

Efektivitas Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja: Studi Kasus Program Pencegahan Peredaran Rokok Ilegal Di Kota Surabaya

Joko sampurno^{1*}, Muhammad Farid Ma'ruf², Deby Febriyan Eprilianto³, Galih Wahyu Pradana⁴

^{1,2,3,4} Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surabaya

24040674379@mhs.unesa.ac.id, muhammadfarid@unesa.ac.id, debyeprilianto@unesa.ac.id, galihpradana@unesa.ac.id

Abstrak

Peredaran rokok ilegal merupakan permasalahan multidimensional yang berdampak langsung terhadap penerimaan negara dari sektor cukai, menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat, serta berpotensi membahayakan kesehatan masyarakat. Kota Surabaya sebagai pusat perdagangan dan distribusi di Jawa Timur memiliki tingkat kerentanan yang cukup tinggi terhadap praktik peredaran barang kena cukai ilegal. Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas kinerja Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Surabaya dalam melaksanakan Program Gempur Rokok Ilegal, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaannya. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi. Informan dipilih secara purposive, mencakup aparat Satpol PP, pedagang rokok ilegal, dan konsumen. Evaluasi efektivitas mengacu pada lima indikator teori organisasi Richard M. Steers, yaitu keberhasilan program, keberhasilan sasaran, kepuasan terhadap program, tingkat input- output, serta pencapaian tujuan menyeluruh. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kinerja Satpol PP Kota Surabaya secara keseluruhan berada pada kategori cukup efektif. Program sosialisasi, operasi gabungan, dan pengawasan distribusi telah menghasilkan dampak nyata berupa meningkatnya kesadaran masyarakat dan berkurangnya peredaran rokok ilegal di sejumlah lokasi. Namun, efektivitas masih terkendala oleh keterbatasan personel, luasnya wilayah pengawasan, tingginya permintaan pasar berbasis harga, serta diversifikasi modus distribusi ilegal

Kata Kunci: Efektivitas Kinerja, Satpol PP, Rokok Ilegal, Program Pencegahan, Cukai

PENDAHULUAN

Rokok ilegal telah lama menjadi tantangan serius bagi sistem perpajakan dan penegakan hukum di Indonesia. Persoalan ini bukan sekadar pelanggaran administratif biasa, ia menyentuh berbagai lapisan sistem keuangan negara, tata kelola perdagangan, dan perlindungan kesehatan masyarakat secara bersamaan. Data Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (2024) menunjukkan bahwa pangsa pasar rokok ilegal secara nasional sempat menyentuh angka 25-30% pada tahun 2025, dengan akumulasi kerugian penerimaan negara yang diperkirakan mencapai Rp 25 triliun pada akhir periode yang sama. Angka ini bukan hanya statistik ekonomi, ia mencerminkan besarnya kebocoran fiskal yang seharusnya dapat digunakan untuk membiayai layanan publik, dari sektor kesehatan hingga infrastruktur.

Dalam konteks pendapatan daerah, pajak rokok mendominasi struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sejumlah provinsi penghasil tembakau, termasuk Jawa Timur. Pada tahun 2025, pajak rokok tercatat menyumbang sekitar 30-35% dari total PAD Provinsi Jawa Timur, dengan nilai mencapai Rp 5,2 triliun (Pemerintah Provinsi Jawa Timur, 2025). Ketergantungan yang tinggi pada satu sumber penerimaan ini menjadikan setiap gangguan pada sektor cukai tembakau, termasuk peredaran rokok ilegal sebagai ancaman langsung terhadap kapasitas fiskal daerah. Jawa Timur diperkirakan kehilangan Rp 2-3 triliun per tahun akibat praktik peredaran rokok tanpa cukai yang valid (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, 2024).

Kota Surabaya, sebagai ibu kota Jawa Timur sekaligus kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, berada di garis terdepan persoalan ini. Karakteristik kota yang memiliki jaringan distribusi

barang yang luas, mobilitas penduduk yang tinggi, serta keberagaman struktur ekonomi yang kompleks menjadikannya titik rawan peredaran rokok ilegal. Data penindakan Bea Cukai menunjukkan bahwa dalam periode 2023-2025, lebih dari 18 juta batang rokok ilegal berhasil diamankan di wilayah Surabaya dan sekitarnya, dengan potensi kerugian negara yang dicegah melebihi Rp 8 miliar (Bea Cukai Jawa Timur I, 2024-2025).

