

KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA PASURUAN DALAM MENETAPKAN KAWASAN AGLOMERASI PABRIK HASIL TEMBAKAU

Wiwin Ariesta, Universitas Merdeka Pasuruan; wiwinariesta@unmerpas.ac.id

Mochammad Machfudz, DPRD Kota Pasuruan; machfudz.syafii@gmail.com

Abstrak: Kebijakan pengurangan nilai dana transfer pusat menuntut kemandirian fiskal daerah. Pemerintah Kota Pasuruan berupaya mengoptimalkan Industri Hasil Tembakau (IHT) sebagai sektor strategis daerah, namun terbentur oleh standarisasi regulasi pusat mengenai batas luas minimal pabrik mandiri sebesar 200 m² yang memberatkan pelaku Industri Kecil dan Menengah (IKM) serta memicu peredaran rokok ilegal. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 membuka jalan melalui konsep Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau (APHT), yang kemudian direspons oleh DPRD Kota Pasuruan melalui gagasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Inisiatif. Penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) ini bertujuan mengkaji batasan kewenangan otonom Pemerintah Daerah dalam perspektif hukum penataan ruang serta merumuskan persyaratan yuridis-administratif pendirian APHT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Pasuruan memiliki kewenangan atribusi murni dalam pembinaan industri kecil-menengah (UU No. 23/2014) dan pengaturan tata ruang (UU No. 26/2007), serta mengemban kewenangan delegasi dari regulasi pusat (PMK No. 22/2023) dalam hal penetapan lokasi hulu. Untuk mengoperasikan APHT, draf Raperda wajib mengintegrasikan aspek Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) melalui *Feasibility Study*, kelembagaan badan pengelola, serta pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) guna menyusun sarana fisik terpadu (termasuk IPAL komunal kolektif).

Kata kunci: Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau; Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif, Otonomi Daerah; Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT)

Abstract: The policy of reducing central transfer funds demands regional fiscal independence. The Pasuruan City Government is striving to optimize the Tobacco Products Industry (IHT) as a strategic regional sector; however, it is constrained by the standardization of central regulations regarding the minimum area limit for an independent factory of 200 m², which burdens Small and Medium Industries (IKMs) and triggers the circulation of illegal cigarettes. Minister of Finance Regulation Number 22 of 2023 opens a pathway through the concept of Tobacco Product Factory Agglomeration (APHT), which was subsequently responded to by the Regional House of Representatives (DPRD) of Pasuruan City through the initiative of a Draft Regional Regulation (Raperda). This normative juridical legal research, utilizing a statute approach and a conceptual approach, aims to examine the boundaries of the autonomous authority of Local Government from the perspective of spatial planning law and to formulate the juridical-administrative requirements for the establishment of an APHT. The results of the study indicate that the Pasuruan City Government possesses pure attribution authority in the development of small and medium industries (Law No. 23/2014) and spatial planning regulation (Law No. 26/2007), as well as carrying delegated authority from central regulations (PMK No. 22/2023) regarding upstream location determination. To operate the APHT, the Draft Raperda must integrate aspects of Spatial Utilization Activity Conformity (KKPR) through a Feasibility Study, the institutional management body, and the utilization of the Tobacco Product Excise Revenue Sharing Fund (DBH CHT) to develop integrated physical facilities (including a collective communal Wastewater Treatment Plant/IPAL).

Keywords: Tobacco Factory Agglomeration (APHT), Regional Authority, Local Initiative Regulation, Regional Autonomy, Tobacco Excise Revenue Sharing Fund (DBH CHT).

PENDAHULUAN

Otonomi daerah yang seluas-luasnya memberikan kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014), di mana daerah diberikan ruang untuk memaksimalkan potensi urusan konkuren, termasuk sektor perindustrian dan pengelolaan keuangan daerah. Namun, dinamika fiskal nasional saat ini menghadapkan daerah pada tantangan berat seiring dengan adanya kebijakan pengurangan nilai transfer anggaran dari pemerintah pusat ke daerah. Implikasinya, pemerintah daerah termasuk Pemerintah Kota Pasuruan dituntut secara mandiri untuk melakukan optimalisasi dan penggalian potensi ekonomi lokal yang baru guna meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Salah satu sektor ekonomi strategis yang memiliki kontribusi signifikan terhadap perekonomian nasional dan daerah, khususnya di Provinsi Jawa Timur, adalah industri hasil tembakau (IHT). Sektor ini tidak hanya menjadi penopang penerimaan negara melalui cukai dan pajak rokok, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam penyerapan tenaga kerja.

