

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat konsumsi dan produksi produk tembakau yang relatif tinggi, sehingga sektor ini memiliki implikasi yang signifikan terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian, serta penerimaan negara. Tingginya permintaan terhadap produk tembakau mendorong aktivitas produksi yang terus berlangsung secara masif dari tahun ke tahun dan menjadikan tembakau sebagai komoditas strategis di tingkat nasional. Jika ditinjau dari sisi produksi, dalam satu dekade terakhir, produksi tembakau di Indonesia menunjukkan kecenderungan meningkat (Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, 2024).



Gambar 1.1 Perkembangan Produksi Tembakau Indonesia Menurut Status Pengusahaan Tahun 2015–2024

Sumber: (Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, 2024)

Berdasarkan Gambar 1.1, produksi tembakau Indonesia selama periode 2015–2024 cenderung meningkat. Produksi tembakau naik dari 193,79 ribu ton pada tahun 2015 menjadi 238,81 ribu ton pada tahun 2023 (angka sementara). Pada tahun 2024, produksi tembakau diperkirakan menurun sebesar 1,95% menjadi 234,14 ribu ton. Adapun penurunan produksi terbesar terjadi pada tahun 2016, yaitu sebesar 34,61% dibandingkan tahun sebelumnya (Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, 2024).

Selama periode 2019–2023 (angka sementara), produksi tembakau nasional terkonsentrasi pada tiga provinsi utama, yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Jawa Tengah. Ketiga provinsi tersebut menjadi sentra produksi tembakau karena secara konsisten menghasilkan produksi tembakau dalam jumlah yang tinggi dibandingkan provinsi lainnya. Berdasarkan data rata-rata produksi tembakau tahun 2019–2023 (angka sementara), Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Jawa Tengah merupakan tiga sentra utama produksi tembakau di Indonesia. Jawa Timur menempati posisi tertinggi dengan rata-rata produksi sebesar 117,93 ribu ton dan menyumbang sekitar 47,67% dari total produksi tembakau nasional setiap tahunnya. Besarnya kontribusi tersebut menunjukkan bahwa Jawa Timur memiliki peran yang sangat strategis dalam industri hasil tembakau (Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, 2024).

Tingginya produksi tembakau di Jawa Timur ini tercermin juga dalam data produksi tahunan yang stabil dan signifikan. Berikut rincian data produksi tembakau di Jawa Timur berdasarkan catatan BPS:

Tabel 1. 1 Produksi Tembakau di Jawa Timur Tahun 2018-2024

Tahun	Tembakau (Ribuan Ton)
2018	84,10
2019	132,60
2020	136,00
2021	110,80
2022	99,50
2023	146,33
2024	213,57

Sumber: BPS (Data diolah penulis, 2025)

Berdasarkan Tabel 1.1, produksi tembakau di Jawa Timur pada periode 2018–2024 menunjukkan fluktuasi dengan kecenderungan meningkat secara signifikan. Pada tahun 2018, produksi tercatat sebesar 84,10 ribu ton dan meningkat tajam pada 2019 menjadi 132,60 ribu ton, atau naik lebih dari 50 persen. Produksi kemudian mencapai puncak sementara pada 2020 sebesar 136 ribu ton, sebelum mengalami penurunan pada 2021 dan 2022 masing-masing menjadi 110,80 ribu ton dan 99,50 ribu ton. Namun, tren kembali membaik pada 2023 dengan peningkatan signifikan menjadi 146,33 ribu ton, hingga mencapai puncak tertinggi pada 2024 sebesar 213,57 ribu ton. Perubahan produksi tersebut juga dipengaruhi oleh kondisi iklim dan pola musim tanam yang berdampak pada hasil panen tembakau di beberapa wilayah sentra produksi. Selain data produksi provinsi, produksi tembakau di Jawa Timur juga tersebar di beberapa kabupaten.

Tabel 1. 2 Sentra Produksi Tembakau di Provinsi Jawa Timur 2024

No.	Kabupaten	Produksi (ton)	Share (%)	Share Kumulatif (%)
1	Jember	28.999	29,13	29,13
2	Probolinggo	11.304	11,36	40,49
3	Pamekasan	11.273	11,32	51,81
4	Bojonegoro	11.250	11,30	63,12
5	Situbondo	6.879	6,91	70,03
6	Lainnya	29.837	29,97	100,00
Jawa Timur		99.542	100,00	

Sumber: (Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, 2024)

Berdasarkan tabel 1.2, produksi tembakau di Provinsi Jawa Timur tidak tersebar secara merata di seluruh wilayah, melainkan terkonsentrasi pada beberapa kabupaten tertentu yang berperan sebagai sentra produksi utama. Berdasarkan data di atas, Kabupaten Jember menempati posisi sebagai penghasil tembakau terbesar dengan kontribusi produksi paling dominan dibandingkan daerah lainnya. Selain Jember, kabupaten seperti Probolinggo, Pamekasan, Bojonegoro, dan Situbondo juga termasuk dalam kelompok wilayah dengan tingkat produksi tembakau yang relatif tinggi.

Pada data tersebut juga terlihat bahwa Kabupaten Sidoarjo tidak termasuk wilayah sentra produksi tembakau namun melalui data terkait penindakan yang diperoleh dari KPPBC TMP B Sidoarjo mencatat penindakan rokok ilegal tertinggi di antara 4 wilayah KPPBC TMP B Sidoarjo (Surabaya, Sidoarjo, Mojokerto Kota & Kabupaten) pada 2022. Fenomena ini menciptakan gap signifikan karena wilayah

non-produksi justru menjadi pusat peredaran rokok ilegal, yang diperkuat wawancara dengan personel Seksi Penindakan Satpol PP Kabupaten Sidoarjo.

