerja yang cukup luas bagi masyarakat. Namun selain memberikan kontribusi yang cukup besar pada penerimaan negara, produk-produk yang dihasilkan oleh industri hasil tembakau juga memberikan efek negatif bagi kesehatan

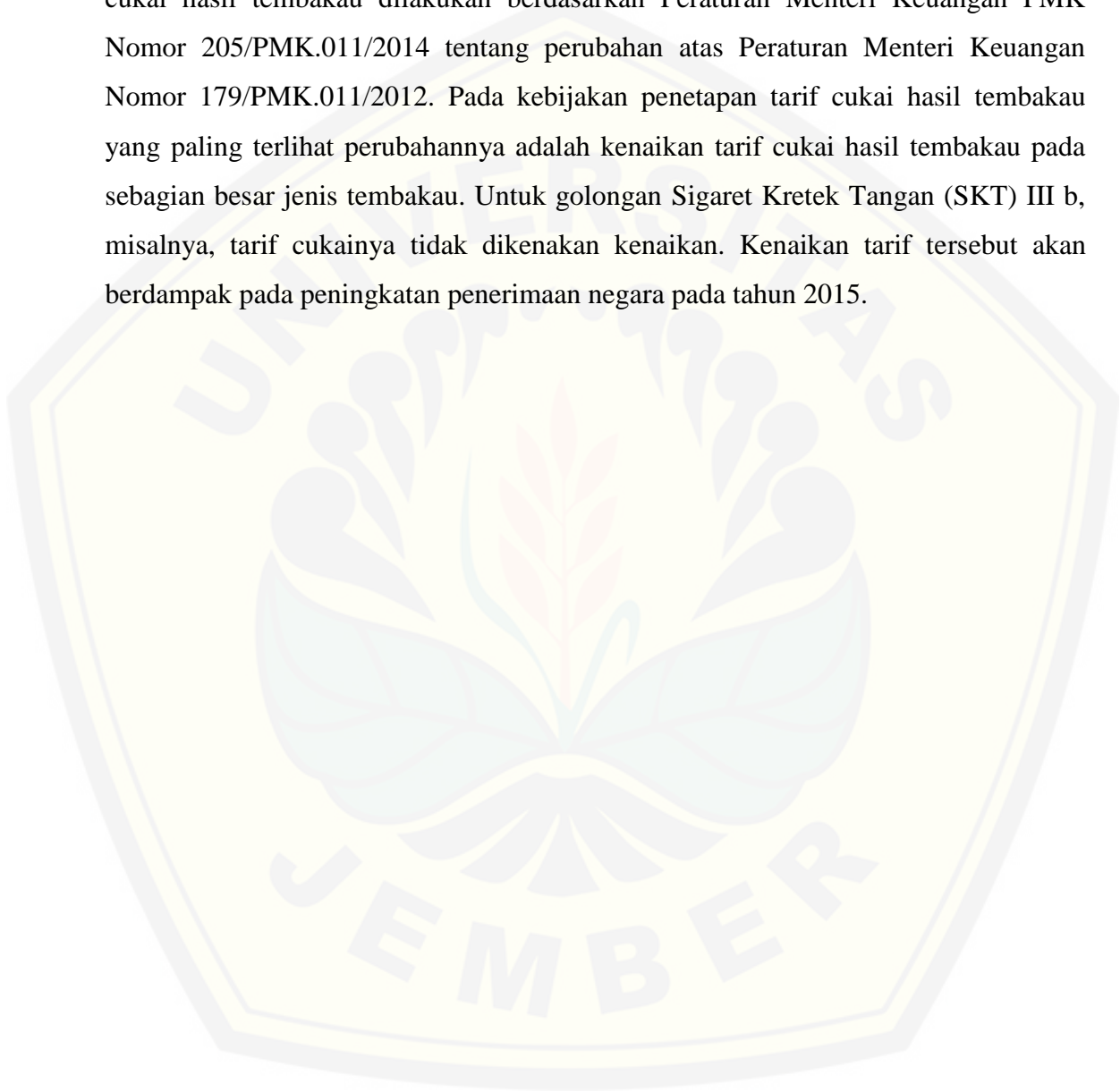
masyarakat. Dikarenakan efek negatif tersebut, pemerintah memberikan pungutan cukai. Hal ini sesuai dengan karakteristik barang yang terkena pungutan cukai yang telah dijelaskan pada pasal 2 ayat 1 undang-undang tentang cukai. Tujuan dari pungutan cukai sendiri sudah cukup jelas selain sebagai salah satu sumber penerimaan negara juga untuk pengendalian konsumsi barang yang berakibat negatif pada masyarakat.

Tarif cukai yang dibebankan pada industri hasil tembakau telah diatur pada peraturan menteri keuangan. Pada tahun 2014 tarif cukai ditetapkan pada Peraturan Menteri Keuangan PMK 179/PMK.011/2012. Pada peraturan tersebut dijelaskan mengenai penentuan besaran tarif cukai hasil tembakau pada pasal 3 dan 4.

Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa penetapan besaran tarif cukai hasil tembakau didasarkan pada golongan pengusaha dan batasan harga jual eceran per batang atau gram yang ditetapkan oleh Menteri. Yang dimaksud dengan golongan pengusaha adalah pengusaha pabrik hasil tembakau yang dikelompokkan dalam golongan pengusaha berdasarkan masing-masing jenis dan jumlah produksi hasil tembakau, sesuai batasan jumlah produksi pabrik sebagaimana ditetapkan dalam peraturan menteri keuangan tersebut. Sedangkan batasan harga jual eceran per batang atau gram pada maksud tersebut adalah batasan harga jual eceran yang berlaku hanya pada jenis TIS dan HPTL. Batasan harga jual eceran untuk setiap jenis tembakau dari masing-masing golongan pengusaha pabrik hasil tembakau juga ditetapkan oleh menteri, akan tetapi berdasarkan jenis, jumlah produksi dan:

- a. Harga jual eceran yang tercantum dalam penetapan tarif cukai yang masih berlaku;
- b. Harga jual eceran yang diberitahukan oleh pengusaha pabrik hasil tembakau untuk hasil tembakau merek baru; atau
- c. Harga jual eceran yang mengalami kenaikan.

Pada tabel dibawah, penetapan tarif cukai hasil tembakau yang dilakukan oleh menteri berlaku hanya pada tahun 2013 dan 2014. Pada tahun 2015 penetapan tarif cukai hasil tembakau dilakukan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan PMK Nomor 205/PMK.011/2014 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 179/PMK.011/2012. Pada kebijakan penetapan tarif cukai hasil tembakau yang paling terlihat perubahannya adalah kenaikan tarif cukai hasil tembakau pada sebagian besar jenis tembakau. Untuk golongan Sigaret Kretek Tangan (SKT) III b, misalnya, tarif cukainya tidak dikenakan kenaikan. Kenaikan tarif tersebut akan berdampak pada peningkatan penerimaan negara pada tahun 2015.





Tabel 2.1 Besaran Tarif Cukai Hasil Tembakau PMK nomor 179/PMK.011/2012

| No. Urut  | Golongan pengusaha pabrik hasil tembakau        |   | Batasan harga jual eceran per batang atau gram      | Tarif cukai per batang atau gram |
|---|---|---|---|----------------------------------|
|   | Jenis   | Golongan  |   |                                  |
| 1.  | SKM   | I   | Lebih dari Rp 669,00                                | Rp 375                           |
|   |   |   | Paling rendah Rp 631,00 sampai dengan Rp 669,00     | Rp 355                           |
|   |   | II  | Lebih dari Rp 549,00                                | Rp 285                           |
|   |   |   | Paling rendah Rp 440,00 sampai dengan Rp 549,00     | Rp 245                           |
| 2.  | SPM   | I   | Paling rendah dari Rp 680,00                        | Rp 380                           |
|   |   |   | II  | Lebih dari Rp 444,00             |
|   |   | Paling rendah Rp 345,00 sampai dengan Rp 444,00 |   | Rp 195                           |
|   |   | 3.  | SKT atau SPT  | I                                |
| Paling rendah Rp 550,00 sampai dengan Rp 749,00 | Rp 205  |   |   |                                  |
| II  | Lebih dari Rp 379,00                            |   |   | Rp 130                           |
|   | Lebih dari Rp 349,00 sampai dengan Rp 379,00    |   |   | Rp 120                           |
|   | Paling rendah Rp 336,00 sampai dengan Rp 349,00 |   |   | Rp 110                           |
| III   | Paling rendah Rp 250,00                         |   |   | Rp 80                            |
| 4.  | SKTF atau SPTF                                  |   |   | I                                |
|   |   | Paling rendah Rp 631,00 sampai dengan Rp 669,00 | Rp 355  |                                  |
|   |   | II  | Lebih dari Rp 549,00                                | Rp 285                           |
|   |   |   | Paling rendah Rp 440,00 sampai dengan Rp 549,00     | Rp 245                           |
| 5.  | TIS   | Tanpa Golongan                                  | Lebih dari Rp 260,00                                | Rp 25                            |
|   |   |   | Lebih dari Rp 160,00 sampai dengan Rp 260,00        | Rp 20                            |
|   |   |   | Paling rendah Rp 50,00 sampai dengan Rp 160,00      | Rp 5                             |
| 6.  | KLB   | Tanpa Golongan                                  | Lebih dari Rp 260,00                                | Rp 25                            |
|   |   |   | Paling rendah Rp 180,00 sampai dengan Rp 260,00     | Rp 20                            |
| 7.  | KLM   | Tanpa Golongan                                  | Paling rendah Rp 180,00                             | Rp 20                            |
| 8.  | CRT   | Tanpa Golongan                                  | Lebih dari Rp 180.000,00                            | Rp 100.000                       |
|   |   |   | Lebih dari Rp 50.000,00 sampai dengan Rp 180.000,00 | Rp 20.000                        |
|   |   |   | Lebih dari Rp 20.000,00 sampai dengan Rp 50.000,00  | Rp 10.000                        |
|   |   |   | Lebih dari Rp 5.000,00 sampai dengan Rp 20.000,00   | Rp 1.200                         |
|   |   |   | Paling rendah Rp 450,00 sampai dengan Rp 5.000,00   | Rp 250                           |
| 9.  | HPTL  | Tanpa Golongan                                  | Paling rendah Rp 275,00                             | Rp 100                           |

Kenaikan tarif cukai hasil tembakau yang ditetapkan oleh menteri keuangan dilakukan untuk mengejar target penerimaan cukai untuk tahun 2015, target tersebut sebesar Rp 120 triliun ([www.kemenkeu.go.id/Berita/pemerintah-naikkan-tarif-cukai-hasil-tembakau](http://www.kemenkeu.go.id/Berita/pemerintah-naikkan-tarif-cukai-hasil-tembakau)).