Kota Pasuruan merupakan salah satu kota madya di Provinsi Jawa Timur yang dikenal memiliki peran strategis dalam peta perekonomian regional. Sering dijuluki sebagai Kota Santri sekaligus Kota Pelabuhan Bersejarah, kota ini menyimpan karakteristik geografis, administratif, dan sektoral yang khas. Kota Pasuruan tergolong kota yang kompak (*compact city*), dengan luas wilayah sekitar 35,29 kilometer persegi hingga 36,58 kilometer persegi (hanya sekitar **0,07%** dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur). Letak kota ini sangat strategis karena berada di jalur perlintasan "segitiga emas" koridor regional Jawa Timur yang menghubungkan Surabaya – Malang – Probolinggo, dengan jarak berkisar 60 km di sebelah tenggara Kota Surabaya. Wilayah Kota Pasuruan didominasi oleh dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 4 meter di atas permukaan laut (mdpl), di mana sisi utara berbatasan langsung dengan Selat Madura dan memiliki garis pantai sepanjang 4,5 kilometer.¹ Secara administratif, Kota Pasuruan terbagi menjadi 4 kecamatan dan 34 kelurahan, yaitu Kecamatan Gadingrejo, Kecamatan Purworejo, Kecamatan

¹ <https://jdih.pasuruankota.go.id/>

Bugulkidul, dan Kecamatan Panggungrejo. Seluruh batas daratan Kota Pasuruan dikelilingi secara geografis oleh wilayah Kabupaten Pasuruan.

Perekonomian Kota Pasuruan ditopang kuat oleh sektor perdagangan, jasa, dan perindustrian. Sektor unggulannya mencakup industri mebel dan kayu berkualitas tinggi di kawasan Bukir, potensi perikanan dan kelautan di kawasan pesisir Panggungrejo, serta industri hasil tembakau (IHT) yang menjadi penopang penyerapan tenaga kerja lokal terbesar di sektor sigaret kretek tangan (SKT). Julukan Kota Santri melekat kuat karena Kota Pasuruan merupakan pusat syiar Islam dengan keberadaan pondok pesantren besar serta makam ulama kharismatik KH. Abdul Hamid di kawasan Masjid Agung Al-Anwar yang menjadi magnet wisata religi nasional, disamping penataan kawasan pusaka (*heritage*) kolonial dan wisata bahari di sekitar Pelabuhan Tanjung Tembaga.

Berdasarkan data sektoral dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kota Pasuruan, saat ini terdapat 10 pabrik rokok skala industri yang tersebar di 4 kecamatan di wilayah Kota Pasuruan. Dari jumlah tersebut, data Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) TMP A Pasuruan mencatat setidaknya ada 7 pabrik aktif, yaitu PT Cincin Mas Grup, PT Milta Jaya Lestari, PT Daun Berlian Nusantara, PR Ismail, PT Mukti Tanggung Indonesia, PT Sigared Asli Internusa dan Mitra Produksi Sigaret. Ketujuh pabrik aktif tersebut memproduksi ratusan juta batang rokok jenis sigaret kretek tangan (SKT) dan sigaret kretek mesin (SKM), dengan total nilai kontribusi cukai mencapai Rp 41.219.464.800.²

Meskipun potensi ekonomi IHT di Kota Pasuruan cukup masif, para pelaku industri kecil dan menengah (IKM) serta UMKM rokok lokal dihadapkan pada kendala standarisasi regulasi pusat yang mewajibkan luas bangunan lokasi usaha mandiri minimal seluas 200 meter persegi. Batasan standar fisik ini memicu hambatan legalitas operasional bagi pengusaha kecil yang memiliki keterbatasan modal, sehingga berpotensi meningkatkan maraknya peredaran rokok ilegal di wilayah perkotaan. Guna menjembatani persoalan tersebut, Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 22 Tahun 2023 tentang Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau (APHT). Kebijakan APHT memberikan instrumen insentif hukum berupa kemudahan perizinan nomor pokok pengusaha

² Data informan studi banding Bapemperda DPRD Kota Pasuruan ke Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) TMP A Pasuruan

barang kena cukai (NPPBKC) dan pengecualian atas ketentuan luas lokasi usaha minimum. Momen yuridis ini direspon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pasuruan melalui gagasan penyusunan **Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Inisiatif tentang APHT di Wilayah Kota Pasuruan.**

Meskipun urgensinya tinggi, pembentukan regulasi lokal ini masih menyisakan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) mengenai sejauh mana batasan kewenangan otonom Pemerintah Kota dalam menetapkan zonasi spasial APHT, serta prasyarat formal apa saja yang harus diakomodasi agar selaras dengan hukum nasional. Berdasarkan hal tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana batasan kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan lokasi aglomerasi pabrik hasil tembakau berdasarkan perspektif hukum penataan ruang?
2. Bagaimana sinkronisasi regulasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam pemberian izin serta penyelenggaraan aglomerasi pabrik hasil tembakau guna mendukung IKM/UMKM daerah?

Penelitian ini bertujuan untuk menghilangkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dengan cara memperjelas batasan wilayah kuasa tata ruang Pemerintah Kota Pasuruan dalam menentukan zonasi spasial atau menetapkan lokasi Kawasan Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau (APHT). Selain itu juga untuk menemukan kejelasan hukum terkait mekanisme pemberian izin dan penyelenggaraan APHT, sehingga regulasi lokal yang dilahirkan benar-benar selaras dengan hukum nasional serta mampu memberikan kepastian hukum yang mendukung dan melindungi keberlangsungan IKM/UMKM pabrik rokok kecil.

METODE

Penelitian hukum ini menggunakan metode yuridis normatif dengan bersandar pada telaah norma hukum positif, sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal, serta konsistensi teoretis hukum administrasi negara. Pendekatan yang digunakan oleh penulis meliputi:

1. *Statute Approach* (Pendekatan Perundang-undangan), dilakukan dengan menelaah keselarasan norma antara UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 32/2009 tentang

PPLH, UU No. 1/2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), serta PMK No. 22/2023 tentang APHT.

2. *Conceptual Approach* (Pendekatan Konseptual), dilakukan dengan cara membedah permasalahan menggunakan Teori Kewenangan (*Theory of Authority*), Doktrin Otonomi Daerah, serta Teori Desentralisasi Fiskal.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini mencakup undang-undang dan peraturan menteri terkait, sedangkan bahan hukum sekunder bersumber dari buku teks hukum, publikasi jurnal ilmiah, serta data dokumen pemaparan Plt. Kepala KPPBC TMP A Pasuruan pada saat studi banding DPRD Kota Pasuruan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Kewenangan Atribusi dan Delegasi Pemerintah Daerah dalam Sektor Perindustrian Rokok dan Penataan Kawasan

Untuk menilai sah atau tidaknya suatu tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dalam pembentukan APHT melalui Raperda Inisiatif di Kota Pasuruan, harus dirunut terlebih dahulu sumber kewenangannya³. Teori hukum administrasi negara membagi sumber kewenangan menjadi atribusi, delegasi, dan mandat⁴. Dalam konteks ini, Pemerintah Daerah memiliki dua basis kewenangan yang kuat yakni kewenangan atribusi berdasarkan UU No. 23/2024 dan UU No. 26/2007 serta kewenangan delegasi pemerintah daerah berdasarkan PMK No.22/2023.

Kewenangan atribusi adalah kewenangan murni yang melekat pada Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri (otonomi asli). Urusan pemerintahan konkuren dalam sektor perindustrian berdasarkan Lampiran Huruf YY UU No. 23/2014, merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar⁵. Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan atribusi untuk melakukan penerbitan izin usaha industri kecil dan menengah, serta pembinaan dan

³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hlm. 53.

⁴ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 89.

⁵ Lihat Lampiran Huruf YY Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Perindustrian.

pengawasan terhadap IKM⁶. Mengingat 10 pabrik rokok di Kota Pasuruan didominasi oleh sigaret kretek tangan yang menyerap banyak tenaga kerja lokal dan berskala IKM/UMKM, maka Pemda Kota Pasuruan secara hukum memiliki kewenangan asli untuk mengatur, membina, dan memfasilitasi wadah industri tersebut. Selanjutnya, Pasal 11 UU No. 26/2007 memberikan kewenangan atribusi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyusun dan menetapkan rencana tata ruang wilayah (RTRW) kabupaten/kota⁷. Kewenangan ini meliputi pengaturan pemanfaatan ruang untuk kawasan industri. Artinya, secara hukum, pemerintah pusat atau pihak swasta tidak dapat menentukan sepihak di mana APHT akan didirikan tanpa persetujuan tata ruang dari Pemda. Pemda Kota Pasuruan memegang kendali penuh atas zonasi wilayah demi memastikan letak APHT tidak melanggar tata ruang kota⁸.

Kewenangan delegasi adalah kewenangan yang bersumber dari pelimpahan wewenang oleh badan/pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada Pemda, diikuti dengan beralihnya tanggung jawab hukum⁹. Meskipun urusan cukai dan kepabeanan secara absolut merupakan wewenang pemerintah pusat (Kementerian Keuangan/Bea Cukai), melalui PMK No. 22/2023 pusat memberikan delegasi kewenangan kepada pemda dalam proses verifikasi hulu. Berdasarkan Pasal 4 ayat (3) PMK No. 22/2023, penetapan lokasi APHT wajib memiliki¹⁰: (1) Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) setempat, (2) Perizinan/penetapan resmi dari pemerintah daerah (Walikota/Bupati). Delegasi ini menjadi jembatan hukum (*legal bridge*) bagi DPRD Kota Pasuruan untuk membentuk Perda Inisiatif¹¹. Melalui regulasi ini, PMK No. 22/2023 memberikan mandat kepada daerah untuk bertindak sebagai penyelenggara yang menunjuk pengelola APHT (bisa melalui Perusahaan

⁶ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008), hlm. 112.