Data tersebut juga didukung oleh pernyataan dari Kepala Seksi Penindakan Satpol PP Kabupaten Sidoarjo, yang menyatakan bahwa:

“Sidoarjo berperan sebagai daerah transit atau pelabuhan rokok ilegal dari luar daerah terutama Madura, di mana penindakan tidak bergantung pada adanya wilayah penanaman tembakau atau perusahaan produksi lokal melainkan pada dinamika distribusi dari daerah lain yang masuk melalui akses strategis Sidoarjo” (Hasil wawancara tanggal 10 Desember 2025)

Pernyataan ini mengonfirmasi bahwa posisi geografis Sidoarjo yang berdekatan dengan jalur distribusi utama, seperti akses menuju Madura, Surabaya, dan kawasan sekitar memperkuat fungsinya sebagai simpul logistik rokok ilegal, meskipun bukan daerah penanaman tembakau maupun lokasi pabrik rokok berskala besar. Keterangan tersebut menjelaskan mengapa intensitas penindakan rokok ilegal di Sidoarjo tinggi, yaitu fokus pengawasan tidak lagi ditentukan oleh status wilayah produksi, tetapi oleh peran Sidoarjo sebagai titik keluar-masuk barang dari berbagai daerah, sehingga arus distribusi rokok ilegal terkonsentrasi di wilayah ini.

Permintaan pasar rokok yang tinggi di wilayah transit seperti Sidoarjo ini sejalan dengan fenomena nasional yang ditunjukkan data Kementerian Kesehatan Republik Indonesia bahwa jumlah perokok aktif di Indonesia telah mencapai 70 juta orang, dengan mayoritas pengguna berasal dari kelompok anak muda dan remaja (Kementerian Kesehatan, 2024).

Jawa Timur, selain menjadi sentra produksi tembakau terbesar di Indonesia, juga menunjukkan tingginya tingkat konsumsi produk tembakau di kalangan penduduknya. Data konsumsi rokok di Jawa Timur pada tahun 2020-2024 menurut

BPS memperlihatkan proporsi yang signifikan di antara penduduk usia 15 tahun ke atas.

Tabel 1. 3 Persentase Penduduk Usia 15 Tahun Ke Atas yang Merokok Di Jawa Timur (2020-2024)

No	Tahun	Persentase Penduduk
1	2020	27,78
2	2021	28,58
3	2022	28,51
4	2023	28,83
5	2024	28,72

Sumber: BPS (Data diolah penulis, 2025)

Berdasarkan tabel 1.3, persentase penduduk usia 15 tahun ke atas di Jawa Timur yang merokok selama periode 2020 hingga 2024. Dari data tersebut, terlihat bahwa tingkat prevalensi perokok di Jawa Timur relatif stabil dengan angka yang berkisar di sekitar 27,78% hingga 28,83%. Pada tahun 2020, persentase perokok tercatat sebesar 27,78%, kemudian mengalami kenaikan menjadi 28,58% pada tahun 2021. Di tahun berikutnya, angka tersebut sedikit menurun menjadi 28,51% pada tahun 2022, namun kembali naik pada tahun 2023 hingga mencapai 28,83%, sebelum sedikit menurun lagi pada tahun 2024 menjadi 28,72%. Meskipun fluktuasi angka ini tidak terlalu signifikan, data tersebut menunjukkan bahwa hampir sepertiga penduduk dewasa di Jawa Timur merupakan perokok aktif.

Pola konsumsi rokok serupa juga terlihat di tingkat kabupaten, khususnya di Kota/Kabupaten di wilayah kanwil DJBC Jawa Timur 1. Data BPS tahun 2025

menunjukkan rata-rata konsumsi per kapita seminggu menurut kelompok rokok dan tembakau per kabupaten/kota (satuan komoditas)

Tabel 1. 4 Rata-rata Konsumsi Perkapita Seminggu Menurut Kelompok Rokok dan Tembakau Per Kabupaten/kota Jawa Timur (Satuan Komoditas)

Kota/ Kabupaten	Rokok Kretek Filter	Rokok Kretek Tanpa Filter	Rokok Putih	Tembakau	Lainnya
Surabaya	9.955	0.639	0,230	0,003	0,093
Kab Sidoarjo	9,614	0,708	0,167	0,004	0,050
Mojokerto	6,989	2,428	0,031	0,002	0.017
Kab Mojokerto	12,819	3,527	0,018	0.012	0.118

Sumber: BPS (Data diolah penulis, 2025)

Pada tabel 1.4 terlihat bahwa pola konsumsi rokok dan tembakau juga terlihat signifikan di tingkat kabupaten/kota, khususnya di wilayah kerja Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Jawa Timur I. Berdasarkan data BPS tahun 20n 25, jenis rokok yang paling dominan dikonsumsi di wilayah tersebut adalah rokok kretek filter, dengan tingkat konsumsi tertinggi tercatat di Kabupaten Mojokerto dan Kota Surabaya, diikuti oleh Kabupaten Sidoarjo. Selain itu, konsumsi rokok kretek tanpa filter juga masih relatif terlihat, terutama di Kabupaten Mojokerto dan Kota Mojokerto, meskipun dengan intensitas yang lebih rendah dibandingkan rokok kretek filter. Sementara itu, konsumsi rokok putih, tembakau, dan kelompok lainnya menunjukkan angka yang relatif kecil. Kondisi ini menggambarkan tingginya permintaan terhadap produk rokok di wilayah Jawa Timur I, yang secara tidak langsung berimplikasi pada potensi peredaran rokok ilegal

Tingginya permintaan rokok menjadi magnet kuat bagi peredaran rokok ilegal yang murah. Rokok ilegal umumnya memiliki sejumlah ciri yang membedakannya dari produk rokok yang sah. Menurut (Kemenkeu Learning Center, 2022), rokok ilegal memiliki ciri-ciri, yaitu rokok polos atau tanpa dilekati pita cukai, rokok dengan pita cukai palsu, rokok dengan pita cukai bekas pakai, dan rokok dengan pita cukai berbeda atau pita cukai yang salah peruntukannya. Dampak dari peredaran rokok ilegal ini tidak hanya melemahkan penerimaan negara, tetapi juga menghambat upaya pengendalian konsumsi rokok yang selama ini dilakukan pemerintah.

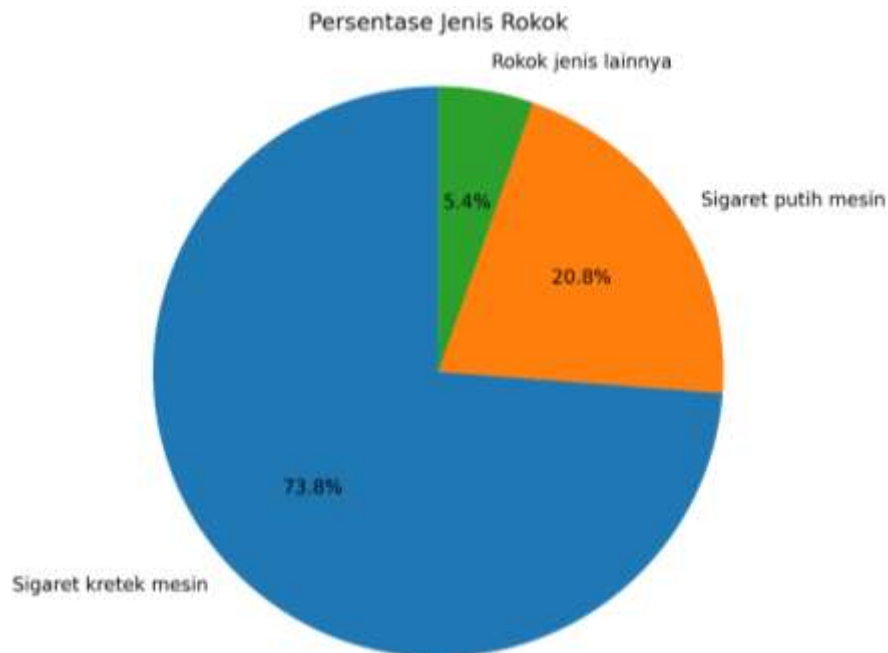
Menurut APBN KiTa Desember 2024, peredaran rokok ilegal semakin mengancam penerimaan negara karena cukai hasil tembakau (CHT) menjadi penyumbang dominan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Hingga akhir November 2024, realisasi PNBP mencapai Rp522,41 triliun dari total Pendapatan Negara Rp2.492,70 triliun (88,95% target APBN), dengan Kepabeanaan & Cukai Rp257,75 triliun di mana CHT berkontribusi 71,52% atau Rp184,34 triliun (Kementerian Keuangan, 2024). Namun, ancaman rokok ilegal tidak hanya melemahkan APBN nasional, tetapi juga memotong potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sidoarjo melalui hilangnya Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT). Pernyataan ini sejalan dengan penegasan Plt. Bupati Sidoarjo Subandi dalam kegiatan sosialisasi gempur rokok ilegal, bahwa rokok ilegal merugikan daerah karena mengurangi penerimaan yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk pembangunan dan program kesejahteraan masyarakat Sidoarjo.

“Rokok ilegal mengurangi penerimaan daerah yang seharusnya bisa digunakan untuk pembangunan dan program kesejahteraan. Bersama-sama,

kita bisa memberantasnya demi masa depan Sidoarjo yang lebih baik” (Portal Jatim, 2024).

Berdasarkan siaran pers dari Institute for Development of Economics and Finance (INDEF) pada September 2024, kerugian ekonomi akibat peredaran rokok ilegal di Indonesia diperkirakan mencapai Rp 10-15 triliun per tahun, yang meliputi hilangnya pendapatan cukai negara dan dampak negatif terhadap industri tembakau legal (INDEF, 2024). Laporan tersebut menyoroti bahwa rokok ilegal tidak hanya menggerogoti potensi penerimaan negara dari cukai tembakau, tetapi juga memperburuk kondisi petani tembakau yang bergantung pada pasar legal, karena persaingan harga yang tidak sehat dari produk ilegal.

Kerugian ekonomi yang besar akibat rokok ilegal ini juga tercermin dalam upaya penindakan nasional yang semakin intensif. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, hingga akhir September 2025 Bea Cukai telah melakukan 13.484 kali penindakan dan berhasil menyita sebanyak 816 juta batang rokok ilegal di seluruh Indonesia. Angka penyitaan ini mengalami kenaikan tajam sebesar 37% dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya, dari 597 juta batang menjadi 816 juta batang. Rokok ilegal yang disita didominasi oleh Sigaret Kretek Mesin (SKM) sebesar 72,9%, Sigaret Putih Mesin (SPM) 21,3%, dan jenis lainnya 5,8% (Media Keuangan, 2025). Pada Oktober 2025, upaya penindakan Bea Cukai semakin gencar dengan melakukan 15.845 kali penindakan dan berhasil menyita 954 juta batang rokok ilegal di seluruh Indonesia. Angka ini mengalami kenaikan 40,9% dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Dari total penyitaan tersebut, 73,8% merupakan Sigaret Kretek Mesin (SKM), 20,8% Sigaret Putih Mesin (SPM), dan 5,4% jenis rokok ilegal lainnya (Databoks, 2025)



Gambar 1. 2 Persentase Rokok Ilegal yang Ditindak DJBC Kementerian Keuangan Berdasarkan Jenis (Januari-Oktober 2025)

Sumber: databoks, 2025

Di Jawa Timur, seiring dengan tingginya produksi tembakau dan tingginya konsumsi rokok tersebut sesuai dengan gambar 1.2, wilayah ini juga menjadi pusat perhatian terkait pengawasan produk tembakau, termasuk masalah rokok ilegal. Keberadaan produksi tembakau yang masif di Jawa Timur membuka peluang besar sekaligus tantangan berat dalam pengawasan peredaran produk, terutama yang berstatus ilegal dan tidak berizin resmi. Kondisi ini semakin menuntut penguatan sinergi antar lembaga pengawas dan pengelola cukai hasil tembakau agar pengawasan dapat berjalan efektif, mengingat potensi kerugian Hingga September 2025, Kantor Bea Cukai Jawa Timur berhasil melakukan 2.507 kali penindakan terhadap peredaran rokok ilegal dan menyita sebanyak 239 juta batang rokok ilegal dengan nilai kerugian negara mencapai Rp218,72 miliar. Capaian ini menunjukkan peningkatan yang signifikan dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya

yang hanya menyita 186,4 juta batang dengan kerugian Rp168,76 miliar. Kenaikan ini mencerminkan intensitas pengawasan yang lebih ketat di wilayah dengan produksi tembakau terbesar se-Indonesia.

Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Jawa Timur I, yang menaungi wilayah Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kota Mojokerto, dan Kabupaten Mojokerto, menjadi salah satu wilayah utama yang menghadapi tantangan besar dalam pengawasan rokok ilegal. Wilayah ini dikenal sebagai pusat distribusi utama rokok di Jawa Timur dengan tingkat peredaran rokok ilegal yang masih cukup tinggi. Penindakan yang intensif dan penyitaan rokok ilegal dalam jumlah besar menunjukkan bahwa peredaran produk tanpa pita cukai resmi di wilayah ini tetap menjadi masalah serius yang berpotensi menimbulkan kerugian besar bagi negara dan mengancam kesehatan masyarakat. Situasi ini menuntut pengawasan yang ketat serta strategi pengendalian yang efektif agar dampak negatif rokok ilegal dapat diminimalisasi.

Tabel 1. 5 Rekap Penindakan Rokok Ilegal Kanwil DJBC Jawa Timur I (2020-2024)

Tahun	Jumlah Penindakan	Hasil Tembakau		
		Jumlah Batang	Nilai Barang	Nilai Kerugian
2020	77	21.278.356	21.696.641.220	9.677.743.280
2021	520	16.404.644	16.726.521.040	8.601.184.800
2022	1215	35.599.190	40.582.476.600	21.388.692.000
2023	217	33.058.332	40.995.486.360	21.796.717.288
2024	196	46.905.039	64.087.344.545	35.134.931.299

Sumber: KPPBC TMP B Sidoarjo, 2025

Berdasarkan data pada tabel 1.5, jumlah penindakan hasil tembakau di Jawa Timur mengalami fluktuasi dengan volume batang rokok yang bervariasi dan nilai

kerugian negara yang signifikan. Pada tahun 2020, tercatat 77 penindakan dengan jumlah batang rokok ilegal yang disita mencapai 21,3 juta batang, bernilai sekitar Rp21,7 miliar dan diperkirakan menimbulkan kerugian negara sebesar Rp9,7 miliar. Di tahun berikutnya, terjadi lonjakan signifikan pada jumlah penindakan menjadi 520 kasus dengan total batang rokok yang disita menurun menjadi 16,4 juta batang, serta nilai barang dan kerugian yang sedikit menurun. Namun pada 2022, penindakan kembali meningkat drastis hingga 1.215 kasus dengan jumlah batang rokok ilegal yang disita melonjak hingga 35,6 juta batang dan nilai kerugian mencapai lebih dari Rp21 miliar, menandakan eskalasi peredaran rokok ilegal di wilayah ini.

Meski pada tahun 2023 penindakan menurun menjadi 217 kasus, jumlah batang rokok yang disita tetap tinggi yaitu sekitar 33 juta batang dengan nilai barang hampir Rp41 miliar dan kerugian negara sekitar Rp21,8 miliar. Tren ini berbalik pada 2024 di mana penindakan sedikit menurun menjadi 196 kasus, tetapi jumlah batang yang disita justru naik secara signifikan menjadi hampir 47 juta batang, dengan nilai barang mencapai Rp64 miliar dan kerugian negara sebesar Rp35,1 miliar, menunjukkan eskalasi serius peredaran rokok ilegal yang memerlukan pengawasan lebih ketat.

Untuk menggali dinamika peredaran rokok ilegal secara spesifik di wilayah kerja Kanwil DJBC Jawa Timur I, data penindakan tahunan dari tahun 2020 hingga 2024 di Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kota Mojokerto, dan Kabupaten Mojokerto menunjukkan pola yang khas pada masing-masing kawasan. Data tersebut mencakup jumlah penindakan, volume batang rokok ilegal yang disita,

nilai barang hasil sitaan, serta estimasi kerugian negara yang timbul akibat peredaran produk tanpa cukai resmi di wilayah-wilayah tersebut.

Tabel 1. 6 Data Penindakan di Wilayah Kanwil DJBC Jawa Timur 1 (2020-2024)

Kota / Kabupaten	Tahun	Jumlah Penindakan	Hasil Tembakau		
			Jumlah Batang	Nilai Barang (Rp)	Nilai Kerugian (Rp)
Kota Surabaya	2020	21	878.428	777.501.600	345.766.180
	2021	7	1.276.400	1.031.968.000	670.131.000
	2022	27	5.460.400	6.224.256.000	3.280.440.000
	2023	51	16.154.200	20.280.985.000	10.813.785.400
	2024	87	39.510.090	53.842.489.960	29.587.583.532
Kabupaten Sidoarjo	2020	39	20.340.880	20.747.697.600	9.255.100.400
	2021	502	11.507.224	11.731.255.240	6.030.114.000
	2022	1177	20.315.590	23.159.772.600	12.214.332.000
	2023	156	12.529.772	15.224.679.560	8.056.485.048
	2024	73	6.986.649	9.696.278.005	5.241.058.567
Kota Mojokerto	2020	14	46.608	47.225.520	21.016.200
	2021	3	3.620.980	3.693.297.000	1.900.939.800
	2022	9	9.503.200	10.833.648.000	5.701.920.000
	2023	9	3.030.360	3.803.101.800	2.027.310.840
	2024	24	396.896	155.666.020	297.849.064
Kabupaten Mojokerto	2020	3	12.440	12.383.700	5.965.300
	2021	-	-	-	-
	2022	1	320.000	364.800.000	192.000.000
	2023	1	1.344.000	1.686.720.000	899.136.000
	2024	12	11.404	15.684.560	8.422.136

Sumber: KPPBC TMP B Sidoarjo, (Data diolah penulis, 2025)

Berdasarkan tabel 1.6, intensitas penindakan rokok ilegal di wilayah Kanwil DJBC Jawa Timur I tidak tersebar secara merata di seluruh kota/kabupaten. Kabupaten Sidoarjo memperlihatkan kecenderungan berbeda, di mana secara

umum jumlah penindakan lebih banyak dilakukan dari pada Kota Surabaya namun batang rokok yang diamankan berada di bawah Surabaya serta nilai barang dan estimasi kerugian negara pada beberapa tahun tertentu cukup menonjol. Kondisi ini mengindikasikan bahwa rokok ilegal yang beredar di Sidoarjo tidak hanya menyasar segmen pasar kecil, melainkan juga melibatkan produk dengan nilai ekonomi yang relatif besar. Pola tersebut menempatkan Sidoarjo sebagai wilayah yang strategis sekaligus rentan, mengingat posisinya yang berdekatan dengan Surabaya dan dilewati jalur transportasi utama. Data ini menggambarkan bahwa secara kuantitatif, Kabupaten Mojokerto bukan merupakan episentrum utama peredaran rokok ilegal di bawah Kanwil DJBC Jawa Timur I, meskipun keberadaan kasus tetap menunjukkan adanya kerentanan di tingkat lokal.

Berdasarkan pola data penindakan tersebut, Kabupaten Sidoarjo menjadi wilayah yang sangat menarik untuk diteliti karena menunjukkan kombinasi jumlah penindakan, volume rokok ilegal, dan nilai kerugian negara yang signifikan meskipun tidak berada di posisi ekstrem seperti Kota Surabaya atau Kabupaten Mojokerto. Sidoarjo semakin unik untuk diteliti karena wilayah ini justru bukan sentra produksi tembakau seperti terlihat dari data BPS 2021-2022 yang tidak mencatat produksi signifikan, namun tetap menjadi jalur distribusi dan transit utama rokok ilegal dari daerah penghasil lainnya. Posisi strategis sebagai kawasan penyangga Surabaya dengan akses jalur transportasi utama menjadikan Sidoarjo wilayah yang unik untuk diteliti, karena menunjukkan bagaimana rokok ilegal dapat berkembang pesat di kawasan non-produksi yang strategis secara geografis dan ekonomi, sehingga kajian di wilayah ini dapat memberikan gambaran komprehensif

tentang pengawasan rokok ilegal di Kanwil 1 DJBC Jawa Timur I secara keseluruhan.

Fenomena peredaran rokok ilegal yang masif di Sidoarjo, meskipun bukan daerah produksi, menunjukkan kompleksitas pengawasan yang tidak dapat diatasi dengan pendekatan konvensional saja. Razia lapangan sporadis berisiko tidak efektif menghadapi dinamika distribusi yang melibatkan berbagai aktor dan wilayah. Oleh karena itu, diperlukan kerangka regulasi yang jelas sebagai landasan hukum, disertai pendekatan kerja sama dalam instansi pemerintahan yang memfasilitasi sinergi antar lembaga melalui sistem SIROLEG. Pendekatan terintegrasi ini memungkinkan koordinasi yang lebih efektif antara Bea Cukai, Satpol PP, dan aparat terkait dalam menghubungkan informasi lapangan dengan respons penegakan hukum yang cepat dan terstruktur.

Sistem Informasi Rokok Ilegal (SIROLEG) menjadi kebutuhan penting dalam pengendalian rokok ilegal nasional karena mengintegrasikan seluruh proses pengawasan dari pelaporan lapangan hingga analisis strategis secara terpusat. Dikembangkan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, SIROLEG berfungsi sebagai aplikasi *mobile* yang memungkinkan petugas Satpol PP melaporkan temuan rokok ilegal secara instan dengan bukti foto, video, koordinat GPS, serta data kuantitatif seperti jumlah batang, NMKP hilang, dan nilai kerugian negara. Fitur dashboard analitiknya memetakan pola distribusi nasional, mengidentifikasi hotspot peredaran lintas provinsi, dan menghasilkan laporan otomatis untuk koordinasi dengan Bea Cukai, mengubah data mentah menjadi intelijen actionable yang sebelumnya terfragmentasi (Diskominfo Demak, 2023).

SIROLEG sangat dibutuhkan karena mengatasi keterbatasan razia konvensional dengan membangun *database* nasional tunggal yang mendukung pencegahan proaktif berbasis data. Sistem ini memungkinkan pelacakan rantai pasok ilegal dari distribusi hingga eceran, pencegahan duplikasi upaya antar wilayah, serta evaluasi kinerja berbasis KPI yang terukur, seperti bimtek pengisian data Satpol PP di berbagai kabupaten yang telah mempercepat respons terhadap tren peredaran baru. Dengan fitur verifikasi *real-time* dan *single source of truth*, SIROLEG menjadikan pengawasan rokok ilegal lebih sistematis, efisien, dan berkelanjutan melalui sinergi Bea Cukai-Satpol PP (Kanal Berita Pemkab Batang, 2022).

Pemanfaatan SIROLEG sebagai *platform* digital ini sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang menjadi landasan utama transformasi administrasi publik di Indonesia menuju era digital (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, 2018). Perpres ini mengamanatkan seluruh instansi pemerintah untuk memanfaatkan teknologi informasi guna menyederhanakan layanan publik, meningkatkan transparansi, dan mempercepat koordinasi antar lembaga tanpa hambatan birokrasi yang rumit. Dalam konteks pengawasan rokok ilegal, SPBE mendukung aplikasi seperti SIROLEG melalui integrasi data real-time, sehingga Bea Cukai dan Satpol PP bisa saling berbagi informasi secara cepat dan akurat dari lapangan hingga pusat. Pendekatan ini tidak hanya menghemat waktu dan biaya, tetapi juga membuat

pengawasan lebih efektif karena semua data tersimpan dalam satu sistem terpadu yang mudah diakses.

Kemampuan SPBE ini semakin terlihat dari pencapaian Indeks SPBE di Jawa Timur yang terus membaik dalam transformasi digital pemerintahan daerah. Pada tahun 2024, provinsi ini meraih peringkat 5 nasional dengan skor 3,67 dari skala 4,00 (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 663 Tahun 2024 Tentang Hasil Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Pada Instansi Pusat Dan Pemerintah Daerah Tahun 2024, 2024). Hal tersebut menunjukkan kesiapan infrastruktur *e-government* untuk layanan terintegrasi tidak terkecuali juga pengawasan rokok ilegal melalui SIROLEG. Di tingkat kabupaten, Sidoarjo mencatat skor 3,45 atau peringkat 12 di Jawa Timur, yang berarti daerah ini sudah di atas rata-rata untuk manajemen dan layanan berbasis teknologi. Peringkat ini menjadi ukuran awal bahwa Sidoarjo punya fondasi kuat untuk menjalankan SIROLEG secara lancar antar instansi. Capaian tersebut membuka peluang besar agar pengawasan rokok ilegal tidak lagi terhambat oleh sistem yang terpisah-pisah. Melalui hal tersebut, pendekatan *Whole of Government* (WoG) justru bisa membuat SPBE ini bekerja lebih maksimal melalui kerja sama lintas lembaga yang lebih rapi. WoG memungkinkan Bea Cukai, Satpol PP, dan pemerintah daerah saling terhubung agar fitur SIROLEG seperti *dashboard* data bisa dimanfaatkan sepenuhnya tanpa tumpang tindih. Pendekatan ini juga membantu Sidoarjo naikkan skor Indeks SPBE-nya, terutama di bagian koordinasi dan penilaian hasil kerja.

Selain landasan digital melalui SPBE, pengawasan rokok ilegal juga diatur secara komprehensif melalui kerangka hukum cukai yang menjadi dasar operasional pelaksanaan di lapangan. Secara aturan hukum, pengawasan rokok ilegal dimulai dari tingkat undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai yang telah diubah dengan UU Nomor 39 Tahun 2007, mewajibkan setiap rokok harus dilengkapi pita cukai resmi serta memberikan kewenangan penuh kepada Bea Cukai untuk menindak pelanggaran baik dari produksi maupun peredaran rokok ilegal (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai, 2007). Di sisi lain, terdapat juga (Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2024 Tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, 2024) yang memungkinkan pemerintah daerah seperti Sidoarjo membiayai program pemberantasan rokok ilegal dan penegakan hukum secara langsung. Kombinasi SPBE sebagai infrastruktur digital dengan regulasi cukai ini menciptakan ekosistem pengawasan yang saling melengkapi, di mana teknologi mendukung penegakan hukum yang lebih cepat dan terarah.

Sesuai dengan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Penindakan Satpol PP Kabupaten Sidoarjo, bahwa:

“Di Sidoarjo, dana DBHCHT ini dikelola melalui kesekretariatan yang dipimpin Bagian Perekonomian Pemerintah Daerah, dengan alokasi 40% untuk bidang kesehatan, 50% kesejahteraan sosial, dan 10% penegakan hukum. Khusus 10%, yaitu penegakan hukum pada akhir 2023 dialihkan sepenuhnya kepada Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Dari yang 10% untuk penegakan hukum tersebut, dibagi lagi menjadi 40% untuk langkah preventif berupa sosialisasi dan 60% untuk langkah represif berupa operasi lapangan. Pada bagian sosialisasi ini, maksimal pelaksanaannya enam kali dalam satu tahun yang bisa dilakukan secara tatap muka maupun secara online. Untuk bagian operasi di lapangan, dilaksanakan dengan

ketentuan 10 anggota dalam 1 tim. Sebelum melakukan penindakan, dapat melakukan pengumpulan informasi (PI) sebanyak tiga kali. Setiap pengumpulan informasi terdiri dari 4 anggota. Untuk penindakan dalam satu tahun bisa berubah-ubah karena harus melakukan perencanaan dan menjadwalkan rencana operasi tersebut yang biasanya mempertimbangkan hasil evaluasi operasi tahun sebelumnya, kemudian akan diajukan untuk jadwal operasi di tahun berikutnya” (Hasil wawancara tanggal 11 November 2025).

Untuk mendukung efektivitas operasi dari dana DBHCHT tersebut sebagaimana dijelaskan sebelumnya, informan menambahkan peran krusial SIROLEG dalam alur pelaporan terintegrasi. Beliau menyatakan, bahwa:

“Untuk mendukung efektivitas operasi dari dana DBHCHT tersebut, mekanisme SIROLEG memperlancar komunikasi antara Satpol PP dan Bea Cukai melalui alur pelaporan yang terintegrasi. Masyarakat dapat melaporkan indikasi rokok ilegal melalui web Satpol PP, kemudian Satpol PP melakukan verifikasi melalui Pengumpulan Informasi (PI) dan memasukkan data secara real-time ke aplikasi SIROLEG. Bea Cukai dapat langsung menerima laporan tersebut” (Hasil wawancara, 11 November 2025).

Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa kerangka hukum pengawasan rokok ilegal sudah dibangun secara berlapis dari pusat hingga daerah, dan diterjemahkan secara operasional melalui skema DBHCHT di Kabupaten Sidoarjo. Undang-Undang Cukai memberi dasar kewenangan penindakan kepada Bea Cukai, sementara PMK tentang DBHCHT membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk aktif terlibat dalam pemberantasan rokok ilegal melalui pendanaan yang jelas dan terarah. Pernyataan Kepala Seksi Penindakan Satpol PP menjelaskan bagaimana aturan tersebut diimplementasikan secara teknis di Sidoarjo, mulai dari pembagian porsi dana untuk kesehatan, kesejahteraan sosial, hingga penegakan hukum, sampai pada rincian komposisi kegiatan preventif (sosialisasi) dan represif (operasi lapangan). Uraian tentang jumlah tim, frekuensi pengumpulan informasi, serta penjadwalan operasi tahunan menunjukkan bahwa pemanfaatan DBHCHT tidak

hanya bersifat administratif, tetapi sudah diterjemahkan menjadi pola kerja yang terencana dan terukur di tingkat pelaksana

Koordinasi ini difasilitasi oleh Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor 100.3.3.2/205/438.1.1.3/2025 tentang Satuan Tugas Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal DBHCHT Tahun Anggaran 2025 yang membentuk Tim Satgas dengan struktur Pengarah, Ketua yang mengkoordinasikan operasi, Wakil Ketua untuk *monitoring* dan evaluasi, Sekretaris yang memetakan titik rawan serta menyusun jadwal dan inventarisasi, serta Anggota yang mengumpulkan informasi 5 jenis pelanggaran cukai dan melaksanakan operasi bersama. Tim Satgas melaporkan hasil tugasnya kepada Bupati.

Meskipun mekanisme SIROLEG telah memperlancar koordinasi, masih terdapat cela dalam aksesibilitasnya karena masyarakat belum memiliki akses pengaduan secara langsung ke aplikasi tersebut, sehingga tidak ada komunikasi dua arah yang transparan antara masyarakat, Satpol PP, dan Bea Cukai. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpercayaan jika laporan tidak ditindaklanjuti atau informasi *follow-up* tidak diketahui pelapor, sehingga efektivitas SIROLEG bergantung sepenuhnya pada kemampuan Satpol PP dalam verifikasi dan input data. Hal ini juga didukung oleh pernyataan dari Kepala Seksi Penindakan Satpol PP Kabupaten Sidoarjo yang menyatakan, bahwa:

“Saat ini, pengaduan masyarakat hanya dapat dilakukan melalui web dan media sosial Bea Cukai dan Satpol PP sebagai perantara” (Hasil wawancara tanggal 11 November 2025)

Keterbatasan aksesibilitas dan pengelolaan SIROLEG menunjukkan perlunya pendekatan *Whole of Government* (WoG) yang lebih terintegrasi untuk

mengoptimalkan pengawasan rokok ilegal di Sidoarjo. WoG merupakan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang menyatukan upaya kolaboratif seluruh sektor dalam ruang koordinasi luas guna mencapai tujuan pembangunan kebijakan, manajemen program, dan pelayanan publik, sebagaimana didefinisikan oleh *Australian Public Service Commission* (APSC) sebagai instansi pelayanan publik yang bekerja lintas batas portofolio untuk tujuan bersama dan respons terintegrasi terhadap isu tertentu. Menurut Yogi Suwarno dan Tri Atmojo Sejati dalam modul LAN (2017), WoG dikenal sebagai pendekatan *interagency* yang melibatkan kelembagaan relevan, muncul sebagai respons terhadap fragmentasi sektoral akibat *New Public Management* (NPM) yang menekankan efisiensi tapi memicu ego sektoral (Suwarno & Sejati, 2017).

Terdapat beberapa pendekatan *Whole of Government* (WoG) yang bisa diterapkan, baik melalui penataan institusi formal maupun informal. Pendekatan-pendekatan ini telah diterapkan oleh sejumlah negara, termasuk Indonesia pada tingkatan tertentu, antara lain koordinasi (pertukaran informasi), integrasi (*joint working*), hingga merger (struktur baru), tanpa selalu mengubah institusi formal (Suwarno & Sejati, 2017). Praktiknya mencakup penguatan koordinasi antarlembaga, pembentukan lembaga khusus seperti Kemenko, gugus tugas sementara, atau koalisi sosial informal. Dalam konteks pengawasan rokok ilegal, WoG relevan secara empiris karena kesenjangan positif terlihat pada sinergi Bea Cukai-Satpol PP via SIROLEG yang mempercepat pelaporan *real-time*, meski masih ada cela pada aksesibilitas terbatas. Pendekatan ini mengatasi permasalahan di Sidoarjo di mana penindakan tinggi tapi distribusi lintas, seperti Madura-Sidoarjo

tetap masif, sebagaimana WoG mengintegrasikan pelayanan regulatif lintas sektor (Suwarno & Sejati, 2017). Menurut (Suwarno & Sejati, 2017), WoG dapat diterapkan melalui empat cara utama. Pertama, penguatan koordinasi antar lembaga dengan membatasi jumlah aktor agar lebih mudah dikelola. Kedua, pembentukan lembaga koordinasi khusus dengan status lebih tinggi. Ketiga, pembuatan gugus tugas sementara di luar struktur formal untuk fokus sumber daya. Keempat, koalisi sosial informal yang menyatukan pemerintah dan masyarakat tanpa lembaga baru.

Di Sidoarjo dapat dikatakan bahwa sudah menerapkan tiga cara pertama melalui koordinasi Satpol PP-Bea Cukai via SIROLEG, gugus tugas Satgas Bupati DBHCHT 2025, dan kesekretariatan pengelola dana. Namun koalisi sosial masih lemah karena masyarakat belum bisa melapor langsung. Hal tersebutlah yang menjadi dasar urgensi pengkajian lebih lanjut terhadap pendekatan *Whole of Government* dalam pengawasan rokok ilegal melalui pemanfaatan SIROLEG di Kabupaten Sidoarjo.

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa pemanfaatan teknologi dan kolaborasi lintas instansi memiliki peran penting dalam pengawasan serta penanggulangan peredaran rokok ilegal. Penelitian (Isnawan, 2025) dan (Junfirio et al., 2024) menemukan bahwa penggunaan teknologi pengawasan, sistem informasi, serta sinergi antarinstansi mampu meningkatkan efektivitas penegakan hukum terhadap rokok ilegal. Sementara itu, (Arundinasari, 2022) menegaskan bahwa keberhasilan tata kelola publik sangat dipengaruhi oleh koordinasi, komunikasi, dan partisipasi berbagai aktor dalam pelaksanaan kebijakan. Temuan tersebut diperkuat oleh (Ferronsyah et al., 2025) dan (Islam, 2024) yang menunjukkan bahwa

pengawasan rokok ilegal memerlukan integrasi lintas sektor dan pendekatan *Whole of Government* untuk mengatasi keterbatasan sumber daya, fragmentasi kebijakan, serta rendahnya partisipasi masyarakat.

Meskipun berbagai penelitian terdahulu telah membahas pengawasan rokok ilegal, pemanfaatan teknologi digital, kolaborasi antarlembaga, serta pendekatan *Whole of Government*, kajian-kajian tersebut cenderung masih melihat aspek-aspek tersebut secara terpisah. Penelitian terdahulu umumnya berfokus pada strategi penegakan hukum, penggunaan teknologi pengawasan, atau pentingnya koordinasi antaraktor dalam pelaksanaan kebijakan tanpa mengkaji secara mendalam bagaimana sistem informasi digital digunakan sebagai instrumen integrasi dalam kerangka *Whole of Government* di tingkat pemerintah daerah. Selain itu, kajian mengenai implementasi Sistem Informasi Rokok Ilegal (SIROLEG) masih lebih banyak menempatkannya sebagai media pelaporan dan pertukaran informasi, bukan sebagai sarana untuk menilai keterpaduan peran antaraktor pemerintahan. Oleh karena itu, penelitian ini menghadirkan kebaruan dengan menempatkan SIROLEG sebagai instrumen yang merepresentasikan integrasi peran dan koordinasi antarinstansi dalam pengawasan rokok ilegal melalui perspektif *Whole of Government*.

Kebaruan tersebut menjadi penting mengingat pengawasan rokok ilegal merupakan permasalahan yang melibatkan berbagai aktor dengan kewenangan yang berbeda, sehingga memerlukan koordinasi yang terintegrasi dan berkelanjutan. Pemanfaatan sistem informasi digital tidak hanya berfungsi sebagai sarana pelaporan, tetapi juga berpotensi mendukung pertukaran informasi,

penyelarasan tindakan, dan penguatan kolaborasi antarinstansi dalam pelaksanaan pengawasan. Dalam konteks tersebut, penelitian ini memberikan perspektif yang berbeda dari penelitian sebelumnya dengan melihat keterkaitan antara pemanfaatan SIROLEG dan implementasi pendekatan *Whole of Government* dalam praktik pengawasan rokok ilegal di tingkat daerah. Fokus tersebut diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai tata kelola pengawasan berbasis kolaborasi dan pemanfaatan teknologi dalam sektor publik.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat disimpulkan rumusan masalah dari penelitian ini yaitu, bagaimana pendekatan *Whole of Government* dalam pengawasan rokok ilegal melalui Sistem Informasi Rokok Legal (Siroleg) di Kabupaten Sidoarjo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis penerapan pendekatan *Whole of Government* dalam pengawasan rokok ilegal melalui Sistem Informasi Rokok Legal (SIROLEG) di Kabupaten Sidoarjo, dengan menyoroti pola koordinasi antar-instansi dan penggunaan SIROLEG dalam praktik pengawasan di tingkat daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang dapat dirasakan oleh berbagai pihak, di antaranya sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Bagi Akademisi dan Peneliti:

- a) Menyediakan referensi empiris mengenai pendekatan *Whole of Government* dalam pengawasan rokok ilegal melalui Sistem Informasi Rokok Legal (Siroleg) di tingkat lokal.
- b) Menambah wawasan dan literatur akademik terkait peran integrasi antar instansi pemerintah dalam administrasi publik, khususnya penerapan teknologi informasi untuk pengawasan barang kena cukai.
- c) Penelitian ini bisa digunakan sebagai referensi pengembangan penelitian selanjutnya di bidang *Whole of Government* dan pengendalian peredaran ilegal.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo:
 - a) Memberikan masukan yang konstruktif untuk meningkatkan efektivitas pendekatan *Whole of Government* dalam pengawasan rokok ilegal melalui Sistem Informasi Rokok Legal (Siroleg) di wilayah Kabupaten Sidoarjo.
 - b) Membantu dalam perumusan kebijakan yang lebih baik terkait integrasi antar instansi pemerintah dan pemanfaatan teknologi Siroleg untuk pengendalian peredaran rokok ilegal.
2. Bagi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Sidoarjo (KPPBC TMP B Sidoarjo):

- a) Memberikan evaluasi terhadap kinerja dan strategi integrasi antar instansi pemerintah yang telah dilakukan dalam mengawasi rokok ilegal menggunakan Siroleg.
- b) Menjadi bahan pertimbangan untuk meningkatkan metode pengawasan dan penindakan melalui integrasi antar instansi pemerintah, termasuk optimalisasi fitur Siroleg.

3. Bagi Masyarakat Kabupaten Sidoarjo:

- a) Memberikan informasi yang jelas mengenai upaya pendekatan *Whole of Government* yang dilakukan oleh KPPBC TMP B Sidoarjo dan instansi pemerintah terkait dalam pengawasan rokok ilegal melalui Siroleg.
- b) Meningkatkan kesadaran masyarakat akan peran pemerintah dalam mencegah peredaran rokok ilegal serta dampak negatifnya, sehingga masyarakat dapat mendukung upaya pengawasan secara aktif.

4. Bagi *Stakeholder* Lain (Pelaku Usaha Rokok Legal, Distributor, dan Lembaga Swadaya Masyarakat):

- a) Menyediakan gambaran mengenai pentingnya dukungan terhadap integrasi antar instansi pemerintah dalam memanfaatkan Siroleg untuk memerangi peredaran rokok ilegal.
- b) Mendorong peningkatan kerja sama dengan pemerintah untuk menciptakan iklim pengawasan yang sehat dan adil di sektor distribusi rokok di Kabupaten Sidoarjo.