## 2.1.5 Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004). DBH yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari dua (2) jenis, yaitu DBH pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). Pola bagi hasil penerimaan tersebut dilakukan dengan prosentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil.

Penerimaan DBH pajak bersumber dari:

1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB),
2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan
3. Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN) dan Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh 21).

Sedangkan penerimaan DBH SDA bersumber dari:

1. Kehutanan,
2. Pertambangan Umum,
3. Perikanan,
4. Pertambangan Minyak Bumi,
5. Pertambangan Gas Bumi, dan
6. Pertambangan Panas Bumi.

Seperti yang telah kita ketahui diatas, dana bagi hasil merupakan dana yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Begitupun dengan dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBH CHT). DBH CHT merupakan dana bagi hasil yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari hasil pembayaran pajak tidak langsung cukai hasil tembakau.

Berdasarkan pasal 66A ayat 1 UU No 39 Tahun 2007 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 kegiatan peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, ketentuan sosialisasi di bidang cukai, dan pemberantasan barang kena cukai ilegal. Kemudian pada ayat 2, alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan realisasi penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun berjalan. Yang dimaksud dengan ayat 2 adalah DBH CHT dibagikan kepada provinsi penghasil dengan variabel dan bobot sebagai berikut ([www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id)):

1. Realisasi penerimaan cukai tahun sebelumnya dengan bobot 58 persen
2. Produksi tembakau tahun sebelumnya dengan bobot 38 persen
3. Indeks pembangunan manusia tahun sebelumnya dengan bobot 4 persen

Kemudian pada ayat 3 dijelaskan bahwa 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. Adapun pembagiannya telah dijelaskan pada ayat 4 yaitu 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. Kemudian Menteri Keuangan memberikan persetujuan atas penetapan pembagian DBH CHT per Kabupaten/Kota yang diusulkan oleh Gubernur. Apabila Gubernur tidak menyampaikan rincian pembagian DBH CHT per Kabupaten/Kota, maka Menteri Keuangan menetapkan pembagian DBH CHT berdasarkan proporsi tahun sebelumnya. Setelah DBH CHT ditetapkan 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.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 transfer DBH CHT kepada pemerintah daerah digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan seperti peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, ketentuan sosialisasi di bidang cukai, dan pemberantasan barang kena cukai ilegal. Secara garis besar kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan guna meningkatkan sumber penerimaan negara selain itu juga untuk mengatur peredaran barang yang dihasilkan dari industri hasil tembakau sehingga dapat meminimalkan dampak negatif yang dihasilkan dari produk hasil tembakau tersebut. Selain melalui DBH CHT pemerintah telah berupaya untuk mengendalikan konsumsi masyarakat terhadap produk hasil tembakau dengan adanya Peraturan Pemerintah (Perpem) Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

Menurut peraturan menteri tersebut, DBH CHT digunakan untuk mendanai lima kegiatan, berikut kegiatan-kegiatan yang di jabarkan secara lebih rinci pada Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pedoman Umum Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Di Jawa Timur.

**Peningkatan kualitas bahan baku** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a digunakan untuk peningkatan kualitas bahan baku industri hasil tembakau yang meliputi :

- a. Standarisasi kualitas bahan baku;
- b. Mendorong pembudidayaan bahan baku dengan kadar nikotin rendah;
- c. Pengembangan sarana laboratorium uji dan Pengembangan metode pengujian;
- d. Penanganan panen dan pasca panen bahan baku;
- e. Penguatan kelembagaan kelompok tani dan pedagang bahan baku untuk industri dan hasil tembakau.

**Pembinaan industri** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b digunakan untuk pembinaan industri hasil tembakau, meliputi :

- a. Pendataan mesin/peralatan mesin produksi hasil tembakau (registrasi mesin/peralatan mesin) dan memberikan tanda khusus;
- b. Penerapan Ketentuan terkait hak atas kekayaan intelektual (HAKI);
- c. Pembentukan Kawasan Industri Hasil Tembakau;
- d. Pemetaan Industri Hasil tembakau;
- e. Kemitraan antara Usaha Kecil Menengah (UKM) dan usaha besar dalam pengadaan bahan baku;
- f. Penguatan kelembagaan asosiasi industri hasil tembakau dan/atau rokok; dan
- g. Pengembangan Industri Hasil Tembakau dengan kadar tar dan nikotin rendah dengan penerapan Good Manufacture Practices (GMP).

**Pembinaan lingkungan sosial** digunakan untuk meminimalkan dampak negatif kegiatan industri hasil tembakau dari hulu hingga hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf c, meliputi :

- a. Pembinaan kemampuan dan keterampilan kerja masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dan / atau daerah penghasil bahan baku industri hasil tembakau;
- b. Penerapan manajemen Limbah Industri hasil tembakau yang mengacu pada Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) ;
- c. Penetapan kawasan tanpa asap rokok dan pengadaan tempat khusus untuk merokok di tempat umum ;
- d. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan penyediaan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak asap rokok.
- e. Penguatan sarana dan prasarana kelembagaan pelatihan bagi tenaga kerja industri hasil tembakau; dan/atau

- f. Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, dilaksanakan antara lain melalui bantuan permodalan dan sarana produksi.