Dalam struktur pemerintahan daerah, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) menempati posisi yang sangat strategis sebagai pelaksana lapangan penegakan peraturan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, lembaga ini diberikan mandat untuk menjaga ketertiban umum, menegakkan peraturan kepala daerah, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dalam konteks peredaran rokok ilegal, kewenangan ini diterjemahkan melalui Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/486/436.1.2/2022, yang secara eksplisit membentuk Satuan Tugas Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal dengan melibatkan Satpol PP, Bea Cukai, Kepolisian, TNI, Kejaksaan, serta perangkat kecamatan dan kelurahan.

Implementasi kebijakan publik yang melibatkan banyak aktor memerlukan tata kelola kolaboratif agar setiap institusi dapat menjalankan fungsi dan kewenangannya secara sinergis. Syahputra dan Ma'ruf (2020) menjelaskan bahwa collaborative governance menjadi pendekatan yang efektif dalam meningkatkan koordinasi antarlembaga sehingga pelaksanaan program pemerintah berlangsung lebih optimal. Pendekatan tersebut juga tercermin dalam Program Gempur Rokok Ilegal di Kota Surabaya yang mengintegrasikan peran Satpol PP, Bea Cukai, Kepolisian, TNI, serta perangkat daerah dalam mendukung upaya pencegahan peredaran rokok ilegal.

Meski demikian, pelaksanaan mandat tersebut tidak berlangsung dalam ruang hampa. Satpol PP menghadapi berbagai tekanan struktural yang membatasi efektivitasnya: keterbatasan personel dibandingkan luas wilayah yang harus dijangkau, dinamika peredaran rokok ilegal yang terus beradaptasi menghindari pengawasan, rendahnya kesadaran sebagian masyarakat, serta faktor ekonomi yang membuat konsumen tetap tertarik membeli produk ilegal yang jauh lebih murah. Pertanyaan tentang seberapa efektif Satpol PP sesungguhnya dalam menjalankan fungsi pencegahan ini menjadi sangat relevan untuk dijawab secara ilmiah.

Penelitian terdahulu telah memberikan gambaran yang berguna tentang peredaran rokok ilegal dari berbagai sudut pandang. Pangalila et al. (2025) mengukur pengaruh pendekatan kuantitatif, dan menemukan korelasi signifikan antara intensitas pengawasan dan keberhasilan penindakan. Haryono et al. (2024) mengkaji efektivitas pengawasan Bea Cukai melalui studi literatur, sementara Razak dan Utama (2025) berfokus pada sinergitas kelembagaan antara Satpol PP dan Bea Cukai di Kabupaten Tegal. Warsono dan Koswara (2024) mendekati persoalan ini dari perspektif hukum normatif, mengkaji aspek pembedaan dan regulasi.

Meski kontribusi kajian-kajian tersebut berharga, terdapat celah yang belum tertutup: belum ada penelitian yang secara komprehensif menganalisis efektivitas kinerja Satpol PP dalam program pencegahan rokok ilegal di konteks metropolitan besar seperti Surabaya, dengan menggunakan kerangka teoritik yang terstruktur dan data empiris dari berbagai pemangku kepentingan secara simultan. Penelitian ini berupaya menutup celah tersebut.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pemilihan metode ini didasarkan pada sifat permasalahan yang diteliti, yang memerlukan pemahaman mendalam tentang

proses, persepsi, dan pengalaman para aktor yang terlibat dalam program pencegahan rokok ilegal, sesuatu yang tidak dapat sepenuhnya ditangkap melalui angka-angka statistik semata (Creswell & Creswell, 2018; Moleong, 2021). Pendekatan deskriptif memungkinkan peneliti menyajikan gambaran yang sistematis dan faktual tentang bagaimana program dijalankan, hambatan apa yang dihadapi, dan perubahan apa yang dihasilkan di lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Profil Program dan Konteks Kelembagaan

Satpol PP Kota Surabaya beroperasi berdasarkan mandat yang ditetapkan dalam Perwali Surabaya Nomor 18 Tahun 2023, dengan visi mewujudkan kondisi masyarakat yang tertib, aman, dan tenteram melalui penegakan peraturan daerah secara profesional dan humanis. Dalam konteks Program Gempur Rokok Ilegal, Satpol PP berperan sebagai bagian dari Satuan Tugas yang dibentuk melalui Keputusan Walikota Nomor 188.45/486/436.1.2/2022, yang mengintegrasikan peran Bea Cukai Sidoarjo, TNI, Kepolisian, Kejaksaan, serta perangkat kecamatan dan kelurahan dalam satu sistem pengawasan terpadu.