⁷ Lihat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁸ H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 145.

⁹ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 57

¹⁰ Lihat Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 22/PMK.04/2023 tentang Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau

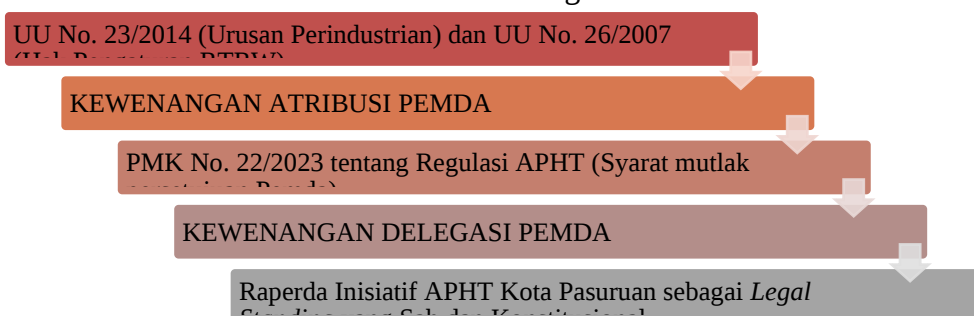
¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 204

Daerah/Perusda maupun Koperasi). Jika Pemda memilih konsep "Sentra Industri Hasil Tembakau" seperti di Kudus atau Sidoarjo, wewenang perizinan fisik kawasannya terdelegasi penuh di tingkat daerah (Walikota), sehingga birokrasi menjadi jauh lebih ringkas¹².

Hubungan ketiga regulasi tersebut dapat digambarkan sebagai sebuah kesatuan sistem hukum sebagai berikut :

Bagan 1

Sinkronisasi vertikal Regulasi APHT



Pemerintah Kota memiliki kewenangan hukum yang sangat kuat untuk menetapkan wilayah APHT. Secara yuridis, kewenangan ini bersifat sinergi konkuren dan delegatif yang artinya pemerintah daerah memegang kendali penuh di sektor hulu meliputi hukum tata ruang, aset, dan izin lokal, sementara pemerintah pusat dalam hal ini bea cukai memegang kendali di sektor hilir yang meliputi pemberian izin operasional cukai/NPPBKC. Sintesis teori hukum administrasi menunjukkan bahwa Pemda bertindak sebagai "*Penjaga Gawang*" (*Gatekeeper*). Pusat tidak dapat menetapkan APHT secara sepihak tanpa adanya tindakan hukum berupa penetapan lokasi oleh Pemda¹³. Oleh karena itu, Raperda Inisiatif DPRD Kota Pasuruan memiliki kedudukan sosiologis dan yuridis yang sah untuk mengatur mekanisme penetapan tersebut di tingkat lokal dan membuktikan bahwa daerah tidak melangkahi wewenang pusat.

¹² N.N., "Pemberdayaan Industri Olahan Tembakau: Studi Implementasi Kebijakan di Kabupaten Sidoarjo," *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik*, Vol. 5, No. 2 (2025), hlm. 76.

¹³ S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 95

B. Analisis Teoretis Pembentukan Raperda APHT Berdasarkan Perspektif Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal

1. Konsep Otonomi Daerah dan Intervensi Negara yang Proporsional

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹⁴. Konsep otonomi daerah menuntut daerah untuk responsif terhadap karakteristik dan potensi lokal (*local genius*)¹⁵. Fakta bahwa Kota Pasuruan memiliki 10 pabrik rokok eksisting yang memproduksi ratusan juta batang rokok dengan nilai cukai mencapai Rp 41.219.464.800,- menunjukkan bahwa IHT adalah denyut nadi ekonomi lokal¹⁶. Data dari KPPBC TMP A Pasuruan mencatat setidaknya ada 7 pabrik aktif yang menjadi pilar utama, yaitu: *PT Cincin Mas Grup*, *PT Milta Jaya Lestari*, *PT Daun Berlian Nusantara*, *PR Ismail*, *PT Mukti Tanggung Indonesia*, dan *PT Sigared Asli Internusa*¹⁷.

Kehadiran negara dalam hal ini Pemerintah Kota Pasuruan melalui Raperda APHT mencerminkan pelaksanaan otonomi daerah yang ideal. Melalui regulasi ini, Pemkot tidak hanya berperan sebagai regulator, melainkan sebagai fasilitator bagi pengusaha kecil/UMKM rokok lintingan tangan (SKT)¹⁸. Ini adalah langkah strategis otonomi untuk menyelesaikan masalah lokal sejalan dengan peralihan paradigma hukum, dari yang awalnya bersifat menghukum (*punitive approach*) yakni sekadar memberantas rokok ilegal melalui penegakan hukum/razia menjadi pendekatan fasilitatif dan persuasif. Pemda menggunakan kewenangan otonomnya untuk menata

¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 12

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 24

¹⁶ Data Sektoral Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kota Pasuruan, diolah kembali tahun 2026

¹⁷ Hasil Rekapitulasi Data Pelaku Usaha Aktif Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) TMP A Pasuruan, diakses Mei 2026

¹⁸ N.N., "Kajian Sosial Budaya Pembentukan Kawasan Industri Hasil Tembakau," *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 9, No. 2 (2022), hlm. 143.

ketenagakerjaan, mengurangi pengangguran, dan memberantas rokok ilegal dengan cara merangkul mereka ke dalam wadah yang legal.

2. Teori Desentralisasi Fiskal dan *Multiplier Effect* Anggaran

Desentralisasi fiskal mengatur hubungan keuangan antara pusat dan daerah untuk mencapai kemandirian anggaran daerah melalui optimalisasi PAD dan dana bagi hasil¹⁹. Salah satu instrumen utamanya adalah dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBH CHT). Kebijakan pengurangan transfer dana pusat ke daerah saat ini mengancam stabilitas APBD Kota Pasuruan. Di sinilah konsep desentralisasi fiskal bekerja melalui skema *multiplier effect*.²⁰ Berdasarkan PMK No. 22/2023, daerah diberikan ruang untuk memanfaatkan DBH CHT guna membangun infrastruktur fisik APHT seperti pengadaan lahan, gedung, laboratorium, hingga pembelian mesin pelinting bersama. Secara teoretis, kebijakan ini mengubah modal fiskal menjadi stimulus ekonomi dengan konsep sebagai berikut :

Bagan 2

Konsep Desentralisasi Fiskal Bekerja Melalui Skema *Multiplier Effect*



Ketika UMKM rokok di Kota Pasuruan bertransformasi menjadi legal, kontribusi mereka terhadap pajak rokok daerah sebesar 10% berdasarkan UU HKPD dan DBH CHT nasional 3% akan meningkat²¹. Dana tersebut kemudian dialokasikan kembali ke daerah berdasarkan regulasi terbaru dengan pembagian pos anggaran ril sebagai berikut : (a) 50% untuk Bidang Kesejahteraan Masyarakat, termasuk pemberian BLT bagi pekerja/buruh pabrik rokok sigaret kretek tangan (SKT) serta pembinaan industri kecil lokal; (b) 40% untuk Bidang Kesehatan yang dialokasikan untuk pembiayaan jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesda) serta program penanganan

¹⁹ Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat, 2014), hlm. 88.

²⁰ Machfud Sidik, *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Penerapan Desentralisasi Fiskal di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafiindo Persada, 2002), hlm. 119.

²¹ Lihat Pasal 15 s.d Pasal 17 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD).

stunting di tingkat kota; (c) 10% untuk Bidang Penegakan Hukum yang Digunakan untuk mendanai operasi bersama pemberantasan rokok ilegal dan sosialisasi ketentuan cukai.²²

Ditinjau dari aspek ini, penetapan APHT oleh Pemerintah Kota Pasuruan merupakan wujud nyata tindakan pemerintahan yang sah secara wewenang dalam hal ini gabungan kewenangan atribusi-delegasi, tepat secara otonomi yang berbasis potensi industri lokal, dan solutif secara fiskal dalam hal ini mampu mengonversi DBH CHT menjadi motor penggerak PAD dan penyerapan tenaga kerja.

C. Persyaratan Yuridis dan Keselarasan Aspek Tata Ruang (RTRW) serta Instrumen Lingkungan Hidup

Pendirian APHT atau sentra industri tidak hanya bersinggungan dengan aspek fiskal dan pemenuhan regulasi cukai, melainkan wajib tunduk pada rezim hukum penataan ruang (UU No. 26/2007) dan hukum lingkungan (UU No. 32/2009). Dalam konteks rencana pembentukan Raperda Inisiatif di Kota Pasuruan, aspek keselarasan tata ruang dan perizinan lingkungan merupakan syarat mutlak (*conditio sine qua non*) yang menentukan legalitas materiil dari regulasi yang akan dilahirkan. Berdasarkan PMK No. 22/2023 serta hasil koordinasi teknis dengan KPPBC TMP A Pasuruan, syarat-syarat penetapan APHT secara hukum dibagi menjadi tiga rumpun utama yang wajib dituangkan dalam batang tubuh Raperda.

1. Rumpun Persyaratan Kewilayahan dan Tata Ruang (Hulu)

Rumpun persyaratan kewilayahan dan tata ruang adalah wilayah mutlak Pemerintah Kota Pasuruan sebelum mengajukan permohonan ke tingkat pusat. Lokasi lahan yang dipilih wajib berada di dalam Zona Peruntukan Industri (KPI) atau zona campuran yang diizinkan dalam Perda RTRW Kota Pasuruan. Sifat geografis Kota Pasuruan yang berupa *compact city* (luas wilayah 35,29 km² hingga 36,58 km²) mewajibkan lokalisasi spasial ini agar penumpukan kegiatan industri tidak menimbulkan polusi di kawasan

²² Substansi Dokumen Pemaparan Teknis Alokasi DBH CHT oleh Plt. Kepala KPPBC TMP A Pasuruan, Anggaran Tahun Fiskal Terkait

permukiman padat penduduk kota²³. Lahan harus berstatus *clear and clean*. Pemkot Pasuruan bisa menggunakan aset daerah (seperti tanah Pemkot yang belum terpakai), tanah yang dibeli menggunakan alokasi anggaran DBH CHT, atau bekerja sama dengan pihak swasta/investor melalui skema kerja sama yang sah. Pemerintah Kota melalui Disperindag bersama Dinas PUPR harus menyusun kajian akademis dan studi kelayakan terlebih dahulu mengenai dampak ekonomi, zonasi wilayah, dan penataan industri kecil sebelum kawasan ditetapkan melalui keputusan Walikota²⁴.

2. Rumpun Persyaratan Administratif dan Kelembagaan (Yuridis)

Untuk mengoperasikan bisnis di dalam kawasan, aspek kelembagaan hukum harus dipenuhi. Harus ada surat penetapan lokasi resmi atau izin prinsip yang dikeluarkan oleh Walikota Pasuruan. Raperda Inisiatif DPRD inilah yang nantinya menjadi payung hukum bagi Walikota untuk mengeluarkan keputusan tersebut. Walikota harus menunjuk pengelola resmi yang berbentuk badan hukum, seperti Perusahaan Daerah (Perusda/BUMD) atau Koperasi²⁵. Pengelola inilah yang bertugas mengurus NIB, izin edar (NPPBKC kolektif), tata tertib kawasan, hingga menarik sewa *tenant* dari pelaku UMKM (seperti *best practices* di Sumenep, Kudus, dan Sidoarjo yang sukses menerapkan tarif sewa per *tenant*). Standar pabrik rokok mandiri di luar APHT wajib memiliki luas bangunan minimal 200 m². Namun, jika masuk ke dalam wilayah APHT yang ditetapkan Pemda, syarat ini dikecualikan (fleksibel)²⁶. Luas kawasan total APHT umumnya idealnya mencakup area sekitar 5 hektar, namun untuk tingkat kota seperti Pasuruan

²³ Ketentuan Koefisien Dasar Bangunan dan Tata Ruang Regional Kota Pasuruan, Zona Industri Terpadu Pesisir

²⁴ N.N., "Penentuan Lokasi Sentra Industri Hasil Tembakau (SIHT) dan Strategi Pengembangannya," *Jurnal Dinamika Pengabdian Masyarakat Politeknik Negeri Jember*, Vol. 10, No. 1 (2026), hlm. 34.

²⁵ Lihat Ketentuan Pengelolaan Urusan Kelembagaan BUMD Daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014. KSP Legal Alert / DDTC News, "Ketentuan Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau berdasarkan Permenkeu 22/2023," *KSP Legal Alert*, edisi Juni 2023.

²⁶ Lihat Pengecualian Batas Fisik Minimum Lokasi NPPBKC, Pasal 6 PMK No. 22/PMK.04/2023

dapat disesuaikan dengan kapasitas kebutuhan IKM lokal melalui skema Sentra Industri.

3. Rumpun Persyaratan Sarana Fisik dan Fasilitas Bersama (Infrastruktur)

Pemerintah daerah bertugas mewujudkan sarana fisik penunjang yang pembiayaannya dioptimalkan dari pos DBH CHT daerah, meliputi :

- a. Pagar Pembatas Kawasan yang Berfungsi sebagai batas sterilisasi untuk memudahkan pengawasan dan pengamanan peredaran pita cukai oleh petugas Bea Cukai;
- b. Ruang Produksi Terpadu berupa Penyediaan bangsal/gedung khusus untuk tempat pelinting (khusus jenis SKT) dan pengemasan (*packaging*);
- c. Fasilitas Mesin Bersama dimana pengadaan mesin pembuat rokok atau laboratorium uji kandungan tar dan nikotin bersama dapat dibeli menggunakan anggaran DBH CHT milik Pemkot;
- d. Pos Pelayanan/Pemeriksaan Bea Cukai yang menyediakan ruang khusus untuk petugas KPPBC TMP A Pasuruan melakukan pendampingan, asistensi pembukuan, dan pengawasan langsung di lokasi;
- e. Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) Komunal karena Industri hasil tembakau menghasilkan limbah cair dan sisa produksi. Sesuai dengan UU No. 32/2009 (UU PPLH), pengelola APHT wajib menyediakan IPAL komunal terpadu guna mewujudkan *Green Industry*.

Keuntungan yuridis dari dokumen lingkungan kolektif dapat digambarkan sebagai berikut. Jika pelaku UMKM mendirikan pabrik mandiri, mereka dibebani kewajiban finansial yang mahal untuk mengurus dokumen UKL-UPL masing-masing. Namun, jika diintegrasikan dalam APHT, dokumen lingkungan seperti UKL-UPL atau dokumen evaluasi lingkungan hidup dapat disusun secara kolektif/terpusat yang melekat pada pengelola kawasan. Hal ini mereduksi beban finansial UMKM sekaligus menjamin penataan lingkungan di wilayah Kota Pasuruan menjadi lebih terkontrol. Sedangkan hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan Raperda Inisiatif APHT, sebagaimana Dalam PMK No. 22/2023 telah diatur asas perlakuan sama (*equal treatment*). Terhadap 10 pabrik rokok yang sudah berdiri di Kota Pasuruan, status hukum mereka

adalah tetap berada di luar APHT karena sudah berskala mapan. Syarat-syarat di atas dikhususkan bagi pembangunan kawasan baru yang diperuntukkan bagi pelaku UMKM baru atau pengusaha rokok yang saat ini masih berskala rumahan atau bahkan yang terindikasi ilegal, agar mereka dapat masuk ke dalam APHT dan mendapatkan kemudahan izin (NPPBKC) serta penundaan pembayaran pita cukai hingga 20 hari.

D. Strategi Formulasi Hukum dalam Raperda Inisiatif APHT Kota Pasuruan

Agar Raperda inisiatif yang digagas oleh DPRD Kota Pasuruan ini aplikatif dan tidak cacat hukum saat dievaluasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, tahapan pembentukan dan pembagian kluster regulasinya dapat direkomendasikan melalui tabel mitigasi hukum berikut:

Tabel 1

Rekomendasi Tahapan Penyusunan Raperda Inisiatif APHT Kota Pasuruan

Tahapan Yuridis	Tindakan Konkret Pemkot & DPRD Pasuruan	Dasar Hukum / Acuan
Tahap I: Pra-Kawasan	Melakukan Studi Kelayakan (<i>Feasibility Study</i>) tata ruang dan lingkungan di 4 kecamatan eksisting serta menyelenggarakan FGD melibatkan KPPBC TMP A Pasuruan dan Kementerian Perindustrian.	UU No. 26/2007 (Penataan Ruang) & Perda RTRW Kota Pasuruan
Tahap II: Standardisasi Perda	Mencantumkan pasal mengenai batasan luas kawasan secara eksplisit (mengadopsi fleksibilitas luas lokasi sesuai kebutuhan daerah otonom, tidak kaku pada standar pusat 200 m ² karena statusnya sebagai Sentra Industri).	PMK No. 22/2023 (Pengecualian Luas Bangunan Minimal)
Tahap III: Pengelolaan	Mengatur klausul penunjukan Perusda/BUMD atau Koperasi melalui Keputusan Walikota sebagai pengelola operasional tunggal yang memfasilitasi NIB, izin edar, dan skema sewa <i>tenant</i> .	UU No. 23/2014 (Kelembagaan BUMD & Urusan Perindustrian)

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

Pembentukan Raperda Inisiatif oleh DPRD Kota Pasuruan merupakan langkah konstitusional yang sah secara hukum untuk mempertegas tata cara pelaksanaannya di daerah, sehingga memiliki landasan hukum (*legal standing*) yang kokoh dan tidak tumpang tindih dengan pusat. Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan dalam penelitian hukum ini, dapat ditarik dua kesimpulan utama:

1. Pemerintah Kota Pasuruan memiliki kewenangan hukum yang sah dan konstitusional untuk menetapkan wilayah Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau (APHT) atau Sentra Industri Hasil Tembakau di wilayahnya. Ditinjau dari **Teori Kewenangan**, legalitas ini bersumber dari kewenangan atribusi melalui Urusan Pemerintahan Konkuren Sektor Perindustrian (UU No. 23/2014) dan Otonomi Penataan Ruang (UU No. 26/2007) guna menentukan zonasi wilayah. Selain itu, terdapat wewenang delegasi dari regulasi pusat melalui PMK No. 22/2023 yang menempatkan Pemda sebagai penentu rekomendasi lokasi hulu sebelum draf diajukan ke Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Ditinjau dari **Konsep Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal**, kebijakan ini merupakan respons lokal yang tepat untuk mengonversi potensi 10 pabrik rokok eksisting (*7 pabrik aktif*) dan sektor UMKM menjadi motor penggerak pendapatan asli daerah baru melalui optimalisasi DBH CHT di tengah tren penurunan dana transfer pusat.
2. Syarat-syarat penetapan APHT di Kota Pasuruan wajib memenuhi tiga rumpun aspek hukum secara akumulatif. Pertama, **Aspek Kewilayahan dan Tata Ruang**, yaitu pemenuhan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) berdasarkan Perda RTRW Kota Pasuruan melalui penyusunan *Feasibility Study*. Kedua, **Aspek Administratif dan Yuridis**, berupa penerbitan Keputusan/Peraturan Walikota tentang Penetapan Lokasi serta penunjukan Badan Pengelola resmi berbentuk badan hukum (Perusda/BUMD atau Koperasi). Ketiga, **Aspek Sarana Fisik dan Infrastruktur**, meliputi penyediaan pagar kawasan, laboratorium, mesin pelinting bersama menggunakan pos anggaran DBH CHT, serta pemenuhan

izin lingkungan hidup melalui skema UKL-UPL Kolektif demi efisiensi perizinan bagi pelaku IKM/UMKM rokok.

B. Saran

Sejalan dengan kesimpulan di atas, rekomendasi hukum yang dapat diberikan kepada para pemangku kebijakan (*stakeholders*) di Kota Pasuruan adalah sebagai berikut:

1. Kepada DPRD Kota Pasuruan khususnya Bapemperda disarankan untuk segera mempercepat pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Inisiatif mengenai APHT ini. Di dalam draf Perda, disarankan secara konsisten menggunakan nomenklatur Sentra Industri Hasil Tembakau (SIHT) agar diskresi perizinan fisik kawasan berada penuh di bawah kewenangan Walikota Pasuruan sehingga memotong jalur birokrasi tingkat kementerian, namun tetap mengadopsi penuh insentif kemudahan cukai dari PMK No. 22/2023;
2. Kepada Pemerintah Kota Pasuruan khususnya Dinas Perindustrian dan Perdagangan bersama Dinas PUPR Kota Pasuruan harus segera melakukan pemetaan aset daerah atau pengadaan lahan strategis secara hukum (*clear and clean*) di 4 kecamatan eksisting guna menyusun dokumen *Feasibility Study* (studi kelayakan) tata ruang. Selain itu, Pemkot Pasuruan harus bersinergi intensif dengan KPPBC TMP A Pasuruan untuk menyusun skema asistensi administrasi bagi UMKM rokok agar transisi dari sektor informal/ilegal menuju legalitas APHT dapat berjalan lancar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hadjon, Philipus M., dkk. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Halim, Abdul. (2014). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Manan, Bagir. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Marbun, S.F. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Ridwan, H.R. (2016). *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Sadjijono. (2008). *Memahami Beberapa Bab Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Sidik, Machfud. (2002). *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Penerapan Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Jurnal dan Artikel Ilmiah

- KSP Legal Alert / DDTC News. (2023). "Ketentuan Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau berdasarkan Permenkeu 22/2023". *KSP Legal Alert*, edisi Juni 2023.
- N.N. (2022). "Kajian Sosial Budaya Pembentukan Kawasan Industri Hasil Tembakau". *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 9(2).
- N.N. (2025). "Pemberdayaan Industri Olahan Tembakau: Studi Implementasi Kebijakan di Kabupaten Sidoarjo". *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik*, 5(2).
- N.N. (2026). "Penentuan Lokasi Sentra Industri Hasil Tembakau (SIHT) dan Strategi Pengembangannya". *Jurnal Dinamika Pengabdian Masyarakat Politeknik Negeri Jember*, 10(1).

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.04/2023 tentang Aglomerasi Pabrik Hasil Tembakau.

Data, Dokumen, dan Laporan Resmi

- Bapemperda DPRD Kota Pasuruan. (2026). Laporan Studi Banding Bapemperda DPRD Kota Pasuruan ke Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) TMP A Pasuruan 19 Januari 2026. Diolah kembali.
- Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kota Pasuruan. (2026). *Data Sektoral Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pasuruan*. Diolah Kembali.
- Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) TMP A Pasuruan. (2026). *Hasil Rekapitulasi Data Pelaku Usaha Aktif*. Diakses pada Mei 2026.
- Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) TMP A Pasuruan. (2026). *Substansi Dokumen Pemaparan Teknis Alokasi DBH CHT oleh Plt. Kepala KPPBC TMP A Pasuruan*. Anggaran Tahun Fiskal Terkait.
- Pemerintah Kota Pasuruan. (2026). *Ketentuan Koefisien Dasar Bangunan dan Tata Ruang Regional Kota Pasuruan, Zona Industri Terpadu Pesisir*. Dokumen Tata Ruang Pemerintah Daerah.