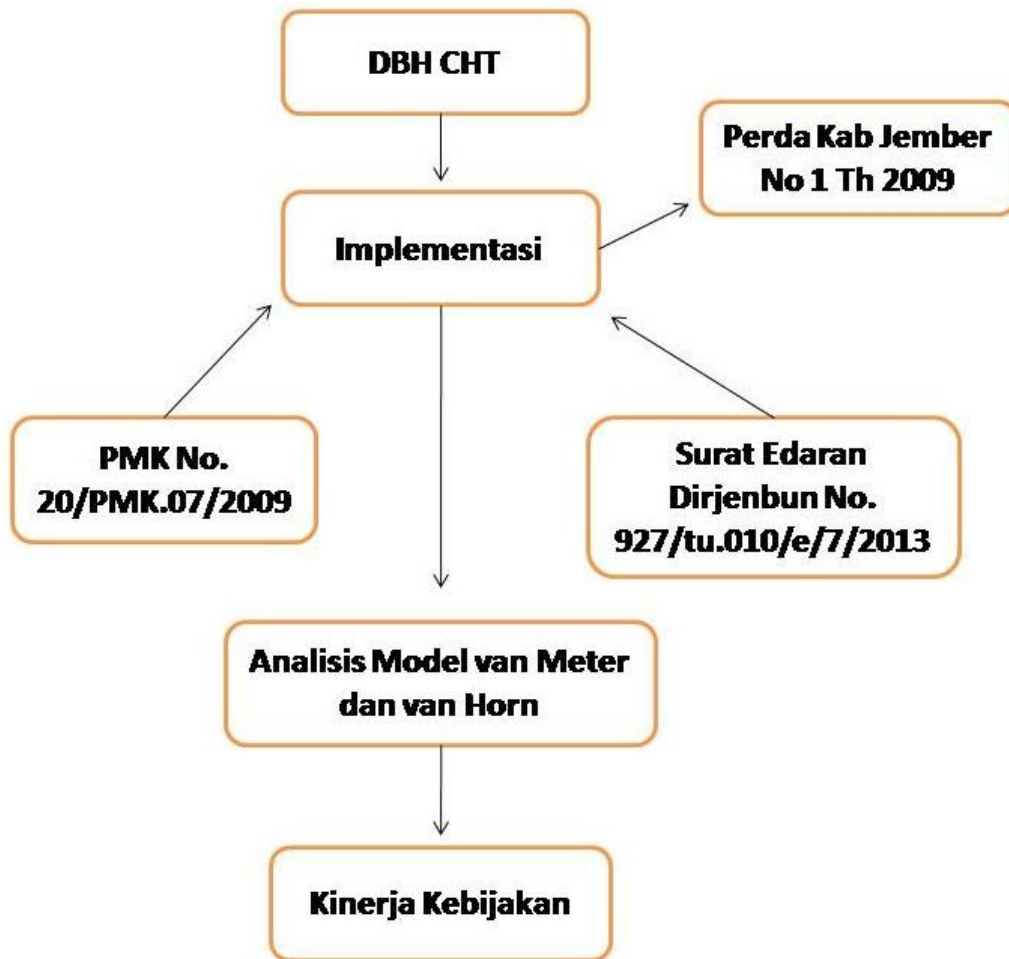
Sosialisasi ketentuan di bidang cukai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf d merupakan kegiatan menyampaikan ketentuan di bidang cukai kepada masyarakat yang bertujuan agar masyarakat mengetahui, memahami, dan mematuhi ketentuan di bidang cukai. Sosialisasi ketentuan di bidang cukai sebagaimana dimaksud dalam meliputi :

- a. Penyuluhan;
- b. Seminar;
- c. Forum Diskusi atau Dialog Interaktif;
- d. Penyebaran pamflet, brosur, leaflet, spanduk, stiker, billboard dan lain-lain;
- e. Iklan layanan masyarakat.

**Pemberantasan barang kena cukai ilegal** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf e, dilakukan melalui pengumpulan informasi peredaran hasil tembakau yang dilekati pita cukai palsu, dilekati pita cukai yang bukan haknya, dilekati pita cukai bekas pakai, yang tidak dilekati pita cukai polos, yang tidak sesuai dengan peruntukannya pada tempat penjual eceran.

## 2.2 Kerangka Berpikir

Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran



DBH CHT yang diterima Kabupaten Jember diimplementasikan oleh Disbunhut dalam rangka pelaksanaan program peningkatan kualitas bahan baku. Implementasi oleh Disbunhut tersebut berdasarkan pada Perda Kabupaten Jember No 1 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah. Pada proses implementasi tersebut, Disbunhut merancang kegiatan penggunaan DBH



CHT pada PMK Nomor 20/PMK.07/2009 dan secara teknis mengacu pada Surat Edaran Dirjenbun Nomor 927/tu.010/e/7/2013.

Pada implementasi DBH CHT di Kabupaten Jember terdapat kendala yang dihadapi peneliti yakni kurangnya tenaga PPL pada UPTD Perkebunan Kabupaten Jember dan keadaan dimana kelompok petani tembakau masih belum mengerti bagaimana memanfaatkan DBH CHT. Hal tersebut menurut peneliti dirasa perlu untuk dikaji ulang terkait bagaimana implementasi dilakukan. Peneliti menganalisis implementasi DBH CHT menggunakan analisis model van Meter dan van Horn. Model yang dikembangkan oleh van Meter dan van Horn memiliki enam variabel dalam menganalisis implementasi DBH CHT yakni:

1. Ukuran dasar dan tujuan kebijakan
2. Sumberdaya
3. Hubungan antar organisasi
4. Karakteristik badan pelaksana
5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
6. Kecenderungan (disposisi) pelaksana.

