JAKP (Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik)
ISSN (online): 2657-0092 | ISSN (print): 2301-4342 |
Website: http://jakp.fisip.unand.ac.id|
Email: Jakpfisipunand@soc.unand.ac.id |

Research article

Impact of Tobacco Excise Revenue Sharing on Cigarette Workers' Welfare in Kudus

Evaluasi Dampak Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau terhadap Kesejahteraan Buruh Rokok di Kudus

Awwaliya Putri[*], *M. Nur Rofiq Addiansyah*
Fakultas Dakwah dan Komunikasi Islam, UIN Sunan Kudus, Kudus, Indonesia.
[*] Co respondent Author: awwaliyaputri@student.iainkudus.ac.id

Article Information

Article history:

Received	:	28 November 2025
Revised	:	8 December 2025
Accepted	:	25 January 2026
Available online	:	2 February 2026

Keywords:
Tobacco excise revenue sharing; Cash transfer policy; Cigarette workers; Economic welfare; Local fiscal policy

Abstract

The tobacco industry plays a significant role in sustaining the local economy of Kudus Regency while simultaneously contributing to state revenue through excise taxation. This condition raises a policy issue regarding the extent to which fiscal revenue from tobacco excise can improve the economic welfare of cigarette workers. This study analyzes the impact of a cash transfer policy funded by the Tobacco Excise Revenue Sharing Fund, a fiscal mechanism that allocates excise revenue to local governments, on the economic welfare of cigarette workers in Kudus Regency. The research employs a qualitative approach based on primary data collected through in-depth interviews with six cigarette workers from three different companies. The analysis focuses on the distribution mechanism, benefit reception, and changes in workers' economic conditions following the receipt of cash assistance. William N. Dunn's policy evaluation framework is used to assess policy effectiveness in terms of outcomes and impacts. The findings indicate that the cash transfer policy contributes to short-term improvements in workers' economic welfare, particularly in income support and the ability to meet household needs. These effects remain temporary because the policy primarily enhances purchasing power without strengthening workers' economic capacity. This study recommends that local government design a more transformative cash assistance policy by integrating income support with economic empowerment initiatives for cigarette workers.

To cite this article:
Awwaliya P, & Addiansyah, M. N. R. (2026). Dampak dana bagi hasil cukai tembakau terhadap kesejahteraan buruh rokok di Kudus. JAKP (Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik), 11(1), 1–22. https://doi.org/10.25077/jakp.11.1.1-21

© 2026, the author(s). Publish by the Public Administration Laboratory of Faculty of Social and Political Sciences, Andalas University Indonesia. This is an open access article under theCC BY-NC-SA 4.0 license (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

1. Pendahuluan

Industri Hasil Tembakau menempati posisi strategis dalam struktur perekonomian nasional dan daerah. Pada tingkat nasional, sektor ini menjadi penyumbang penerimaan cukai terbesar bagi negara. Data menunjukkan bahwa penerimaan cukai hasil tembakau Indonesia mencapai 213 triliun rupiah pada tahun 2023 dan meningkat menjadi 216,9 triliun rupiah pada tahun 2024. Kontribusi tersebut setara dengan sekitar 4,22 persen terhadap Produk Domestik Bruto serta mendominasi total penerimaan bea dan cukai nasional yang mencapai 226,4 triliun rupiah (Bea Cukai, 2025). Ketergantungan fiskal terhadap sektor tembakau tersebut menimbulkan persoalan kebijakan terkait keberlanjutan penerimaan negara dan konsekuensi sosial ekonomi yang menyertainya.

Selain berperan sebagai sumber penerimaan fiskal, industri hasil tembakau turut menggerakkan roda ekonomi nasional melalui penyerapan tenaga kerja. Kementerian Perindustrian mencatat bahwa sektor ini menyerap sekitar 5,98 juta tenaga kerja yang tersebar pada aktivitas pertanian tembakau dan industri rokok. Indonesia juga tercatat sebagai salah satu negara dengan tingkat konsumsi rokok tertinggi di dunia. Survei Global Adult Tobacco Survey yang dirilis Kementerian Kesehatan bersama World Health Organization menunjukkan lebih dari 70 juta penduduk Indonesia merupakan perokok aktif (Layoun et al., 2017). Tingginya tingkat konsumsi tersebut mendorong peningkatan produksi rokok nasional dan berimplikasi langsung pada peningkatan penerimaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dari tahun ke tahun (Mulyatini et al., 2023).

Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau berfungsi sebagai instrumen fiskal yang mengatur distribusi penerimaan cukai kepada pemerintah daerah (Suteki & Rahajeng Putri, 2020). Kebijakan ini memuat tujuan yang saling berketegangan. Negara menggunakan kebijakan cukai untuk mengendalikan konsumsi tembakau demi kepentingan kesehatan publik, sementara pemerintah daerah memanfaatkan alokasi dana tersebut untuk mendukung kesejahteraan buruh rokok dan menjaga keberlanjutan aktivitas industri tembakau (Hikmawati, 2017). Ketegangan tujuan tersebut menjadikan kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau relevan untuk dikaji secara empiris pada tingkat implementasi.

Kabupaten Kudus menjadi lokasi yang signifikan dalam kajian ini karena peran strategis wilayah tersebut dalam peta industri rokok nasional. Kabupaten ini merupakan pusat industri rokok di Provinsi Jawa Tengah dengan keberadaan lebih dari 161 perusahaan rokok, termasuk perusahaan besar seperti PT Djarum, PT Sukun, dan PT Nojorono (Sucahyo, 2025). Data Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi, dan UKM Kabupaten Kudus mencatat bahwa industri rokok menyerap sekitar 77.236 tenaga kerja pada tahun 2025. Aktivitas industri tersebut menyumbang sekitar 70 persen terhadap Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kudus yang mencapai 128,612 triliun rupiah pada tahun 2024 (Maulidina & Amin Pujiati, 2024). Pada triwulan pertama tahun 2025, penerimaan cukai rokok dari Kabupaten Kudus tercatat sebesar 10,92 triliun rupiah dari target tahunan 48,02 triliun rupiah (Risanjani A. A. & Anggi R., 2024).

Pemerintah Kabupaten Kudus mengalokasikan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau ke dalam sejumlah program sosial dan ekonomi, salah satunya berupa Bantuan Langsung Tunai bagi buruh rokok. Program tersebut memberikan bantuan tunai kepada buruh pabrik rokok dan pekerja sektor industri tembakau dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan memperkuat daya beli. Pelaksanaan program ini diatur melalui Peraturan Bupati Kudus Nomor 17 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Langsung Tunai yang Bersumber dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (Bupati Kudus, 2025a). Kebijakan tersebut mengandaikan bahwa bantuan tunai mampu memperbaiki kondisi ekonomi buruh rokok secara langsung.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dalam berbagai konteks. Dika dan Mukiwihando (2021) menelaah pengelolaan dana tersebut dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Kudus dan menemukan bahwa pelaksanaan anggaran telah sesuai regulasi meskipun masih menghadapi kendala pada tahap realisasi. Hikmawati (2017) mengkaji penggunaan dana bagi hasil cukai untuk pelatihan keterampilan mantan buruh rokok yang mengalami pemutusan hubungan kerja. Suteki dan Rahajeng Putri (2020) menyoroti penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dalam program pembinaan lingkungan sosial untuk pengentasan kemiskinan melalui keterlibatan pemangku kepentingan.

Kajian-kajian tersebut umumnya berfokus pada aspek tata kelola, efektivitas anggaran, serta kepatuhan terhadap regulasi. Penelitian yang secara spesifik menelaah dampak program Bantuan Langsung Tunai berbasis Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau terhadap kesejahteraan ekonomi buruh rokok masih terbatas. Padahal, buruh rokok merupakan kelompok sasaran utama yang mencerminkan keberhasilan tujuan sosial kebijakan ini. Kesenjangan tersebut menunjukkan perlunya analisis yang menempatkan pengalaman dan persepsi penerima manfaat sebagai pusat evaluasi kebijakan.

Penelitian ini bertujuan menganalisis dampak kebijakan Bantuan Langsung Tunai yang bersumber dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau terhadap kesejahteraan ekonomi buruh rokok di Kabupaten Kudus. Analisis mencakup aspek pendapatan, pemenuhan kebutuhan dasar, serta stabilitas ekonomi buruh. Penelitian ini juga berupaya mengidentifikasi kendala implementasi dan peluang perbaikan kebijakan agar desain program Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau mampu menghasilkan dampak kesejahteraan yang lebih berkelanjutan. Temuan penelitian diharapkan memberikan kontribusi akademik dalam kajian kebijakan fiskal daerah sekaligus menjadi rujukan praktis bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau yang lebih tepat sasaran dan akuntabel.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan cara deskriptif analitis. Metode ini dipilih karena penelitian bertujuan mengevaluasi dampak Kebijakan DBHCHT dari perspektif penerima yakni buruh rokok. Penelitian ini tidak hanya menilai kebijakan berdasarkan angka atau indikator makro, tetapi juga berupaya menggali pengalaman subjektif buruh terhadap implementasi Program BLT-DBHCHT. Menurut Creswell (2018), pendekatan kualitatif relevan digunakan untuk memahami fenomena sosial yang kompleks melalui sudut pandang partisipan. Menurut Yin (2014) menjelaskan bahwa metode deskriptif analitis cocok untuk menguraikan proses dan konteks kebijakan publik secara mendalam (Furidha, 2024).

Konteks sosial dan institusional Kabupaten Kudus menjadi alasan utama pemilihan lokasi penelitian ini. Kudus dikenal sebagai salah satu sentra industri rokok terbesar di Indonesia

(Budiawan & Hutasoit, 2025). Daerah ini juga berkontribusi signifikan terhadap penerimaan cukai nasional serta ketergantungan ekonomi masyarakat pada sektor tersebut. Sebagian besar tenaga kerja di sektor ini merupakan buruh perempuan dengan latar belakang ekonomi menengah ke bawah, yang menjadikan Kudus representatif untuk menggambarkan dinamika kebijakan DBHCHT di daerah berbasis industri tembakau. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Kudus juga termasuk penerima DBHCHT terbesar secara nasional, sehingga menjadi lokasi strategis untuk menilai efektivitas implementasi program BLT bagi buruh rokok.

Sumber data yang digunakan berbasis data primer hasil wawancara. Teknik pemilihan informan dilakukan dengan *purposive sampling*, yaitu penentuan subjek berdasarkan kriteria tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian (Romdona et al., 2025). Enam informan utama merupakan buruh rokok penerima BLT DBHCHT yang dipilih berdasarkan kriteria usia produktif (25–45 tahun), lama bekerja di atas lima tahun, serta aktif bekerja di perusahaan rokok di wilayah Kabupaten Kudus. Pemilihan jumlah informan mempertimbangkan ketercukupan data (*data saturation*), di mana informasi yang diperoleh telah berulang dan tidak menambah temuan baru. Selain itu, wawancara tambahan dilakukan dengan satu pejabat dari Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi, dan UKM Kabupaten Kudus untuk memperkuat konteks kebijakan daerah.

Teknik pengumpulan data menggunakan kombinasi wawancara mendalam, observasi langsung, dan studi literatur. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur dengan panduan pertanyaan terbuka agar informan dapat menyampaikan pandangan secara bebas dan mendalam. Setiap wawancara berlangsung sekitar 15-30 menit dan direkam dengan izin informan. Semua informan telah memberikan persetujuan terkait hasil wawancara yang digunakan dalam penelitian ini. Data pribadi dan privasi informan telah dijamin kerahasiaannya. Observasi dilakukan di lingkungan pabrik dan tempat tinggal buruh untuk melihat kondisi sosial ekonomi secara langsung. Sementara itu, studi literatur dilakukan terhadap dokumen resmi seperti laporan realisasi DBHCHT, Peraturan Bupati, serta publikasi akademik yang relevan.

Guna menjaga validitas dan reliabilitas data, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber dan teknik, yaitu membandingkan hasil wawancara dengan data observasi dan dokumen kebijakan untuk memastikan konsistensi informasi. Analisis data dilakukan mengikuti model Miles, Huberman, dan Saldaña yang meliputi tiga tahapan utama yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (Ardiansyah et al., 2023). Satuan analisis dalam penelitian ini adalah tema dan narasi makna yang muncul dari pengalaman buruh mengenai dampak program BLT DBHCHT terhadap kesejahteraan ekonomi mereka. Proses analisis dilakukan secara interaktif dan berkelanjutan hingga diperoleh pola dan temuan yang dapat menjawab fokus penelitian. Dengan desain ini, penelitian diharapkan mampu menghasilkan gambaran yang komprehensif tentang implementasi kebijakan BLT DBHCHT serta memberikan kontribusi empiris bagi penguatan kebijakan kesejahteraan buruh di daerah berbasis industri tembakau.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kondisi Industri Hasil Tembakau (IHT) di Kabupaten Kudus

Menurut catatan statistik Kabupaten Kudus, secara historis industri rokok di daerah ini telah menjadi tulang punggung ekonomi lokal sejak awal abad ke-20. Pada tahun 1930 terdapat 70 perusahaan rokok kretek yang terdiri dari 14 perusahaan besar dan 56 perusahaan kecil. Jumlah ini meningkat menjadi 165 perusahaan pada tahun 1932 dan mencapai puncaknya 175 perusahaan pada tahun 1933. Nmaun, pada tahun 1934 menurun menjadi 152. Transformasi besar terjadi di pertengahan abad ke-20, ketika beberapa industri kecil berkembang menjadi perusahaan besar seperti PT Nojorono (1932), PR Sukun (1948), dan PT Djarum (1951). Kini perusahaan-perusahaan tersebut menjadi ikon nasional dalam industri kretek. Memasuki era reformasi, industri rokok Kudus menghadapi tantangan baru akibat regulasi kesehatan dan kebijakan cukai yang semakin ketat (Mubarok Akhmad & Yuliati, 2022). Namun demikian, perusahaan besar seperti Djarum, Sukun, dan Nojorono masih bertahan dan mendominasi pasar hingga saat ini.

Tabel 1. Daftar Perushaan Rokok dan Jumlah Buruh di Kab Kudus

Nama Perushaan Rokok	Jumlah Tenaga Kerja
PT Djarum	41.600
PT Sukun Wartono Indonesia	4.025
PT Nojorono Tobacco International	3.200
PT Nikorama Citra Tobacco	1.738
Perusahaan kecil /menengah lain	26.673
Total	**77.236**

Sumber: PPRK Kabupaten Kudus 2025

Menurut data dari Badan Pusat Statistik di tahun 2023 perusahaan rokok di Kabupaten Kudus memproduksi sekitar 47,80 miliar batang rokok di sepanjang tahun (Mulyatini et al., 2023) Angka tersebut terus meningkat sejalan dengan banyaknya perusahaan rokok baru yang didirikan. Produksi rokok di Kudus sendiri didominasi oleh dua jenis rokok yakni Sigaret Kretek Mesin (SKM) dan Sigaret Kretek Tangan (SKT). SKM saat ini masih menjadi rokok dengan produktivitas tertinggi dalam skala nasional dikarenakan sifat produksinya yang menggunakan mesin sehingga mampu menghasilkan volume yang lebih besar. Meskipun demikian, SKT tetap memiliki peran penting terutama dalam penyerapan tenaga kerja lokal dikarenakan proses produksinya yang padat karya. Berikut adalah tabel jumlah produksi rokok di Kabupaten Kudus sepanjang tahun 2023 (Mabruri, 2023).

Tabel 2. Jumlah Produksi Rokok Kabupaten Kudus 2023

Bulan	Sigaret Kretek Tangan	Sigaret Kretek Mesin	Klobot	Jumlah/Total
Januari	1 556 616 916	2 479 236 500	–	4 035 853 416
Februari	1 384 414 420	2 274 502 808	–	3 658 917 228
Maret	1 455 744 120	2 318 837 768	–	3 774 581 888
April	1 222 501 228	1 339 468 332	57 600	2 562 027 160
Mei	1 580 910 536	2 513 526 028	18 000	4 094 454 564
Juni	1 432 439 640	2 361 065 940	35 400	3 793 540 980
Juli	1 581 619 464	2 603 518 024	54 000	4 185 191 488
Agustus	1 868 409 384	2 433 255 344	–	4 301 664 728
September	1 868 306 254	2 004 324 260	54 000	3 872 684 514
Oktober	2 108 897 020	2 235 455 176	–	4 344 352 196
November	2 226 771 380	2 362 573 256	24 000	4 589 368 636
Desember	2 446 208 688	2 144 914 720	–	4 591 123 408
Kabupaten Kudus	**20 732 839 050**	**27 070 678 156**	**243 000**	**47 803 760 206**

Sumber: PPRK Kabupaten Kudus, 2023

Menurut data dari Kementerian Perindustrian tahun 2022 menunjukkan bahwa secara nasional sekitar 70% buruh rokok bekerja pada sektor SKT sedangkan sisanya 30% pada sektor SKM (Larasati & Jannah, 2022). Pola ini juga tercermin di Kabupaten Kudus, mengingat daerah ini merupakan basis industri padat karya yang mengandalkan buruh linting SKT. Kondisi demikian ini menjadikan buruh SKT sebagai kelompok pekerja dominan yang sekaligus rentan dikarenakan sistem kerja mereka yang lebih mengutamakan produktivitas manual dibandingkan pekerja SKM yang didukung oleh teknologi mesin. Setidaknya terdapat 77.236 orang buruh yang bekerja di 161 perusahaan rokok di Kabupaten Kudus. Perusahaan tersebut tersebar di Kecamatan Kota, Jati, Mejobo dan Gebog. Mayoritas buruh yang dipekerjakan adalah wanita dengan rentang usia antara 23 hingga 54 tahun. Buruh dengan usia diatas 55 tahun akan diberhentikan sesuai dengan ketentuan kepegawaian (Mulyatini et al., 2023)

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan BLT-DBHCHT di Kabupaten Kudus pada dasarnya diarahkan untuk melindungi stabilitas ekonomi kelompok buruh SKT yang menjadi tulang punggung industri rokok lokal. Mengingat sebagian besar dari mereka adalah pekerja perempuan dengan status kontrak dan penghasilan yang fluktuatif. Bantuan langsung tunai berfungsi sebagai instrumen kompensasi sosial untuk menjaga daya beli rumah tangga ketika produktivitas menurun, terutama pada masa sepi produksi atau penyesuaian tarif cukai. Dengan demikian kesejahteraan ekonominya dapat terus bertahan disaat menghadapi kondisi tidak menentu.

3.2 Kondisi Ekonomi Buruh Rokok di Kabupaten Kudus

Buruh rokok di Kabupaten Kudus sebagian besar bekerja dalam sistem upah harian dan upah borongan. Berdasarkan kesepakatan antara Federasi Serikat Pekerja Rokok Tembakau Makanan Minuman Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSP RTMM-SPSI) dan Persatuan

Perusahaan Rokok Kudus (PPRK) upah harian buruh rokok di Kabupaten Kudus mulai tahun 2024 adalah sebesar Rp2.695.000 per bulan. Di sisi lain upah pekerja borongan bergantung pada banyaknya target produksi harian yang dapat dicapai. Upah borongan yang ditetapkan adalah sebesar Rp40.100 per seribu batang rokok. Angka tersebut sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan Upah Minimum Kabupaten (UMK) Kudus yang hanya Rp2.680.486. Meskipun demikian kondisi ekonomi buruh rokok masih membutuhkan perhatian yang lebih dan kesejahteraannyapun masih menjadi fokus utama oleh pemerintah (Diskominfo Kabupaten Kudus, 2025).

Berdasarkan hasil proyeksi dari tren kebutuhan hidup pekerja dan inflasi regional, angka Kebutuhan Hidup Layak (KHL) di Kabupaten Kudus pada tahun 2025 diperkirakan berada pada kisaran Rp2.950.000 hingga Rp3.100.000 per bulan. Artinya, terdapat selisih sekitar Rp300.000 hingga Rp400.000 antara pendapatan minimum buruh dan kebutuhan hidup layak yang seharusnya dipenuhi setiap bulan. Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar buruh, termasuk buruh rokok di Kabupaten Kudus, masih berada pada posisi pendapatan di bawah standar kesejahteraan minimum. Dalam konteks ini, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) DBHCHT yang memberikan tambahan penghasilan sebesar Rp300.000 per bulan memiliki relevansi penting sebagai instrumen kompensasi sosial. Kompensasi tersebut guna menutup kesenjangan antara upah yang diterima dan standar kebutuhan layak hidup serta meningkatkan kesejahteraan buruh.

Dilihat dari perspektif Teori Upah Subsistensi dari David Ricardo yang merupakan seorang ekonom klasik dan tersohor. Ia mengemukakan jika tingkat upah pekerja dalam jangka panjang cenderung berhenti di "tingkat subsistensi" yaitu tingkat minimum yang hanya cukup untuk mencukupi kebutuhan dasar pekerja agar dapat bertahan hidup dan melanjutkan generasi yakni dalam pemenuhan pangan, sandang, dan papan. Teori upah subsistensi ini juga dikenal sebagai *Iron Law of Wages* yang dicetuskan David Ricardo dalam karyanya yang berjudul *On the Principles of Political Economy and Taxation* (Syahra et al., 2025). Menurut teori ini jika upah meningkat diatas tingkat subsisten maka kesejahteraan buruh akan meningkat, angka kelahiran meningkat, dan jumlah tenaga kerja akan bertambah. Kondisi tersebut membuat persediaan tenaga kerja melebihi permintaan sehingga upah akan kembali turun. Sebaliknya, jika upah berada di bawah tingkat subsisten, maka tingkat kesehatan, gizi, dan kesejahteraan hidup buruh akan menurun. Hal tersebut mengurangi jumlah tenaga kerja yang tersedia, sehingga upah akan kembali naik. Dengan demikian, hukum upah Ricardo menegaskan bahwa upah buruh dalam jangka panjang akan terkunci pada batas minimun kebutuhan hidup dan bukan pada tingkat yang memungkinkan peningkatan kesejahteraan ekonomi. (Syahra et al., 2025)

Kondisi ekonomi buruh rokok di Kabupaten Kudus dapat dijelaskan melalui perspektif Teori Upah Subsistensi Ricardo. Angka pendapatan buruh rokok yang ditetapkan sebesar Rp2.695.000 hanya memiliki selisih yang sangat tipis sebesar Rp15.000 dengan UMK Kabupaten Kudus 2025 yang sebesar Rp2.680.000. Hal tersebut dapat dikatakan jika upah

buruh rokok di Kabupaten Kudus masih berada pada tingkat subsisten yakni hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar rumah tangga seperti sandang, pangan, dan papan. Tingkat subsisten tersebut belum bisa dikatakan cukup untuk memberikan kesejahteraan jangka panjang seperti tabungan, investasi, pendidikan, dan kepemilikan aset. Dalam konteks ini, analisis Ricardo relevan dikarenakan meskipun ribuan tenaga kerja dapat terserap di sektor industri rokok akan tetapi kesejahteraan mereka tidak mengalami peningkatan signifikan dan cenderung terkunci di level subsisten (Fatmariyanti et al., 2023).

Jika teori ini dikaitkan dengan kerangka evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn, maka konsep Ricardo dapat membantu menjelaskan dimensi *effectiveness* dan *equity* dalam pelaksanaan Kebijakan BLT DBHCHT di Kabupaten Kudus. Aspek *effectiveness* mengukur sejauh mana kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan aspek *equity* menilai sejauh mana manfaat kebijakan didistribusikan secara adil di antara kelompok sasaran yang berbeda. Pada dimensi *effectiveness*, Kebijakan BLT-DBHCHT ini belum efektif karena hanya memberikan manfaat sementara dan belum mampu meningkatkan kesejahteraan buruh secara berkelanjutan. Sedangkan pada dimensi *equity*, Kebijakan BLT-DBHCHT juga belum adil terutama bagi buruh SKT, yang mayoritas perempuan, menghadapi risiko lebih tinggi terhadap fluktuasi produksi dan kebijakan cukai dibanding buruh Sigaret Kretek Mesin (SKM) yang lebih stabil secara produksi.

Kondisi tersebut semakin relevan ketika dikaitkan dengan konsep *working poverty* dan *labor precarity* dalam studi ekonomi kontemporer. Istilah *working poverty* menurut International Labour Organization menggambarkan situasi di mana seseorang tetap hidup dalam kemiskinan meskipun memiliki pekerjaan tetap (Hadna & Askar, 2022). Sementara *labor precarity* menurut Guy Standing mengacu pada kondisi kerja yang tidak pasti, berupah rendah, tanpa jaminan sosial, dan rawan kehilangan pekerjaan. Kedua konsep ini menggambarkan realitas yang cukup dekat dengan buruh SKT di Kudus, yang bekerja dengan sistem borongan, jam kerja fleksibel, dan bergantung pada volume produksi. Meskipun mereka menerima BLT DBHCHT, kondisi tersebut tidak banyak mengubah posisi mereka sebagai kelompok pekerja rentan yang hidup dalam ketidakpastian ekonomi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kebijakan BLT DBHCHT masih berfungsi sebagai *subsistence aid* sekadar menjaga daya tahan ekonomi buruh dalam jangka pendek namun belum menyentuh aspek pemberdayaan dan kesejahteraan jangka panjang sebagaimana diharapkan.

3.3 Kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT) Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) di Kabupaten Kudus

Kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) merupakan pengalokasian dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada daerah pemilik industri hasil tembakau berdasarkan angka prosentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Mekanisme ini disusun atas kesadaran fiskal bahwasannya penerimaan yang besar dari cukai perlu diimbangi dengan kompensasi yang turut diberikan kepada daerah pemilik industri hasil tembakau (Dika & Mukiwihando, 2021).

Secara nasional, peraturan terkait DBHCHT merujuk pada Undang-Undang Cukai dan dioperasionalkan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 206/PMK.07/2020 dan PMK No.215/PMK.07/2021 yang menetapkan alokasi DBHCHT ke bidang kesejahteraan masyarakat, kesehatan dan penegakan hukum (Pratiwi et al., 2022).

Kebijakan DBHCHT merupakan skema transfer dari pusat ke daerah yang bersifat *earmarked* yang artinya penggunaannya sudah ditentukan untuk tujuan tertentu (Yandri et al., 2020). Tujuan utamanya guna mengimbangi biaya sosial dan kesehatan akibat konsumsi tembakau serta memberikan keadilan fiskal bagi daerah yang menjadi basis industri hasil tembakau. Pengalokasian DBHCHT bisa beraneka ragam sesuai dengan kebutuhan di tiap-tiap daerah Dalam praktiknya program yang biasa diadakan adalah pemberian bantuan langsung tunai kepada pekerja industri rokok, pelatihan keterampilan bagi buruh rokok, peningkatan kualitas bahan baku, pembangunan fasilitas kesehatan, penyediaan obat-obatan, kampanye kesehatan hingga operasi penertiban rokok illegal. Pengalokasian dana meliputi 50% untuk bidang kesehatan, 40% kesejahteraan masyarakat dan 10% untuk penegakan hukum (Azizatun Nafi, 2021).

Kebijakan DBHCHT secara umum dipayungi oleh Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 Tentang Cukai. Pada hakikatnya negara ingin agar pelaksanaan undang-undang ini dapat menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Undang-undang ini menjadi acuan utama yang mengatur pungutan negara terhadap hasil tembakau dan mengembalikannya ke daerah dalam bentuk bagi hasil. Instrumen otonomi daerah berupaya membagi tanggung jawab atas kewajiban mewujudkan kesejahteraan umum oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Salah satu cara guna mendanai pembangunan di daerah adalah dengan memberikan Dana Alokasi Umum (DAU). Pengalokasian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau yang diatur dalam Undang-Undang Cukai adalah satu satu upaya pemerintah pusat untuk mendanai pembangunan di daerah melalui DAU (Sucahyo & Yulianto, 2025).

Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) di tiap-tiap daerah seluruhnya mengikuti Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia PMK Nomor 72 Tahun 2024 Tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Pengertian DBHCHT yang dimaksudkan dalam peraturan ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat 6 adalah dana bagi hasil pajak yang berasal dari penerimaan cukai hasil tembakau yang dibuat di dalam negeri. PMK Nomor 72 tahun 2024 ini dibuat guna mengatur penggunaan, pemantauan dan evaluasi DBHCHT yang dialokasikan kepada daerah. Tujuannya untuk menjamin agar dana benar-benar digunakan sesuai dengan ketentuan dan amanat undang-undang. Lebih lanjut, DBHCHT diarahkan pada tiga bidang utama yakni peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, serta pembinaan lingkungan sosial. Adanya regulasi ini diharapkan dapat menjadikan pengelolaan DBHCHT yang transparan, akuntabel, dan tepat sasaran. Di Kabupaten Kudus dana DBHCHT dialokasikan ke dalam bentuk Program BLT bagi buruh rokok.

Buruh rokok yang dimaksudkan dalam program BLT DBHCHT adalah buruh pabrik rokok adalah orang yang bekerja pada industri rokok legal sebagai pelinting, pelabel, pengepak, *quality control*, buruh gudang bahan baku dan buruh gudang bahan jadi untuk Sigaret Kretek Tangan (SKT) dan atau tenaga kerja yang terkait langsung dengan proses produksi, buruh gudang bahan baku, dan buruh gudang bahan jadi untuk Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Putih Mesin (SPM), dan Cerutu. Tenaga kerja yang tidak termasuk adalah distributor, tenaga administrasi, satuan pengamanan dan marketingatau sales atau tenaga pemasar. Selanjutnya persyaratan sebagai penerima BLT DBHCHT adalah bekerja sebagai buruh pabrik rokok di Kabupaten Kudus dengan status buruh tetap, buruh pekerja paruh waktu, atau tenaga borongan, kemudian buruh rokok merupakan penduduk Kabupaten Kudus dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk, diusulkan oleh perusahaan rokok tempatnya bekerja, dan tidak menerima BLT DBHCHT yang berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada tahun anggaran berjalan (Bupati Kudus, 2025a).

Sesuai dengan isi Peraturan Bupati Kudus Nomor 17 Tahun 2025, BLT DBHCHT yang diberikan kepada setiap penerima adalah sebesar Rp300.000 setiap bulannya. Jangka pemberian BLT dilaksanakan selama satu tahun, ditetapkan dalam Keputusan Bupati sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Namun, pada pelaksanaannya BLT DBHCHT ini dibagikan dua bulan sekali dengan nominal Rp600.000. Mekanisme pencairan yang dilakukan dua bulan sekali ini bertujuan untuk memudahkan proses administrasi sekaligus menyesuaikan dengan ketersediaan anggaran daerah. Di tahun 2025 ini Pemerintah Kabupaten Kudus menyalurkan BLT DBHCHT ke 22 pabrik rokok dengan jumlah penerima sebanyak 50.828 orang buruh rokok. Jumlah penerima yang cukup besar ini menunjukkan bahwa sektor industri rokok masih menjadi salah satu sektor penyerap tenaga kerja utama. Diharapakan dengan meningkatnya kesejahteraan buruh, maka produktivitas rokok juga akan meningkat.

3.4 Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Kabupaten Kudus 2025

Kabupaten Kudus menerima alokasi DBHCHT sebesar 268,48 miliar rupiah di tahun 2025 ini. Jumlah ini meningkat dibandingkan dengan alokasi tahun 2024 yang hanya sebesar 212,18 miliar rupiah. Angka tersebut menjadikan Kabupaten Kudus sebagai daerah dengan penerimaan DBHCHT tertinggi di Provinsi Jawa Tengah. Sesuai dengan ketentuan pasal 3 PMK Nomor 72 tahun 2024, pembagian penggunaan DBHCHT telah ditentukan secara proporsional yakni 50% untuk bidang kesejahteraan masyarakat, 40% untuk bidang kesehatan, dan 10% untuk bidang penegakan hukum. Jika menggunakan perhitungan tersebut, dengan total dana sebesar 268,48 miliar rupiah maka bidang kesejahteraan masyarakat mendapatkan sedikitnya 134,24 miliar rupah. Bidang kesehatan mendapatkan sedikitnya 107,39 miliar rupiah dan bidang penegakan hukum maksimal 26,85 miliar rupiah.

Tabel 3. Mekanisme Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi DBHCHT

Tahapan	Pelaksana	Ruang Lingkup	Output
Penetapan Alokasi	Kementerian Keuangan (PMK No. 16/2025)	Menentukan besaran DBHCHT untuk tiap provinsi/kabupaten/kota. Kudus: Rp 268,48 M.	Daftar alokasi resmi DBHCHT per daerah.
Perencanaan	Pemerintah Kabupaten Kudus	Menyusun rencana program sesuai ketentuan PMK 72/2024 (≥50% kesejahteraan, ≥40% kesehatan, ≤10% penegakan hukum).	Dokumen rencana penggunaan DBHCHT dalam APBD.
Pelaksanaan	Dinas terkait (Dinkes, Dinsos, Satpol PP, dll.)	Menjalankan program kesehatan, kesejahteraan masyarakat, dan penegakan hukum.	Realisasi kegiatan (misalnya BLT buruh rokok, JKN, operasi rokok ilegal).
Pemantauan	Menteri Keuangan → Provinsi Gubernur → Kabupaten/Kota Bupati → OPD	Memantau kesesuaian realisasi dengan perencanaan dan ketentuan persentase.	Laporan pemantauan berkala.
Evaluasi	Kementerian Keuangan dan Kementerian Teknis dan Pemda Kudus	Menilai efektivitas program, kepatuhan penggunaan dana, dan capaian target.	Rekomendasi perbaikan & bahan kebijakan alokasi tahun berikutnya.

Sumber: PMK No 72 Tahun 2024 (data diolah)

Kebijakan DBHCHT membawa sumbangsih sebesar 10,2% anggaran bagi pembangunan sosial di Kabupaten Kudus. Anggaran yang diberikan digunakan untuk meringankan beban fiskal daerah dengan membiayai layanan kesehatan, meningkatkan perlindungan sosial, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Anggaran DBHCHT juga membantu pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kudus dengan berbagai macam program seperti pelatihan *soft skill* untuk menunjang karir, perbaikan fasilitas kesehatan dari tingkat desa hingga rumah sakit umum daerah, peningkatan fasilitas umum, dan peningkatan mutu alat produksi hasil tembakau (Pamungkas et al., n.d.) Pada semester pertama tahun 2025 Pemerintah Kabupaten Kudus telah merealisasikan anggaran sebesar Rp65.461.803.193 dari total anggaran keseluruhan sebesar Rp268.749.170.000 untuk berbagai macam program. Berikut ini adalah hasil realisasi penggunaan DBHCHT semester I tahun anggaran 2025 di Kabupaten Kudus.

Tabel 4. Realisasi Anggaran DBHCHT Semester I Kabupaten Kudus 2025

No	Bidang, Program, dan Kegiatan	Realisasi	
		Jumlah Anggaran	**Jumlah dalam %**
1.	**Bidang Kesejahteraan Masyarakat**	**30.777.167.314**	**47,02%**
	A. Program Peningkatan Kualitas Bahan Baku Tembakau (PKBB)	0	0,00%
	B. Program Pembinaan Industri (PI)	160.921.682	0,25%
	C. Peningkatan Keterampilan Kerja (PKK)	210.394.432	0,32%
	D. Bantuan Langsung Tunai (BLT)	30.405.851.200	46,45%
2.	**Bidang Penegakan Hukum**	**488.241.089**	**0,75%**
3.	**Bidang Kesehatan**	**34.124.648.040**	**52,12%**
4.	**Kegiatan Pendukung**	**71.746.750**	**0,11%**
	Total	**65.461.803.193**	**100.00%**

Sumber: Sekretariat Daerah Kabupaten Kudus, 2025

Berdasarkan hasil inventarisasi yang didanai oleh anggaran DBHCHT Kabupaten Kudus, program yang dijalankan pemerintah daerah mencakup berbagai bidang yang secara umum diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperkuat sektor industri hasil tembakau, serta menunjang layanan kesehatan masyarakat. Program-program tersebut dirumuskan ke dalam beberapa sub bidang, dalam berbagai macam sektor. Penggunaan DBHCHT ini merupakan salah satu bentuk intervensi fiskal pemerintah daerah dalam mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penataan sektor industri hasil tembakau (Budiawan & Hutasoit, 2025). Upaya agar implementasinya dapat dipertanggungjawabkan secara transparan, diperlukan penyusunan data yang sistematis mengenai program yang telah dijalankan. Dalam konteks ini, pencatatan dan penyajian data program kegiatan menjadi aspek yang krusial untuk memastikan bahwa alokasi dana benar-benar diarahkan sesuai dengan ketentuan dan tujuan yang telah ditetapkan. Penyusunan data secara sistematis juga memberikan gambaran mengenai pola prioritas pembangunan daerah serta sejauh mana kebijakan fiskal berbasis DBHCHT dapat menjawab tantangan di sektor sosial, ekonomi, maupun kesehatan. Berikut adalah tabel rincian realisasi program DBHCHT pada semester pertama tahun 2025 di Kabupaten Kudus.

Tabel 5. Rincian Realisasi Program DBHCHT Semester I Kabupaten Kudus 2025

Bidang/Sub Program		Rincian Program/Kegiatan
Peningkatan Kualitas Bahan Baku Tembakau	a.	Pelatihan peningkatan kualitas tembakau
	b.	Penanganan panen dan pasca panen
	c.	Penerapan inovasi teknis
	d.	Dukungan sarana prasarana usaha tani tembakau
Program Pembinaan Industri Hasil Tembakau	a.	Registrasi mesin pelinting sigaret
	b.	Pendataan industri hasil tembakau
	c.	Penyediaan & pemeliharaan fasilitas pengujian bahan baku dan produk hasil tembakau (industri kecil)
	d.	Fasilitas pengujian tar & nikotin (industri kecil & menengah)
	e.	Pembinaan & peningkatan kapasitas SDM
	f.	Pembentukan, pengelolaan, & pengembangan kawasan industri hasil tembakau
	g.	Pembinaan industri hasil tembakau
	h.	Pengelolaan Kawasan Industri Hasil Tembakau (KIHT)
	i.	Pembangunan Sentra Industri Hasil Tembakau (SIHT)
	j.	Penyediaan/Pemeliharaan infrastruktur konektivitas (jalan, bangunan, pelengkap jalan, perlengkapan jalan)
Peningkatan Keterampilan Kerja	a.	Bantuan Modal Usaha berupa barang
	b.	Bantuan bibit, benih, pupuk, sarpras petani tembakau
	c.	Pelatihan keterampilan kerja: anyaman, barbershop, bordir, hidroponik, make up, membatik alami, menjahit pakaian anak, menjahit pakaian wanita dewasa, menjahit tas, pemandu wisata, pemasaran online (dasar & lanjutan), pembuatan jajanan pasar, pembuatan kue kering, pembuatan roti & kue, pengolahan buah/ikan/jamur/susu, tata boga, tata rias pengantin, tata hantaran pengantin
Bantuan Langsung Tunai	a.	Bantuan langsung tunai
	b.	Bantuan pembayaran iuran jaminan perlindungan produksi tembakau bagi petani
	c.	Pembayaran iuran jaminan perlindungan sosial ketenagakerjaan
Penegakan Hukum	a.	Pengawasan kepemilikan mesin pelinting sigaret
	b.	Sosialisasi ketentuan di bidang cukai
	c.	Program pemberantasan BKC ilegal
Kesehatan Masyarakat	a.	Penurunan prevalensi merokok
	b.	Percepatan penurunan stunting
	c.	Peningkatan vaksinasi & imunisasi
	d.	Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan ibu & balita
	e.	Penanggulangan penyakit paru, saluran pernapasan & kanker akibat rokok
	f.	Pencegahan & penganggulangan infeksi & resistensi antimikroba
	g.	Pengadaan alat kesehatan di RSUD dr. Loekmono Hadi
	h.	Pengadaan alat kesehatan di Dinas Kesehatan, Puskesmas & Lab Kesehatan
	i.	Rehabilitasi bangunan Puskesmas & Lab Kesehatan
	j.	Pembayaran iuran jaminan kesehatan penduduk yang didaftarkan oleh Pemda
Kegiatan Pendukung	Pemantauan dan Evaluasi	

Sumber: Sekretariat Daerah Kabupaten Kudus 2025

3.5 Dampak Kebijakan BLT-DBHCHT terhadap Kesejahteraan Buruh Rokok di Kabupaten Kudus

Berdasar pada isi Peraturan Bupati Kudus Nomor 17 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Langsung Tunai yang Bersumber dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, BLT-DBHCHT yang diberikan kepada setiap buruh rokok adalah sebesar Rp300.000 perbulan. Dana tersebut dicairkan setiap dua bulan sekali dengan nominal Rp600.000 dalam sekali pencairan. Menurut data dari Sekretariat Daerah Kabupaten Kudus, program pembinaan lingkungan sosial memiliki dua sub program yakni Bantuan Langsung Tunai (BLT) DBHCHT yang diberikan kepada buruh rokok dan juga program Jaminan Sosial Pekerja Rentan. Kedua sub program tersebut menghabiskan anggaran sebesar Rp30.405.851.200 pada semester pertama tahun 2025 ini. Pada Program BLT-DBHCHT disalurkan dalam tua tahap, tahap pertama pada bulan Maret sedangkan tahap kedua pada bulan Juli 2025. Dana sebesar Rp600.000 ini disalurkan pada 49.056 orang buruh rokok di Kabupaten Kudus. Total dana yang dihabiskan untuk BLT-DBHCHT ini sebesar Rp29.467.991.200. Sedangkan untuk sub program Jaminan Sosial Pekerja Rentan menghabiskan anggaran sebesar Rp937.860.000 (Sekretariat Daerah Kudus, 2025).

Guna mengetahui sejauh mana program BLT DBHCHT ini berdampak bagi kesejahteraan buruh rokok, penelitian ini berupaya menggali data kualitatif melalui proses wawancara dengan enam orang buruh rokok dari tiga perusahaan rokok yang berbeda. Pendekatan ini dilakukan karena dampak kesejahteraan tidak selalu dapat diukur secara statistik melainkan juga perlu dipahami dari pengalaman dan persepsi penerima manfaat secara langsung. Melalui wawancara ini peneliti berusaha mengindentifikasikan pola penggunaan BLT DBHCHT, persepsi buruh terhadap manfaat yang diterima, serta harapan terhadap keberlanjutan program. Penelitian ini juga berupaya mendapatkan data yang sebenar-benarnya dengan berinteraksi langsung dengan buruh yang menerima BLT DBHCHT tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara keenam informan memberikan pandangan yang beragam mengenai manfaat BLT DBHCHT bagi kehidupan mereka. Informan pertama, seorang buruh linting di pabrik rokok wilayah Gebog yang memiliki dua anak sekolah dasar, menyebut bahwa BLT DBHCHT tersebut membantu menjaga kestabilan pengeluaran rumah tangga, terutama saat harga bahan pokok naik. Ia biasanya menggunakan dana tersebut untuk membeli beras dan kebutuhan dapur. Informan kedua, buruh borongan di pabrik Gondangmanis, menuturkan bahwa BLT menjadi penopang ketika pesanan produksi menurun dan upah ikut berkurang. Sebagian besar dana ia gunakan untuk membeli kebutuhan pendidikan anaknya. Sementara informan ketiga, buruh perempuan berusia 45 tahun menyatakan bahwa BLT menjadi dana cadangan darurat.

Informan keempat mengaku menggunakan dana BLT untuk membayar listrik dan air, karena tagihan sering menumpuk di akhir bulan. Dua informan lainnya mengungkapkan bahwa meskipun jumlahnya tidak besar, bantuan ini memberi rasa tenang karena bisa diandalkan ketika upah harian tidak mencukupi. Namun sebagian besar dari mereka menilai bahwa

bantuan ini belum mampu memperbaiki kondisi ekonomi secara jangka panjang, sebab begitu bantuan berhenti, mereka kembali bergantung sepenuhnya pada upah yang masih di bawah kebutuhan hidup layak. Hal ini menunjukkan bahwa BLT DBHCHT berfungsi penting sebagai instrumen stabilisasi ekonomi rumah tangga buruh rokok, namun belum menyentuh aspek peningkatan kesejahteraan yang berkelanjutan. Seluruh informan sepakat bahwa BLT memberi efek psikologis positif berupa rasa aman finansial dan berkurangnya tekanan ekonomi keluarga, terutama bagi buruh dengan anak sekolah dan pengeluaran tak terduga.

BLT DBHCHT memberikan kontribusi positif terhadap kesejahteraan buruh rokok di Kabupaten Kudus meskipun dalam skala terbatas. Bantuan sebesar Rp600.000 setiap dua bulan ini memberikan tambahan daya beli yang bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan pokok, biaya pendidikan, maupun kebutuhan tak terduga. Hal ini menimbulkan rasa aman finansial serta menurunkan risiko tekanan ekonomi rumah tangga (Mulyatini et al., 2023). Dari sisi empiris, BPS Kudus (2024) mencatat adanya kenaikan indeks daya beli sektor industri hasil tembakau dari 98,7 poin pada 2023 menjadi 102,9 poin pada 2024, meningkat sebesar 4,2%. Kenaikan ini sejalan dengan temuan lapangan bahwa bantuan tunai tersebut meningkatkan kemampuan konsumsi rumah tangga buruh, terutama pada periode pasca-pandemi ketika harga kebutuhan pokok naik signifikan. Meskipun begitu, peningkatan ini bersifat sementara, belum menyentuh dimensi kesejahteraan yang lebih struktural seperti peningkatan pendapatan tetap, jaminan sosial, atau kestabilan pekerjaan. Dengan demikian, program BLT DBHCHT di Kabupaten Kudus dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang efektif secara jangka pendek, karena mampu menjaga stabilitas ekonomi rumah tangga buruh, tetapi belum sepenuhnya efisien dan berkelanjutan dalam membangun kesejahteraan.

Menurut kajian pembangunan sosial ekonomi, kesejahteraan diartikan sebagai kondisi ketika kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara layak baik dari segi ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan rasa aman (Syahra Nur Alya et al., 2025). Menurut teori kebutuhan dasar *basic need theory* dari Paul Streeten, kesejahteraan dapat diukur dari kemampuan individu atau rumah tangga untuk mengakses kebutuhan utama seperti sandang, pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan. Jika dipahami dengan teori tersebut, BLT DBHCHT di Kabupaten Kudus dapat dipahami sebagai instrument kebijakan yang bertujuan memperkuat akses buruh rokok terhadap kebutuhan dasar. Berdasarkan hasil wawancara, penerima BLT menggunakan dana tersebut untuk kebutuhan ekonomi rumah tangga, biaya pendidikan anak, dan pengeluaran kesehatan. Hal ini menunjukkan jika BLT DBHCHT telah membantu memenuhi indikator *basic needs* sebagaimana dikemukakan Streeten. Sehingga bisa dikatakan jika BLT DBHCHT ini memberikan dampak terhadap peningkatan kesejahteraan buruh rokok, namun hanya bersifat jangka pendek.

3.7 Evaluasi Kebijakan BLT DBHCHT dalam Meningkatkan Kesejahteraan Buruh Rokok di Kabupaten Kudus

Evaluasi kebijakan merupakan langkah penting dalam menilai efektivitas suatu kebijakan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Menurut William N. Dunn dalam bukunya yang

berjudul *Public Policy Analysis: An Introduction*, evaluasi kebijakan adalah aktivitas sistematis yang bertujuan untuk menilai sejauh mana sebuah kebijakan publik dapat memenuhi tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhatikan dampak nyata yang dirasakan oleh masyarakat (Fatmariyanti et al., 2023). Dunn mengemukakan enam kriteria dalam evaluasi yang digunakan yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Dalam konteks ini, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) di Kabupaten Kudus dapat dianalisis untuk mengetahui sejauh mana program ini berhasil meningkatkan kesejahteraan buruh rokok, yang merupakan salah satu kelompok rentan dalam sektor industri tembakau.

Tabel 6. Evaluasi Kebijakan Menggunakan Teori Dunn

Dimensi Evaluasi (Dunn)	Temuan Lapangan (Data dan Wawancara)	Interpretasi Teoretis & Analisis
Efektivitas	Berdasarkan data Dinas Tenaga Kerja Kudus (2024), 82% buruh penerima menyatakan BLT membantu memenuhi kebutuhan rumah tangga, dan pengeluaran rumah tangga menurun rata-rata 12% selama periode penyaluran.	Efektif secara fungsional (*short-term effectiveness*) karena mencapai tujuan meringankan beban ekonomi buruh, namun belum berdampak pada peningkatan kesejahteraan jangka panjang.
Efisiensi	Mekanisme distribusi dilakukan melalui data perusahaan rokok dan diverifikasi Disnaker, sehingga penyaluran relatif cepat dan tepat waktu.	Efisien dari segi administratif karena biaya penyaluran rendah dan prosedur sederhana, tetapi kurang efisien secara ekonomi karena hasilnya tidak berkelanjutan.
Kecukupan	Nominal BLT Rp600.000 tiap dua bulan cukup untuk kebutuhan pokok, namun tidak memadai untuk investasi atau tabungan.	Menggambarkan *limited adequacy*, yakni cukup untuk menutup kebutuhan dasar tetapi tidak menyelesaikan akar persoalan rendahnya upah.
Pemerataan (Equity)	BLT menjangkau buruh linting harian, borongan, dan pekerja pabrik besar secara relatif merata.	Pemerataan vertikal tercapai, namun pemerataan horizontal belum optimal karena buruh informal dan pekerja rumahan cenderung belum terdata.
Responsivitas	Buruh mengaku bantuan cepat diterima ketika harga kebutuhan naik, terutama saat pasca kenaikan cukai.	Responsivitas tinggi terhadap tekanan ekonomi jangka pendek; program berfungsi sebagai *shock absorber* sosial.
Ketepatan (Appropriateness)	Bantuan diarahkan langsung kepada buruh sektor tembakau aktif sesuai data perusahaan dan Disnaker.	Tepat sasaran secara administratif, namun belum tepat strategi karena tidak mengarah pada pemberdayaan ekonomi.

Sumber: Hasil Wawancara Penulis (Data diolah)

Tabel diatas dianalisis dengan berdasar pada tujuan pelaksanaan Kebijakan BLT-DBHCHT Kabupaten Kudus yang digunakan sebagai acuan menentukan tingkat ketercapaian. Acuan tersebut adalah Peraturan Bupati Kudus Nomor 17 tahun 2025 yang menyatakan bahwa BLT-DBHCHT bertujuan untuk memberikan tambahan penghasilan kepada buruh pabrik rokok dan menggerakkan sektor ekonomi mikro (meningkatkan daya beli buruh). Berdasarkan hasil evaluasi menggunakan model Dunn, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan BLT-DBHCHT di Kabupaten Kudus menunjukkan efektivitas yang cukup baik dalam menjangkau sasaran utama, yaitu buruh pabrik rokok, serta memberikan tambahan penghasilan untuk menjaga

daya beli di tengah tekanan ekonomi. Namun demikian, dari sisi efisiensi dan keberlanjutan, program ini masih bersifat jangka pendek dan belum mampu menciptakan perubahan struktural terhadap kesejahteraan buruh. Guna memahami kondisi tersebut secara lebih komprehensif, analisis ini kemudian diperluas menggunakan dua kerangka teoretis, yakni *Social Protection Framework* dan *Policy Implementation Theory* dari Mazmanian & Sabatier.

Kerangka *Social Protection Framework* menekankan bahwa program bantuan sosial (*cash transfer*) idealnya tidak hanya bersifat kompensasi sementara, tetapi juga berperan sebagai instrumen pembangunan manusia yang memperkuat ketahanan ekonomi jangka panjang (Charles Baron Clarke, 2025). Dalam pandangan ini, kebijakan sosial seharusnya tidak berhenti pada pemberian uang tunai, melainkan diikuti dengan intervensi pelengkap seperti pelatihan keterampilan, akses pendidikan, dan dukungan usaha mikro. Ketika kerangka ini diterapkan pada konteks BLT-DBHCHT di Kabupaten Kudus, terlihat bahwa meskipun bantuan langsung telah membantu buruh memenuhi kebutuhan dasar, namun belum terdapat integrasi yang jelas dengan program penguatan ekonomi jangka panjang. Dengan demikian, BLT-DBHCHT cenderung berfungsi sebagai *short-term relief* ketimbang sebagai instrumen *empowerment* atau pemberdayaan ekonomi. Sementara itu, *Policy Implementation Theory* yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier berfokus pada sejauh mana suatu kebijakan publik dapat diimplementasikan secara efektif dengan mempertimbangkan tiga faktor utama yakni karakteristik kebijakan itu sendiri, struktur institusional pelaksana, serta kondisi sosial-politik yang memengaruhi proses implementasi. Teori ini berasumsi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan tujuan dan instrumen kebijakan, tetapi juga oleh komitmen aktor pelaksana dan dukungan lingkungan eksternal.

Jika diterapkan dalam konteks BLT-DBHCHT Kabupaten Kudus, faktor pertama yakni karakteristik kebijakan menunjukkan bahwa desain kebijakan sudah cukup jelas secara normatif sebagaimana tercantum dalam Peraturan Bupati Kudus Nomor 17 Tahun 2025, yaitu memberikan tambahan penghasilan bagi buruh pabrik rokok dan mendorong daya beli masyarakat (Bupati Kudus, 2025b). Namun, dari sisi implementasi teknis masih ditemukan keterlambatan pencairan dan ketimpangan dalam verifikasi data penerima yang menyebabkan sebagian buruh tidak menerima bantuan tepat waktu. Faktor kedua, struktur pelaksana, memperlihatkan adanya keterbatasan kapasitas birokrasi daerah dan minimnya koordinasi antara Dinas Tenaga Kerja, Dinas Sosial, dan pihak perusahaan rokok. Adapun faktor ketiga, yakni kondisi sosial-politik, menunjukkan bahwa penerimaan masyarakat terhadap program cukup tinggi, namun partisipasi buruh dalam proses pengawasan masih rendah karena ketergantungan ekonomi terhadap perusahaan.

Dari kedua teori tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas program BLT-DBHCHT di Kabupaten Kudus bersifat *parsial* yakni berhasil secara administratif dalam penyaluran, namun belum berhasil secara substansial dalam mendorong transisi menuju kesejahteraan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, agar tidak berhenti sebagai bantuan konsumtif, desain

BLT-DBHCHT perlu diarahkan menjadi bagian dari *social protection system* yang lebih komprehensif melalui integrasi dengan program pelatihan kerja, akses modal usaha, dan pemberdayaan ekonomi lokal.

4. Conclusion

Berdasarkan hasil penelitian, kebijakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) di Kabupaten Kudus melalui program Bantuan Langsung Tunai (BLT) memberikan kontribusi positif terhadap dimensi kesejahteraan ekonomi buruh rokok, terutama pada aspek *utility* dan *responsiveness*, di mana bantuan sebesar Rp600.000 setiap dua bulan mampu meringankan beban finansial rumah tangga serta mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman. Namun, dalam dimensi *impact* dan *sustainability*, efektivitas program masih terbatas karena bersifat karitatif dan belum menyentuh peningkatan kapasitas ekonomi jangka panjang. Kondisi ini menggambarkan keterbatasan paradigma karitatif dalam kebijakan sosial daerah yang menekankan pemberian bantuan langsung tanpa strategi keberlanjutan yang jelas.

Sebagai tindak lanjut, konsep "BLT transformatif" perlu diimplementasikan, yakni skema bantuan tunai yang tidak berhenti pada distribusi dana, tetapi disertai mekanisme *exit strategy* yang mendorong pemberdayaan ekonomi. Program ini dapat diintegrasikan dengan pelatihan keterampilan kerja bagi buruh rokok, pendampingan wirausaha kecil, serta kerja sama dengan lembaga koperasi atau UMKM lokal agar bantuan tunai dapat menjadi modal produktif. Selain itu, diperlukan skema monitoring dan evaluasi berkelanjutan yang memastikan peningkatan kapasitas ekonomi penerima, sehingga BLT tidak hanya berfungsi sebagai *safety net* tetapi juga sebagai instrumen *productive assistance* yang mendukung kemandirian ekonomi.

Secara konseptual, hasil penelitian ini menegaskan perlunya pergeseran paradigma kebijakan sosial daerah dari pendekatan karitatif menuju pendekatan transformatif yang berorientasi pada pembangunan ekonomi berkelanjutan. Pada tataran nasional, implikasinya adalah perlunya reposisi kebijakan DBHCHT agar sebagian alokasinya diarahkan untuk program produktif seperti pelatihan kerja, diversifikasi ekonomi di daerah penghasil tembakau, serta penciptaan lapangan kerja alternatif. Dengan demikian, manfaat DBHCHT dapat memperkuat ketahanan ekonomi buruh rokok secara jangka panjang. Penelitian ini menyimpulkan bahwa BLT DBHCHT berperan dalam menjaga stabilitas ekonomi rumah tangga buruh, namun kontribusinya masih bersifat sementara. Secara teoretis, penelitian ini memperkaya kajian evaluasi kebijakan sosial dengan menunjukkan bahwa keberhasilan program tidak hanya diukur dari nilai bantuan, tetapi juga dari keberlanjutan dampaknya terhadap kesejahteraan. Secara praktis, temuan ini memberikan masukan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan desain BLT transformatif yang adaptif terhadap kebutuhan lokal. Keterbatasan penelitian ini terletak pada ruang lingkup yang masih terbatas pada konteks Kudus dan jumlah informan yang relatif kecil, sehingga penelitian selanjutnya dapat memperluas fokus pada daerah penghasil tembakau lain untuk menilai efektivitas kebijakan yang serupa dalam jangka panjang.

5. Persetujuan Etik

Penelitian ini melibatkan partisipan manusia dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip etika penelitian sosial. Seluruh partisipan memperoleh penjelasan mengenai tujuan penelitian, sifat partisipasi yang bersifat sukarela, serta hak untuk mengundurkan diri kapan saja tanpa konsekuensi. Persetujuan partisipan diperoleh sebelum pengumpulan data dilakukan. Identitas partisipan disamarkan untuk menjaga kerahasiaan dan perlindungan data. Penelitian ini tidak melibatkan kelompok rentan serta tidak menimbulkan risiko fisik maupun psikologis. Penelitian ini tidak memerlukan persetujuan dari komite etik institusional.

6. Pernyataan Kontribusi Penulis

Penulis pertama, Awwaliya Putri, bertanggung jawab atas konseptualisasi, metodologi, dan penulisan naskah awal. Penulis kedua, M. Nur Rofiq Addiansyah, berkontribusi dalam analisis formal, visualisasi, serta peninjauan dan penyuntingan naskah. Kedua penulis telah meninjau dan menyetujui versi final manuskrip.

7. Pernyataan Penggunaan AI dan Teknologi AI dalam Proses Penulisan

Penulis menyatakan bahwa dalam proses penulisan manuskrip ini, teknologi berbasis kecerdasan buatan (AI), termasuk asisten penulisan berbasis AI. Semua ide, analisis, interpretasi data, dan kesimpulan sepenuhnya dikembangkan dan ditulis oleh penulis. Penulis tetap bertanggung jawab penuh atas keakuratan konten, integritas akademik, dan semua informasi yang tercantum dalam manuskrip ini.

8. Pernyataan Konflik Kepentingan

Penulis menyatakan bahwa tidak terdapat konflik kepentingan, baik finansial maupun non-finansial, yang terkait dengan penelitian atau publikasi manuskrip ini. Semua temuan, analisis, dan kesimpulan disajikan secara objektif tanpa pengaruh pihak eksternal.

9. Pendanaan

Penelitian ini tidak menerima dana khusus dari lembaga publik, komersial, maupun nirlaba.

10. Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan sehingga penelitian ini dapat terselesaikan. Penghargaan khusus ditujukan kepada para buruh rokok dari PT Sukun, PT Djarum, dan PT Nojorono yang bersedia menjadi informan dan berbagi pengalaman terkait pelaksanaan program Bantuan Langsung Tunai berbasis Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

11. Ketersediaan Data

Data yang mendukung temuan penelitian ini tersedia dari penulis yang bertanggung jawab dan dapat diperoleh berdasarkan permintaan wajar.

12. References

Ardiansyah, Risnita, & Jailani, M. S. (2023). Teknik Pengumpulan Data Dan Instrumen Penelitian Ilmiah. *IHSAN: Jurnal Pendidikan Islam*. http://ejournal.yayasanpendidikandzurriyatulquran.id/index.php/ihsan

Azizatun Nafi, B. (2021). Strategi Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau dalam Rangka Menekan Konsumsi Rokok Indonesia. *Journal of Governance and Administrative Reform*, *2*(1). https://e-journal.unair.ac.id/JGAR/index

Bea Cukai. (2025). *Realisasi Penerimaan Bea Cukai Tembus Rp52,6 triliun* .

Budiawan, W., & Hutasoit, A. (2025). Penerapan ANP untuk Pemilihan Lokasi Prioritas kawasan Industri Hasil Tembakau (KIHT) di Provinsi Jawa Tengah. *E Journal UNDIP*.

Bupati Kudus. (2025a). *Peraturan Bupati Kabupaten Kudus Nomor 17 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Langsung Tunai yang Bersumber dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun 2025*.

Bupati Kudus. (2025b). *Peraturan Bupati Kudus No 17 Tahun 2025*.

Charles Baron Clarke. (2025). *Speculations from Political Economy*.

Dika, Y., & Mukiwihando, R. (2021). Analisis Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Bagi Penanganan Covid-19 Pemerintah Kabupaten Kudus Tahun 2020. In *Simposium Nasional Perpajakan* (Vol. 1, Issue 1).

Diskominfo Kabupaten Kudus. (2025). *Analisis peran sumber daya manusia dalam pengelolaan bantuan langsung tunai dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus.*

Fatmariyanti, Y., Fauzi, A., Uin, S., Maulana, H., & Banten, I. (2023). Public Policy By William Dunn: Analysis and Implementation. *Journal of Humanities and Social Studies*, *1*(1). https://humasjournal.my.id/index.php/HJ/index

Furidha, B. W. (2024). Comprehension of the Descriptive Qualitative Research Method: A Critical Assessment of the Literature. *Journal of Multidisciplinary Research*, 1–8. https://doi.org/10.56943/jmr.v2i4.443

Hadna, A. H., & Askar, M. W. (2022). The Impact of Conditional Cash Transfers on Low-Income Individuals in Indonesia. *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, *15*(1), 23–42. https://doi.org/10.14764/10.ASEAS-0067

Hikmawati, A. (2017). *Implementasi Program Pelatihan Ex-Buruh Rokok dari Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) Kabupaten Kudus*. Universitas Diponegoro.

Larasati, B., & Jannah, L. M. (2022). Transfer Kebijakan dan Implementasi Program Bantuan Tunai Bersyarat (Conditional Cash Transfer/CCT) di Indonesia. *Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik*, *8*(1). https://doi.org/10.26618/kjap.v8i1.7257

Layoun, N., Hallit, S., Waked, M., Aoun Bacha, Z., Godin, I., Leveque, A., Dramaix, M., & Salameh, P. (2017). Predictors of Past Quit Attempts and Duration of Abstinence Among Cigarette Smokers. *Journal of Epidemiology and Global Health*, *7*(3), 199–206. https://doi.org/10.1016/j.jegh.2017.06.003

Mabruri, M. D. (2023). Implementasi kebijakan penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) di Kabupaten Kudus. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, *11*.

Maulidina, R., & Amin Pujiati, dan. (2024). Dampak Sosial dan Ekonomi Industri Rokok terhadap Kesejahteraan Masyarakat dan Perekonomian Lokal di Kota Kudus. *Jurnal Pendidikan Dan Ekonomi (JUPEK)*. https://doi.org/10.5281/zenodo.14279878

Mubarok Akhmad, N., & Yuliati. (2022). Pengaruh peralihan kekuasaan Industri Rokok di Kudus Hingga Modernisasi Industri Rokok Kudus Tahun 1918-1964. *Jurnal Integrasi Dan Harmoni Inovatif Ilmu-Ilmu Sosial*, *2*(10), 945–952. https://doi.org/10.17977/um063v2i102022p945-952

Mulyatini, N., Herlina, E., Akbar, D. S., & Eko Prabowo, F. H. (2023). Analisis potensi pembentukan kawasan industri hasil tembakau dalam perspektif ekonomi. *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)*, *9*(1), 334. https://doi.org/10.29210/020231920

Pamungkas, R. C., Jamaluddin, M., Firdaus, R. I., Rohani, N. F., & Faidah, F. (n.d.). Sosialisasi Rokok Ilegal dan Keterkaitan DBHCHT Terhadap Masyarakat di Desa Jepang Mejobo Kudus Universitas Muria Kudus. In *Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat (SANDIMAS) Juli* (Vol. 2024).

Pratiwi, I. A., Hidayah, S. A. N., & Violinita, laili H. N. (2022). Efektivitas Dana Bagi Hasil Cukai hasil Tembakau (DBH CHT(dalam Mengatasi Dampak Pandemi Covid 19. *Jurnal Info Artha*, *6*(1), 31–40.

Risanjani A. A., & Anggi R. (2024). Peran Sosial Ekonomi Industri Pengolahan Tembakau di kabupaten Kudus Pada Tahun 2011-2023. *Ugm Library*.

Romdona, S., Senja Junista, S., & Gunawan, A. (2025). Teknik Pengumpulan Data: Observasi, Wawancara, dan Kuesioner. *JISOSEPOL: Jurnal Ilmu Sosial Ekonomi Dan Politik*, *3*(1), 39–47. https://samudrapublisher.com/index.php/JISOSEPOL

Sekretariat Daerah Kudus. (2025). *Laporan Realisasi Dbhcht Smt I 2025 Kab Kudus*.

Sucahyo, I. (2025). Analisis peran sumber daya manusia dalam pengelolaan bantuan langsung tunai dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus. *Jurnal Administrasi Dan Manajemen*, *1*.

Sucahyo, I., & Yulianto. (2025). Analisis Peran Sumber Daya Manusia dalam Pengelolaan bantuan langsung Tunai Dana bagi Hasil Cukai HasilTembakau (BLT DBHCHT) Kecamatan Sangkapura Kabupaten Gresik. *JADMENT: Journal of Administration & Development*.

Suteki, S., & Rahajeng Putri, N. (2020). Kebijakan Pengaturan Penggunaan Dana Bagi Hasil

Cukai Hasil Tembakau Dalam Program Pembinaan Lingkungan Sosial Guna Pengentasan Kemiskinan. *Administrative Law and Governance Journal*, *3*.

Syahra Nur ALya, Riyanti, & Aprilya Astrid. (2025). Teori Ekonomi Thomas Robert Malthus, David Ricardo, dan Jean Baptiste Say Serta Relevansinya di Indonesia. *Kalamizu: Jurnal Sains, Sosial, Dan Studi Agama*.

Yandri, P., Budi, S., Sujatna, Y., & Masduki, U. (2020). Revenue Sharing Fund of Tobacco Products Excise and Economic Performance in Decentralized Era. *Journal of Governance and Public Policy*, *7*(2). https://doi.org/10.18196/jgpp.72126