Pelaksanaan program yang melibatkan berbagai instansi pemerintah memerlukan koordinasi dan kolaborasi yang terintegrasi agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif. Syahputra dan Ma'ruf (2020) menjelaskan bahwa pendekatan collaborative governance menekankan pentingnya sinergi antarpemangku kepentingan melalui koordinasi, komunikasi, serta pembagian peran sesuai kewenangan masing-masing. Konsep tersebut sejalan dengan pelaksanaan Program Gempur Rokok Ilegal di Kota Surabaya yang melibatkan berbagai instansi dalam satu mekanisme pengawasan terpadu.

Program ini menjalankan lima rangkaian kegiatan inti: sosialisasi kepada masyarakat dan pelaku usaha, penyebaran media informasi melalui berbagai kanal komunikasi, operasi pasar dan operasi gabungan lintas instansi, pengawasan rantai distribusi rokok dari hulu ke hilir, serta penindakan terhadap pelanggaran di bidang cukai. Keseluruhan kegiatan ini dibiayai melalui alokasi DBHCHT yang diterima Kota Surabaya setiap tahun anggaran.

Data penindakan menunjukkan tren yang menggembirakan: pada tahun 2023, sekitar 2,8 juta batang rokok ilegal disita di wilayah Tambaksari dengan potensi kerugian negara yang berhasil dicegah sebesar Rp 2,12 miliar. Pada tahun 2024, operasi di kawasan Simokerto berhasil menggagalkan distribusi senilai Rp 2,1 miliar. Sementara pada semester pertama 2025, capaian meningkat signifikan dengan penyitaan 4,6 juta batang rokok ilegal, ditambah pemusnahan 11,1 juta batang hasil operasi kolaborasi yang melibatkan Satpol PP Kota Surabaya (Bea Cukai Jawa Timur I, 2024-2025).

Kolaborasi antarlembaga menjadi salah satu unsur penting dalam tata kelola pemerintahan modern, terutama dalam pelaksanaan program yang melibatkan banyak pemangku kepentingan. Syahputra dan Ma'ruf (2020) menyatakan bahwa penerapan collaborative governance mendorong terbangunnya koordinasi, komunikasi, serta pembagian peran yang terintegrasi antaraktor, sehingga pelaksanaan program pemerintah dapat berlangsung lebih efektif.

Analisis Efektivitas Berdasarkan Indikator Steers

A. Keberhasilan Program

Indikator pertama yang dievaluasi adalah sejauh mana program pencegahan rokok ilegal berhasil diimplementasikan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan. Dalam dimensi ini, kinerja Satpol PP Kota Surabaya menunjukkan capaian yang relatif positif.

Seluruh komponen kegiatan yang direncanakan d a l a m Program Gempur Rokok Ilegal terbukti

terlaksana secara konsisten. Sosialisasi diselenggarakan di seluruh kecamatan di Kota Surabaya, menjangkau pedagang, pelaku usaha, organisasi kemasyarakatan, hingga masyarakat umum. Operasi gabungan dilaksanakan secara rutin dengan melibatkan Bea Cukai, Kepolisian, dan instansi terkait lainnya. Pengawasan distribusi dijalankan melalui pemantauan rantai pasokan mulai dari distributor hingga pengecer.

Komandan Satpol PP Kota Surabaya menegaskan orientasi ganda program ini: *"Kami secara rutin melaksanakan operasi gabungan bersama Bea Cukai dan instansi terkait lainnya. Selain melakukan penindakan, kami juga mengedepankan sosialisasi kepada masyarakat dan pedagang agar memahami ciri-ciri rokok ilegal serta dampak negatif yang ditimbulkannya."* Pernyataan ini menggambarkan bahwa program tidak sekadar bersifat reaktif melalui penindakan, tetapi juga proaktif melalui edukasi, sebuah strategi yang sesuai dengan prinsip penegakan hukum yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Dari perspektif konsumen, dampak program mulai terasa. Seorang konsumen menyatakan bahwa *"dibandingkan beberapa tahun lalu, sekarang lebih sulit menemukan rokok ilegal yang dijual secara terbuka. Pengawasannya terasa lebih ketat."* Perubahan persepsi ini penting karena menjadi konfirmasi eksternal bahwa program tidak hanya berjalan di atas kertas, tetapi menghasilkan perubahan nyata dalam dinamika pasar.

Temuan ini sejalan dengan argumen Wibowo dan Setiawan (2022) bahwa kegiatan edukasi yang dilakukan secara berkelanjutan mampu meningkatkan kesadaran masyarakat dalam mendukung kebijakan pengendalian barang kena cukai. Sementara Putra et al. (2023) menemukan bahwa intensitas sosialisasi memiliki hubungan positif dengan tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan cukai.

Namun demikian, keberhasilan program ini perlu dibaca dengan kritis. Terlaksananya kegiatan-kegiatan tersebut belum berarti eliminasi total masalah, peredaran rokok ilegal masih berlanjut, meskipun dalam format yang lebih tersembunyi dan adaptif. Ini menunjukkan bahwa keberhasilan program, dalam terminologi Steers (1985), mencerminkan kemampuan organisasi mengimplementasikan rencana secara konsisten, bukan jaminan penyelesaian masalah secara tuntas.

B. Keberhasilan Sasaran

Indikator kedua berfokus pada ketercapaian target-target spesifik yang telah ditetapkan, baik yang berkaitan dengan perubahan perilaku masyarakat maupun dengan capaian operasional yang terukur. Di sinilah gambaran yang lebih bernuansa mulai muncul.

Pada dimensi peningkatan kesadaran masyarakat, program menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan. Konsumen yang diwawancarai menyatakan bahwa mereka kini lebih memperhatikan keberadaan pita cukai sebelum membeli produk rokok, sebuah perubahan kecil namun bermakna dalam perilaku pembelian. *"Masyarakat sekarang lebih memahami ciri-ciri rokok ilegal dibandingkan sebelumnya. Banyak yang mulai memperhatikan pita cukai sebelum membeli,"* ujar seorang konsumen. Peningkatan literasi ini merupakan sasaran edukatif yang secara eksplisit dicanangkan dalam program.

Pada dimensi capaian operasional, target sosialisasi, pengawasan lapangan, dan operasi gabungan dilaporkan dapat terlaksana sesuai jadwal yang telah ditentukan. Anggota Satpol PP pelaksana lapangan mengonfirmasi: *"Target lokasi pengawasan dan jadwal operasi pada umumnya dapat terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditentukan."* Data penindakan yang menunjukkan peningkatan jumlah batang rokok ilegal yang berhasil disita dari tahun ke tahun menjadi bukti kuantitatif dari capaian operasional ini.

Namun, sasaran yang berkaitan dengan perubahan perilaku konsumsi, yakni mengurangi permintaan pasar terhadap rokok ilegal, belum sepenuhnya tercapai. Faktor ekonomi terbukti menjadi

penghalang yang lebih tangguh daripada yang bisa diatasi semata-mata melalui sosialisasi dan penindakan. Pedagang rokok ilegal mengungkapkan dinamika ini dengan jujur: *"Konsumen tetap beli karena harganya lebih murah. Kalau kami tidak jual, mereka akan cari penjual lain. Jadi peredaran tidak hilang"*.

Selisih harga yang signifikan antara rokok legal dan ilegal, yang dapat mencapai 30-50%, menciptakan insentif ekonomi yang kuat bagi konsumen, terutama mereka yang berada di kelompok berpendapatan rendah. Hidayati dan Kurniawan (2023) menjelaskan fenomena serupa: peningkatan kesadaran tidak selalu berbanding lurus dengan perubahan perilaku konsumsi ketika terdapat faktor ekonomi yang lebih dominan dalam proses pengambilan keputusan. Ini mengindikasikan bahwa pendekatan program perlu diperluas melampaui dimensi hukum dan edukasi untuk menyentuh dimensi ekonomi secara lebih langsung.

Situasi ini menggambarkan ketegangan klasik dalam kebijakan publik: antara keberhasilan mengubah pengetahuan dan sikap masyarakat di satu sisi, dengan keberhasilan mengubah perilaku aktual di sisi lain. Dalam kategorisasi Steers (1985), keberhasilan sasaran program ini berada pada level cukup, ada capaian yang nyata, tetapi belum optimal secara menyeluruh.

C. Kepuasan terhadap Program

Dimensi kepuasan mencerminkan sejauh mana program memperoleh legitimasi dan penerimaan dari para pemangku kepentingan yang beragam. Temuan penelitian menunjukkan variasi kepuasan yang bergantung pada posisi masing-masing pihak dalam ekosistem program.

Dari sudut pandang aparat pelaksana, kepuasan cenderung tinggi. Program dinilai membantu penegakan peraturan dan menciptakan kondisi yang lebih tertib. Anggota Satpol PP menyatakan kepuasannya karena *"tingkat partisipasi masyarakat dalam memberikan informasi terkait peredaran rokok ilegal semakin meningkat"*, sebuah indikator bahwa sosialisasi telah membangun kesadaran kolektif yang memudahkan kerja pengawasan.

Dari sudut pandang konsumen dan masyarakat umum, program juga memperoleh respons yang positif. Mereka merasakan manfaat berupa meningkatnya rasa aman dan berkurangnya peredaran rokok ilegal secara terbuka. