

**PENDEKATAN *WHOLE OF GOVERNMENT* DALAM  
PENGAWASAN ROKOK ILEGAL MELALUI SISTEM  
INFORMASI ROKOK ILEGAL (SIROLEG) DI KABUPATEN  
SIDOARJO**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana  
Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, Dan Politik  
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur**



**OLEH :**

**LIDIA PATRICIA MANULLANG  
NPM. 22041010212**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR  
FAKULTAS ILMU SOSIAL, BUDAYA, DAN POLITIK  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**SURABAYA**

**2026**

**PENDEKATAN *WHOLE OF GOVERNMENT* DALAM  
PENGAWASAN ROKOK ILEGAL MELALUI SISTEM  
INFORMASI ROKOK ILEGAL (SIROLEG) DI KABUPATEN**

**SIDOARJO**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana  
Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, Dan Politik  
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur**



**OLEH :**

**LIDIA PATRICIA MANULLANG**  
**NPM. 22041010212**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA TIMUR  
FAKULTAS ILMU SOSIAL, BUDAYA, DAN POLITIK**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**SURABAYA**

**2026**

**LEMBAR PERSETUJUAN**  
**PENDEKATAN *WHOLE OF GOVERNMENT* DALAM PENGAWASAN**  
**ROKOK ILEGAL MELALUI SISTEM INFORMASI ROKOK ILEGAL**  
**(SIROLEG) DI KABUPATEN SIDOARJO**

Disusun Oleh:  
**LIDIA PATRICIA MANULLANG**  
**NPM. 22041010212**

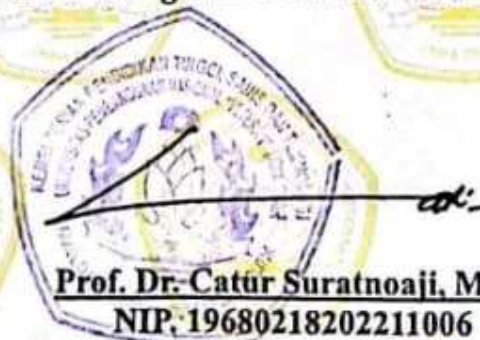
Telah disetujui untuk mengikuti ujian lisan

Menyetujui,  
Pembimbing



**Indira Arundinasari, S.AP., M.AP.**  
**NPT. 21219930521320**

**Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, Dan Politik**  
**Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur**



**Prof. Dr. Catur Suratnoaji, M. Si**  
**NIP. 19680218202211006**

**LEMBAR PENGESAHAN**  
**PENDEKATAN *WHOLE OF GOVERNMENT* DALAM PENGAWASAN**  
**ROKOK ILEGAL MELALUI SISTEM INFORMASI ROKOK ILEGAL**  
**(SIROLEG) DI KABUPATEN SIDOARJO**

Disusun Oleh:

**LIDIA PATRICIA MANULLANG**  
**NPM. 22041010212**

Telah Diuji Kebenaran Oleh Tim Penguji dan Diterbitkan Pada  
Sosioedukasi: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan dan Sosial (Terakreditasi Sinta  
3) Volume 15, Issue 4 Desember 2026

Dosen Pembimbing

Tim Penguji

1. Ketua



**Indira Arundinasari, S.AP., M. AP**  
**NPT. 21219930521320**



**Dr. Ertien Rining Nawangsari, M.Si**  
**NIP. 196801161994032001**

2. Sekretaris



**Indira Arundinasari, S.AP., M. AP**  
**NPT. 21219930521320**

3. Anggota



**Sarah Meirina Sari, S.AP., MPA**  
**NIP. 199705022024062001**

Mengetahui,

**Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, Dan Politik**  
**Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur**



**Prof. Dr. Catur Suratnoaji, M. Si**  
**NIP. 19680218202211006**

**LEMBAR REVISI**

**PENDEKATAN *WHOLE OF GOVERNMENT* DALAM PENGAWASAN  
ROKOK ILEGAL MELALUI SISTEM INFORMASI ROKOK ILEGAL  
(SIROLEG) DI KABUPATEN SIDOARJO**

Disusun Oleh:

**LIDIA PATRICIA MANULLANG**  
NPM 22041010212

Telah direvisi dan disahkan pada 15 Juni 2026

Menyetujui,

Ketua Penguji

Sekretaris Penguji

Anggota Penguji



**Dr. Ertien Rining Nawangsari, M.Si**  
NIP. 196801161994032001



**Indira Arundinasari, S.AP., M. AP.**  
NPT. 21219930521320



**Sarah Meirina Sari, S.AP., MPA**  
NIP. 199705022024062001

## SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Lidia Patricia Manullang

NPM : 22041010212

Program : Sarjana (S1)

Program Studi : Administrasi Publik

Fakultas : Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik

Menyatakan bahwa dalam dokumen ilmiah Skripsi ini tidak terdapat bagian dari karya ilmiah lain yang telah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu lembaga Pendidikan Tinggi, dan juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang/lembaga lain, kecuali yang secara tertulis disitasi dalam dokumen ini dan disebutkan secara lengkap dalam daftar pustaka.

Dan saya menyatakan bahwa dokumen ilmiah ini bebas dari unsur-unsur plagiasi. Apabila dikemudian hari ditemukan indikasi plagiat pada Skripsi/Tesis/Desertasi ini, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun juga dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Surabaya, 15 Juni 2026

Yang membuat pernyataan



Lidia Patricia Manullang

22041010212

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan hidayah-Nya yang telah diberikan sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "**Pendekatan *Whole of Government* dalam Pengawasan Rokok Ilegal melalui Sistem Informasi Rokok Ilegal (SIROLEG) di Kabupaten Sidoarjo**". Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Ibu Indira Arundinasari, S.AP., M.AP., selaku dosen pembimbing yang telah dengan sabar meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing penulis selama proses penyusunan skripsi ini. Terima kasih atas setiap arahan, masukan, serta dukungan yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan baik. Tidak lupa juga penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang terlibat dan mendukung penulis dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Prof. Dr. Ir. Akhmad Fauzi, MMT, sebagai bapak Rektor Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur;
2. Prof. Dr. Catur Suratnoaji, M.Si, sebagai bapak Dekan Fakultas Ilmu Sosial Budaya dan Politik Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur;
3. Dra. Susi Hardjati, M.AP sebagai Koordinator Program Studi Administrasi Publik Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur;
4. Kepada Bapak dan Mamak tersayang, terima kasih atas segala doa, kasih sayang, dukungan, dan pengorbanan yang telah diberikan selama ini. Terima kasih karena selalu menjadi tempat pulang yang penuh ketenangan di tengah berbagai proses dan tantangan yang penulis hadapi selama menempuh pendidikan. Lebih dari itu, penulis bersyukur memiliki orang tua yang tidak

pernah memberikan tekanan ataupun tuntutan berlebihan, tetapi selalu menghadirkan keyakinan, dukungan, dan afirmasi positif bahwa penulis mampu melewati setiap tahap yang dijalani. Kepercayaan yang Bapak dan Mamak berikan menjadi sumber kekuatan yang membantu penulis untuk terus bertahan, berkembang, dan menyelesaikan skripsi ini;

5. Kepada abang Frater Matius, terima kasih karena selalu hadir melalui doa, perhatian, dan pertanyaan sederhana mengenai perkembangan skripsi ini. Di tengah berbagai proses yang penulis jalani, dukungan dan keyakinan yang selalu abang berikan menjadi pengingat bahwa penulis tidak pernah berjalan sendirian.
6. Kepada abang Stevanus, terima kasih karena selalu menanyakan kabar penulis dan mengingatkan bahwa kesehatan serta kebahagiaan diri tetap lebih penting daripada segala pencapaian yang sedang dikejar. Nasihat tersebut menjadi pengingat berharga bagi penulis untuk tetap menjaga diri di tengah proses yang tidak selalu mudah.
7. Kepada adik Alvaro, terima kasih karena selalu memahami kesibukan penulis selama masa perkuliahan dan penyusunan skripsi ini. Terima kasih karena tidak pernah mempermasalahkan keterbatasan waktu yang penulis miliki dan selalu memberikan semangat dengan caramu sendiri. Pengertian dan dukungan sederhana yang diberikan ternyata memiliki arti yang sangat besar bagi penulis.
8. Kepada Oppung tercinta, terima kasih atas doa yang tidak pernah putus untuk penulis, selalu menanyakan kabar, menyampaikan rasa rindu, dan bertanya kapan penulis akan pulang. Perhatian sederhana tersebut selalu mengingatkan

penulis bahwa ada keluarga yang menunggu di rumah dengan penuh kasih sayang. Kerinduan Oppung menjadi salah satu penyemangat bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik agar dapat segera pulang dan bertemu kembali. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh keluarga besar yang senantiasa mendoakan, memberikan dukungan, serta meyakinkan penulis untuk terus melangkah hingga skripsi ini dapat diselesaikan;

9. Staf Humas serta seluruh pegawai di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya Pabean B Sidoarjo yang telah memberikan kesempatan, informasi, arahan, serta berbagai bantuan selama proses penelitian. Terima kasih atas keramahan, keterbukaan, dan dukungan yang diberikan sehingga penulis dapat memperoleh data dan informasi demi kelancaran penulisan skripsi ini;
10. Bapak Puguh selaku Kepala Seksi Penindakan Satpol PP Kabupaten Sidoarjo yang telah meluangkan waktu, memberikan informasi, serta membantu penulis selama proses penelitian. Terima kasih atas dukungan, arahan, dan bantuan yang diberikan demi kelancaran penulisan skripsi ini;
11. Kepada Dhea, Aurallia, Annisya, Yuwanita, serta seluruh penghuni grup GOES TO S.AP, terima kasih telah menjadi bagian penting dalam perjalanan penulis selama menempuh pendidikan di Surabaya. Ketika penulis pertama kali berada di kota ini dengan segala hal yang masih terasa asing, Tuhan menghadirkan kalian sebagai teman yang sudah seperti keluarga bagi penulis, tempat berbagi cerita, bertukar keluh kesah, tertawa bersama, dan saling menguatkan dalam berbagai proses kehidupan. Terima kasih atas kebersamaan, perhatian,

dukungan, serta kenangan yang telah dibangun bersama selama ini. Kehadiran kalian tidak hanya membuat Surabaya terasa lebih akrab, tetapi juga membuat perjalanan yang panjang dan melelahkan ini terasa lebih ringan untuk dijalani;

12. Terakhir, penulis mengucapkan terima kasih kepada diri sendiri yang telah berani melangkah meninggalkan rumah dan menjalani perjalanan hingga berada di Surabaya, sebuah tempat yang dahulu bahkan tidak pernah terbayangkan akan menjadi bagian dari kisah hidup penulis. Terima kasih karena tetap memilih untuk bertahan, belajar, dan terus melangkah di tengah berbagai tantangan, keraguan, serta proses yang tidak selalu mudah. Terima kasih karena selalu berusaha meyakinkan diri bahwa setiap langkah yang dijalani tidak pernah berjalan sendiri, melainkan selalu berada dalam penyertaan Tuhan. Pada akhirnya, perjalanan ini menjadi bukti bahwa keberanian untuk memulai dan keyakinan untuk terus berjalan dapat membawa penulis sampai pada titik ini.

Penulis menyadari bahwa masih terdapat keterbatasan dalam penulisan skripsi ini dan menghargai setiap kritik dan saran yang diberikan.

Surabaya, 15 Juni 2026

Penulis

## DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN.....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
LEMBAR REVISI .....	iii
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
ABSTRAK .....	xvi
ABSTRACT.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah Penelitian .....	24
1.3 Tujuan Penelitian.....	24
1.4 Manfaat Penelitian.....	24
1.4.1 Manfaat Teoritis.....	24
1.4.2 Manfaat Praktis .....	25
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	27
2.1 Penelitian Terdahulu.....	27
2.2 Landasan Teori .....	36
2.2.1 Kebijakan Publik.....	36

2.2.2 Pengawasan.....	39
2.2.3 <i>Whole of Government</i> .....	41
2.3 Kerangka Berpikir .....	46
BAB III METODE PENELITIAN.....	48
3.1 Pendekatan Penelitian.....	48
3.2 Lokasi Penelitian .....	49
3.3 Fokus Penelitian .....	49
3.4 Jenis Data dan Sumber Data.....	51
3.5 Teknik Pengumpulan Data .....	53
3.6 Teknik Penentuan Informan .....	55
3.7 Teknik Keabsahan Data.....	56
3.8 Teknik Analisis Data .....	59
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....	62
4.1 Gambaran Umum Instansi.....	62
4.1.1 Profil KPPBC Kabupaten Sidoarjo.....	63
4.1.2 Visi dan Misi KPPBC Kabupaten Sidoarjo .....	63
4.1.3 Struktur Organisasi .....	64
4.1.4 Tugas dan Fungsi KPPBC Kabupaten Sidoarjo .....	65
4.1.5 Komposisi Pegawai KPPBC Kabupaten Sidoarjo .....	68
4.2 Hasil Penelitian.....	70
4.2.1 Penguatan koordinasi antar lembaga .....	72
4.2.2 Membentuk lembaga koordinasi khusus.....	81
4.2.3 Membentuk gugus tugas .....	85

4.2.4 Koalisi sosial.....	91
4.3 Pembahasan .....	99
4.3.1 Penguatan koordinasi antar lembaga .....	100
4.3.2 Membentuk lembaga koordinasi khusus.....	104
4.3.3 Membentuk gugus tugas .....	109
4.3.4 Koalisi sosial.....	115
BAB V PENUTUP.....	121
5.1 Kesimpulan.....	121
5.2 Saran .....	123
DAFTAR PUSTAKA .....	125
LAMPIRAN.....	128

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Produksi Tembakau di Jawa Timur Tahun 2018-2024 .....	3
Tabel 1. 2 Sentra Produksi Tembakau di Provinsi Jawa Timur 2024.....	4
Tabel 1. 3 Persentase Penduduk Usia 15 Tahun Ke Atas yang Merokok Di Jawa Timur (2020-2024) .....	6
Tabel 1. 4 Rata-rata Konsumsi Perkapita Seminggu Menurut Kelompok Rokok dan Tembakau Per Kabupaten/kota Jawa Timur (Satuan Komoditas).....	7
Tabel 1. 5 Rekap Penindakan Rokok Ilegal Kanwil DJBC Jawa Timur I (2020-2024) .....	111
Tabel 1. 6 Data Penindakan di Wilayah Kanwil DJBC Jawa Timur 1 (2020-2024) .....	13
Tabel 2. 1 Tabel Penelitian Terdahulu .....	31
Tabel 4. 1 Data Pegawai Berdasarkan Golongan Per Maret 2026 .....	68
Tabel 4. 2 Data Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin Per Maret 2026 .....	68
Tabel 4. 3 Data Pegawai Berdasarkan Umur Per Maret 2026.....	70
Tabel 4. 4 Data Pegawai Berdasarkan Jabatan Per Maret 2026 .....	70
Tabel 4. 5 Data Pegawai Berdasarkan Pendidikan Per Maret 2026 .....	70

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Perkembangan Produksi Tembakau Indonesia Menurut Status Pengusahaan Tahun 2015–2024 .....	1
Gambar 1. 2 Persentase Rokok Ilegal yang Ditindak DJBC Kementerian Keuangan Berdasarkan Jenis (Januari-Oktober 2025) .....	10
Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir .....	46
Gambar 3. 1 Bagan Prosedur Analisis Data Kualitatif Model Interaktif Data .....	60
Gambar 4. 1 Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Jawa Timur 1 .	62
Gambar 4. 2 Bagan Struktur Organisasi KPPBC TMP B Sidoarjo.....	64
Gambar 4. 3 Ciri-ciri rokok ilegal.....	72
Gambar 4. 4 Tampilan halaman Siroleg.....	74
Gambar 4. 5 Proses tindak lanjut .....	76
Gambar 4. 6 Alur pembuatan Surat Bukti Penindakan (SBP).....	77
Gambar 4. 7 Contoh Surat Bukti Penindakan (SBP) .....	78
Gambar 4. 8 Gambaran Umum Aplikasi Siroleg .....	79
Gambar 4. 9 Koordinasi Bea Cukai dan Satpol PP Terkait Gempur Rokok .....	80
Gambar 4. 10 SK Tim Satgas DBHCHT .....	82
Gambar 4. 11 Razia Oleh Satpol PP Bersama Bea Cukai Di Kawasan Candi dan Buduran .....	84
Gambar 4. 12 Kegiatan Operasi Gabungan Bea Cukai dan Satpol PP .....	88
Gambar 4. 13 Operasi Gabungan Pemberantasan Rokok Ilegal Bersama Bea dan Cukai .....	90
Gambar 4. 14 Sarana pengaduan masyarakat .....	92

Gambar 4. 15 Pedagang atau Penjual Rokok Ilegal di Sekitar Kabupaten Sidoarjo .....	93
Gambar 4. 16 Sosialisasi Penegakan Hukum Peredaran Rokok Ilegal .....	97

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1 Pedoman Wawancara.....	128
Lampiran 2 Transkrip Wawancara .....	131
Lampiran 3 Dokumentasi Wawancara .....	144
Lampiran 4 Surat Izin Penelitian.....	147
Lampiran 5 Surat Permohonan Penelitian.....	149
Lampiran 6 Sertifikat Jurnal.....	151
Lampiran 7 Lembar Persetujuan Kirim Publikasi Ilmiah .....	152
Lampiran 8 Letter Of Acceptance .....	153
Lampiran 9 Form Plagiasi.....	154

## ABSTRAK

### **PENDEKATAN *WHOLE OF GOVERNMENT* DALAM PENGAWASAN ROKOK ILEGAL MELALUI SISTEM INFORMASI ROKOK ILEGAL (SIROLEG) DI KABUPATEN SIDOARJO**

LIDIA PATRICIA MANULLANG

NPM: 22041010212

Peredaran rokok ilegal masih menjadi permasalahan yang menyebabkan kerugian negara dan menghambat optimalisasi penerimaan cukai hasil tembakau. Untuk mendukung pengawasan yang lebih terintegrasi, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mengembangkan Sistem Informasi Rokok Ilegal (SIROLEG). Dalam pelaksanaannya, pengawasan melibatkan berbagai instansi sehingga diperlukan pendekatan *Whole of Government* (WoG) untuk memperkuat koordinasi dan kolaborasi antarinstansi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan pendekatan *Whole of Government* dalam pengawasan rokok ilegal melalui SIROLEG di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana. Analisis dilakukan berdasarkan indikator *Whole of Government* yang meliputi penguatan koordinasi antarlembaga, pembentukan lembaga koordinasi khusus, pembentukan gugus tugas, dan koalisi sosial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan *Whole of Government* dalam pengawasan rokok ilegal di Kabupaten Sidoarjo telah berjalan cukup baik melalui koordinasi antara Bea Cukai dan Satpol PP, pemanfaatan SIROLEG sebagai media integrasi informasi, keberadaan Satgas DBHCHT, serta pelaksanaan operasi bersama. Namun, koalisi sosial belum berjalan optimal karena partisipasi masyarakat dalam pelaporan peredaran rokok ilegal masih rendah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pendekatan *Whole of Government* telah mendukung pengawasan rokok ilegal melalui koordinasi dan integrasi antarinstansi, tetapi masih diperlukan upaya untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat agar pengawasan dapat berjalan lebih efektif.

Kata kunci: Kolaborasi Antarinstansi; Pengawasan; Rokok Ilegal; SIROLEG; *Whole of Government*

## **ABSTRACT**

### **THE WHOLE OF GOVERNMENT APPROACH IN THE SUPERVISION OF ILLEGAL CIGARETTES THROUGH THE ILLEGAL CIGARETTE INFORMATION SYSTEM (SIROLEG) IN SIDOARJO REGENCY**

LIDIA PATRICIA MANULLANG

NPM: 22041010212

Illegal cigarette distribution remains a problem that causes state revenue losses and hinders the optimization of tobacco excise revenue. To support more integrated supervision, the Directorate General of Customs and Excise developed the Illegal Cigarette Information System (SIROLEG). Since supervision involves multiple institutions, a Whole of Government (WoG) approach is required to strengthen inter-agency coordination and collaboration. This study aimed to analyze the implementation of the Whole of Government approach in supervising illegal cigarettes through SIROLEG in Sidoarjo Regency. The study employed a qualitative method with a case study design. Data were collected through interviews, observations, and documentation and analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldana. The findings showed that the implementation of the Whole of Government approach had been carried out relatively well through coordination between Customs and Excise and the Civil Service Police Unit (Satpol PP), the utilization of SIROLEG as an information integration platform, the establishment of the DBHCHT Task Force, and the implementation of joint operations. However, social coalition efforts had not been fully optimized because public participation in reporting illegal cigarette distribution remained low. The study concluded that the Whole of Government approach had supported the supervision of illegal cigarettes through inter-agency coordination and information integration. Nevertheless, greater efforts are still needed to increase public participation in order to improve the effectiveness of supervision.

Keywords: Illegal Cigarettes; Inter-Agency Collaboration; SIROLEG; Supervision; Whole of Government