Analisis yang dilakukan peneliti terhadap variabel-variabel tersebut diharapkan mampu untuk melihat bagaimana performance dari kebijakan yang diimplementasikan di Kabupaten Jember khususnya pada program peningkatan kualitas bahan baku.

## BAB 3. METODE PENELITIAN

Dalam bukunya, Silalahi (2009:12) menjelaskan bahwa dalam arti luas, metode penelitian merupakan cara dan prosedur yang sistematis dan terorganisir untuk menyelidiki suatu masalah tertentu dengan maksud mendapatkan informasi untuk digunakan sebagai solusi atas masalah tersebut. Jadi bisa disimpulkan bahwa dalam sebuah penelitian, terdapat berbagai tahapan atau langkah-langkah yang tersusun secara berurutan dan bertujuan untuk mempermudah peneliti dalam menyelidiki suatu masalah.

Pada bab ini peneliti akan menjabarkan rancangan penelitian yang digunakan oleh peneliti, yaitu sebagai berikut:

1. Disain Penelitian
2. Tempat dan Waktu Penelitian
3. Data dan Sumber Data
4. Teknik Penetapan Informan
5. Teknik Pengumpulan Data
6. Teknik Uji Keabsahan Data
7. Teknik Analisis Data.

### 3.1 Disain Penelitian

Pada penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2012:4) metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Berjenis deskriptif merupakan data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif.

### 3.2 Tempat dan Waktu Penelitian

Menurut Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:23), tempat dan waktu penelitian mencakup lokasi atau daerah sasaran dan kapan (kurun waktu) penelitian dilakukan. Batasan waktu penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah hingga bulan September 2016, sedangkan lokasi penelitian pada penelitian ini dilaksanakan pada:

1. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jember yang terkait dalam melaksanakan kebijakan penggunaan DBH CHT untuk program peningkatan kualitas bahan baku,
2. UPTD Perkebunan Ambulu dan UPTD Kalisat. UPTD kalisat dalam data produksi tembakau merupakan penghasil tembakau Na Oogst terbanyak di Kabupaten Jember, sedangkan UPTD Kalisat merupakan penghasil tembakau Kasturi terbanyak di Kabupaten Jember.
3. Beberapa kelompok tani tembakau penerima DBH CHT pada tahun 2015 di Ambulu dan Kalisat.

### 3.3 Data dan Sumber Data

Pada buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2012:23) dijelaskan bahwa data adalah kumpulan fakta atau informasi yang dapat berbentuk angka atau deskripsi yang berasal dari sumber data. Sumber data ialah uraian tentang asal diperolehnya data penelitian. Menurut sumbernya, terdapat dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Penelitian ini menggunakan kedua jenis data tersebut.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objek penelitian, baik benda maupun orang. Data ini peneliti peroleh dari masing-masing kepala bagian pada unit kerja Disbunhut Kabupaten Jember. Kepala bagian mempunyai tanggung jawab dalam menggunakan DBH CHT, kepala bagian tersebut antara lain:

1. Kepala bagian bina budidaya perkebunan
2. Kepala bagian bidang bina usaha perkebunan
3. Kepala bagian bidang perlindungan tanaman perkebunan
4. Kepala bagian bidang planologi dan pengembangan.

Setelah pada kepala bagian unit kerja Disbunhut, kemudian data diperoleh dari UPTD Perkebunan Ambulu dan UPTD Perkebunan Kalisat. Data juga diperoleh dari kelompok tani tembakau yang ada di Ambulu dan Kalisat Kabupaten Jember. Oleh karena penelitian ini membahas tentang penggunaan DBH CHT pada tahun 2015, data yang peneliti dapatkan hanya sebatas pada tahun 2015. Data primer pada penelitian ini diperoleh melalui observasi dan wawancara secara langsung pada objek penelitian.

- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari dokumen dan atau sumber informasi lainnya. Sumber data sekunder meliputi komentar, interpretasi, atau pembahasan tentang materi original (Silalahi, 2009:291). Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen resmi berupa laporan penggunaan DBH CHT pada tahun 2015 yang terdapat pada Disbunhut selaku pengguna DBH CHT di Kabupaten Jember pada program peningkatan kualitas bahan baku.

### **3.4 Teknik Penetapan Informan**

Menurut Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:23), informan adalah orang yang menguasai dan memahami objek penelitian dan mampu menjelaskan secara rinci masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik purposive sampling untuk menentukan informan. Penentuan sumber informasi secara purposive dilandasi dengan tujuan atau pertimbangan tertentu terlebih dahulu. Oleh karena itu, pengambilan sumber informasi (informan)

didasarkan pada maksud yang telah ditetapkan sebelumnya. Purposive dapat diartikan sebagai maksud, tujuan, atau kegunaan.

Penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau di Kabupaten Jember terfokus pada program peningkatan kualitas bahan baku. Informan yang telah ditetapkan pada penelitian ini adalah:

1. Ibu Sri selaku Kepala Bidang Planologi dan Pengembangan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jember dan koordinator dalam penggunaan DBH CHT program peningkatan kualitas bahan baku,
2. Bapak Adrian selaku Kepala Bidang Bina Usaha Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jember,
3. Bapak Sigit selaku Kepala Bidang Perlindungan Tanaman Perkebunan dan RLPD Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jember,
4. Ibu Nana selaku Kepala Bidang Bina Budidaya Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jember,
5. Bapak Holim selaku PPL UPTD Perkebunan Ambulu Kabupaten Jember,
6. Bapak Hadi selaku kepala UPTD Perkebunan Kalisat Kabupaten Jember,
7. Beberapa kelompok petani tembakau Ambulu sebagai penerima bantuan DBH CHT pada tahun 2015,
8. Beberapa kelompok petani tembakau Kalisat sebagai penerima bantuan DBH CHT pada tahun 2015 dan salah satu UPTD yang kekurangan tenaga PPL.

### **3.5 Teknik Pengumpulan Data**

Data pada penelitian sangatlah penting untuk membantu peneliti dalam menemukan jawaban atas masalah yang diteliti. Pada penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan antara lain:



## 1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Moleong, 2012:186). Menurut Patton dalam Moleong (2012:187), terdapat tiga macam jenis wawancara yaitu,

### a) Wawancara pembicaraan informal

Pada jenis wawancara ini pertanyaan yang diajukan sangat bergantung pada pewawancara itu sendiri, jadi bergantung pada spontanitasnya dalam mengajukan pertanyaan kepada terwawancara.

### b) Pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara

Jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang dirumuskan tidak perlu ditanyakan secara berurutan. Petunjuk wawancara hanyalah berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isi wawancara untuk menjaga agar pokok-pokok yang direncanakan dapat seluruhnya tercakup.

### c) Wawancara baku terbuka

Jenis wawancara ini adalah wawancara yang menggunakan seperangkat pertanyaan baku. Urutan pertanyaan, kata-katanya, dan cara penyajiannya pun sama untuk setiap responden. Keluwesan mengadakan pertanyaan pendalaman (probing) terbatas, dan hal itu bergantung pada situasi wawancara dan kecakapan pewawancara.

## 2. Dokumentasi

Dalam penelitian ini dokumen yang digunakan adalah dokumen resmi. Menurut Moleong (2012:219) dokumen resmi terbagi atas dokumen internal dan eksternal. Dokumen internal berupa memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga masyarakat tertentu yang digunakan dalam kalangan sendiri. Termasuk



didalamnya risalah atau laporan rapat, keputusan pimpinan kantor, dan sebagainya. Dokumen eksternal berisi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, misalnya majalah, buletin, pernyataan, dan berita yang disiarkan kepada media massa.

### 3.6 Teknik Uji Keabsahan Data

Menurut Sugiyono (2014:430) uji keabsahan data dalam penelitian, sering hanya ditekankan pada uji validitas dan realibilitas. Dalam penelitian kualitatif, kriteria utama terhadap data hasil penelitian adalah valid, reliabel dan obyektif. Validitas merupakan derajat ketepatan antara data yang terjadi pada obyek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti. Terdapat dua macam validitas penelitian yaitu validitas internal dan validitas eksternal. Validitas internal berkenaan dengan derajat akurasi desain penelitian dengan hasil yang dicapai. Validitas eksternal berkenaan dengan derajat akurasi apakah hasil penelitian dapat digeneralisasikan atau diterapkan pada populasi dimana sampel tersebut diambil. Dalam hal realibilitas, Susan Stainback dalam Sugiyono (2012:431) menyatakan, realibilitas berkenaan dengan derajat konsistensi dan stabilitas data atau temuan. Menurut Sugiyono (2012:431) obyektivitas berkenaan dengan “derajat kesepakatan” atau “interpersonal agreement” antar banyak orang terhadap suatu data.

Untuk menguji keabsahan data dalam penelitian kualitatif menggunakan istilah uji kredibilitas (validitas internal). Terdapat bermacam-macam cara pengujian kredibilitas data yakni (Sugiyono, 2012:435), perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan, triangulasi, analisis kasus negative dan member check. Berikut cara pengujian kredibilitas data yang digunakan oleh peneliti:

#### a. Perpanjangan pengamatan

Dengan perpanjangan pengamatan berarti peneliti kembali ke lapangan, melakukan pengamatan, wawancara lagi dengan sumber data yang pernah ditemui maupun yang baru. Dengan perpanjangan pengamatan ini, peneliti

mengecek kembali apakah data yang telah diberikan selama ini merupakan data yang sudah benar atau tidak.

b. Meningkatkan Ketekunan

Meningkatkan ketekunan berarti melakukan pengamatan secara lebih cermat dan berkesinambungan. Dengan cara tersebut maka kepastian data dan urutan peristiwa akan dapat direkam secara pasti dan sistematis.

c. Triangulasi

Triangulasi dalam pengujian kredibilitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Dengan demikian terdapat triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data, dan waktu. Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Triangulasi waktu dapat dilakukan dengan cara pengecekan dengan wawancara, observasi atau teknik lain dalam waktu atau situasi yang berbeda.

### 3.7 Teknik Analisis Data

Dalam Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2012:24) dijelaskan bahwa teknik penyajian dan analisis data ialah uraian tentang cara mengkaji dan mengolah data awal atau data mentah sehingga menjadi data atau informasi dan uraian tentang analisisnya. Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu (Sugiyono, 2014:404). Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2014:404) aktifitas dalam analisis data, yaitu reduksi data, data display, dan conclusion drawing/verification.

a. Reduksi data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.

b. Data display (penyajian data)

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan data. Jika dalam penelitian kualitatif penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk table, grafik, phine chard, pictogram dan sejenisnya. Menurut Miles dan Huberman yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif (Sugiyono, 2014:408). Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah difahami tersebut.

c. Conclusion drawing / Verivication

Langkah ke tiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori. Bila telah didukung oleh data-data yang mantap, maka dapat dijadikan kesimpulan yang kredibel.

## BAB 5. PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai implementasi kebijakan penggunaan dana bagi hasil cukai hasil tembakau: pengguna pada program peningkatan kualitas bahan di Kabupaten Jember, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan program peningkatan kualitas bahan baku di Kabupaten Jember dilaksanakan oleh Disbunhut Kabupaten Jember mengacu pada PMK Nomor 84/PMK.07.2008 jo. PMK Nomor 20/PMK.07/2009 dan Surat Edaran Dirjenbun Nomor 927/tu.010/e/7/2013.
2. Kendala yang dihadapi oleh Disbunhut saat implementasi dilakukan, mengakibatkan tidak terlaksananya beberapa kegiatan yang dirasa penting. Salah satu kegiatan yang dimaksud peneliti adalah fasilitasi Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK). Walaupun mayoritas kegiatan dapat terlaksana akan tetapi fasilitasi Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK) dibutuhkan oleh sebagian besar kelompok petani tembakau.
3. Hasil dari analisis implementasi model van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa kurangnya sumberdaya yang terdapat pada sebagian UPTD perkebunan dapat mempengaruhi kecenderungan pelaksana, dan kemudian akan berpengaruh pada kinerja. Kurangnya sumberdaya manusia pada Disbunhut mengakibatkan staff UPTD merangkap sebagai PPL. Rangkap jabatan tersebut tidak diimbangi dengan insentif sesuai dengan beban kerja yang diterima, sehingga mengakibatkan staff UPTD yang merangkap sebagai PPL enggan untuk melaksanakan tugasnya sebagai PPL. Keengganan tersebut memberikan pengaruh pada variabel kecenderungan pelaksana. Pelaksana yang bekerja

dengan perasaan tidak peduli terhadap tujuan dari kebijakan itu sendiri mengakibatkan tercapainya tujuan dari kebijakan menjadi kurang maksimal.

## 5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah peneliti sajikan dari hasil analisis penelitian, peneliti dapat memberikan saran terkait implementasi kebijakan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (Penggunaan Pada Program Peningkatan Kualitas Bahan Baku Di Kabupaten Jember) sebagai berikut:

1. Penambahan petugas PPL pada UPTD yang mengalami kekurangan tenaga PPL harap segera dilakukan jika ada petugas PPL yang pensiun. Dengan adanya jumlah tenaga PPL yang sesuai maka transfer teknologi dapat berjalan dengan maksimal.
2. Memberikan insentif bagi staff UPTD yang merangkap jabatan menjadi tenaga PPL. Apabila tenaga PPL yang pensiun dan belum juga mendapatkan pengganti, maka bagi staff lain yang merangkap menjadi tenaga PPL harap diberikan insentif tambahan sesuai dengan beban kerja yang diterima, agar mereka yang merangkap menjadi tenaga PPL dapat menjalankan tugas tambahannya dengan baik.
3. Komunikasi harus lebih ditingkatkan antara UPTD dengan Disbunhut. Dalam menyampaikan bagaimana proses penggunaan DBH CHT dimulai dari apa saja bantuan yang ditawarkan, proses pengajuan proposal, hingga proses pemilihan proposal yang akan didanai DBH CHT termasuk di dalamnya ketentuan-ketentuan apa saja yang menjadi prioritas agar proposal dapat disetujui untuk dibantu.



**DAFTAR PUSTAKA**

Abidin, Said Zainal, 2012. *Kebijakan Publik*. Salemba Humanika: Jakarta.

Bungin, Burhan, 2012. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. PT Raja Grafindo Persada: Jakarta.

Creswell, John W., 2015. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset Memilih di antara Lima Pendekatan*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

HAW, Widjaya, 2011. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Rajawali Pers: Jakarta.

Indiahono, Dwiyanto, 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gava Media: Yogyakarta.

*Kabupaten Jember Dalam Angka 2013*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember.

*Kabupaten Jember Dalam Angka 2014*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember.

*Kabupaten Jember Dalam Angka 2016*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember.

Moleong, Lexy J., 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya: Bandung.

Nugroho, Riant, 2012. *Public Policy*. Elex Media Komputindo: Jakarta.

Parson, Wayne, 2008. *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana: Jakarta.



Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Gava Media: Yogyakarta.

Rosalia, Cahaya. 2014. *Implementasi Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Kabupaten Jember*. Universitas Jember: Jember.

Silalahi, Ulber., 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Refika Aditama: Bandung.

Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

Sugiyono, 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta: Bandung.

Sugiyono, 2014. *Metode Penelitian Manajemen*. Alfabeta: Bandung.

Universitas Jember. 2012. *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah*. Jember: Jember University Press.

Winarno, Budi, 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Caps: Yogyakarta.

Yusuf, Muri, 2014. *Metode Penelitian: Kuantitatif, Kualitatif, dan Penelitian Gabungan*. Prenadamedia Grup: Jakarta.

## **Perundang-undangan**

Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai No. PER-21/BC/2015 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Jawa Timur.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 198/PMK. 010/2015 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 20/PMK.07/2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 25/PMK.07/2015 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2015.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

Surat Edaran Direktorat Jenderal Perkebunan Nomor 927/tu.010/e/7/2013 tentang Pemanfaatan DBH-CHT di On-farm.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 39 Tahun 2007 tentang Cukai.

Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan.

## **Internet**

<http://www.beritametro.co.id/jawa-timur/dana-hasil-cukai-rp-17-m-disalahgunakan>, diakses Rabu, 13 April 2016.

[www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id), diakses Sabtu, 07 Mei 2016.



**LAMPIRAN**

**DAFTAR SINGKATAN**



|           |   |
|-----------|---|
| AMDAL     | = Analisis Dampak Lingkungan                |
| APBD      | = Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah    |
| APBN      | = Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara    |
| BNO       | = Besuki Na Oogst                           |
| BPHTB     | = Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan |
| CHT       | = Cukai Hasil Tembakau                      |
| DAS       | = Daerah Aliran Sungai                      |
| DBH CHT   | = Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau      |
| DBH       | = Dana Bagi Hasil                           |
| Dirjenbun | = Direktorat Jenderal Perkebunan            |
| Disbunhut | = Dinas Perkebunan dan Kehutanan            |
| GMP       | = Good Mnuufacture Practices                |
| IPM       | = Indeks Pembangunan Manusia                |
| PAD       | = Pendapatan Asli Daerah                    |
| PBB       | = Pajak Bumi dan Bangunan                   |
| PDRB      | = Produk Domestik Regional Bruto            |
| Perda     | = Peraturan Daerah                          |
| Pergub    | = Peraturan Gubernur                        |
| PMK       | = Peraturan Menteri Keuangan                |



|      |                                 |
|------|---------------------------------|
| PPL  | = Petugas Penyuluh Lapang       |
| RT   | = Rukun Tetangga                |
| RW   | = Rukun Warga                   |
| SDM  | = Sumber Daya Manusia           |
| SE   | = Surat Edaran                  |
| SKPD | = Satuan Kerja Perangkat Daerah |
| TBK  | = Tembakaus                     |
| TPT  | = Tingkat Pengangguran Terbuka  |
| UKM  | = Usaha Kecil Menengah          |
| UPTD | = Unit Pelaksana Teknik Dinas   |
| UU   | = Undang-Undang                 |
| VO   | = Voor Oogst                    |



Wawancara dengan kelompok petani tembakau Kec. Ambulu Desa Sabrang  
Kabupaten Jember



Kelompok Petani Tembakau Karya Utama



Kelompok Petani Tembakau Ngudi Barokah dan Sido Makmur





Kelompok Petani Tembakau yang mendapatkan bantuan berupacultivator pada tahun 2015



Bantuan rumah pengering (omprongan) pada tahun 2015



Keadaan di dalam rumah pengering (omprongan), tembakau Na oogst saat dikeringkan

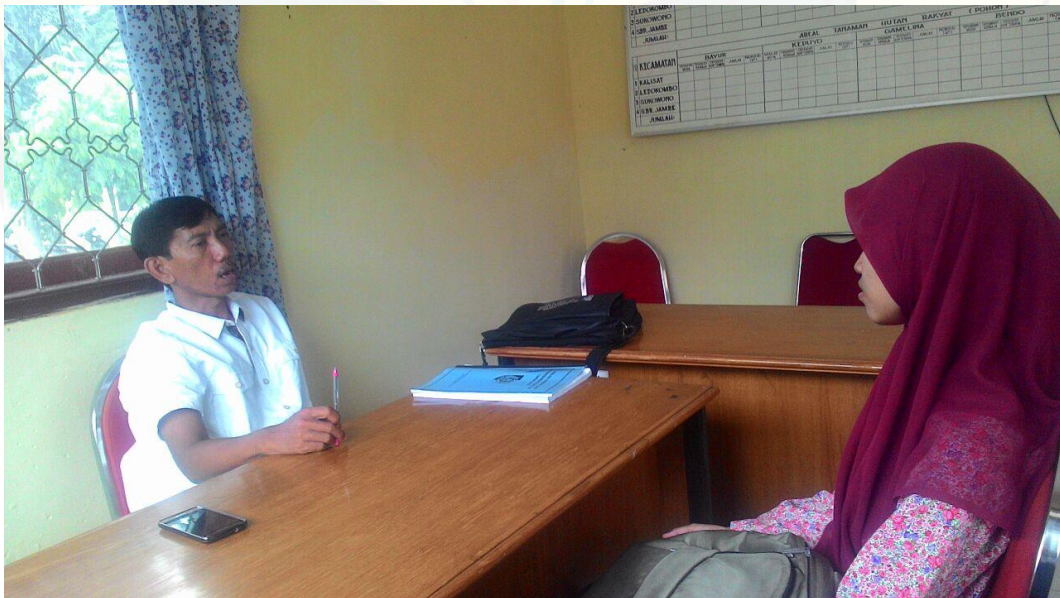


Kelompok Sido Makmur mendapat bantuan pada tahun 2015 berupa rumah kompos





Rumah kompos beserta isinya yakni alat pencampur dan obat-obatan untuk membuat pupuk



Wawancara dengan Kepala UPTD Perkebunan Kalisat Kabupaten Jember



Wawancara dengan Ibu Sri selaku Kabid Planologi Disbunhut Kab. Jember pada tanggal 20 Oktober 2016

### **PEDOMAN WAWANCARA**

1. Peraturan-peraturan terkait yang digunakan
2. Bagaimana proses implementasi secara keseluruhan?
3. Bagaimana pemahaman anda tentang DBH CHT?
4. Bagaimana dengan ketersediaan sumberdaya yang dibutuhkan?
5. Bagaimana komunikasi dilakukan dalam melaksanakan kegiatan?
6. Bagaimana Disbunhut melaksanakan penggunaan DBH CHT?
7. Bagaimana opini masyarakat dengan adanya bantuan DBH CHT?
8. Manfaat apa saja yang diterima oleh target grup?

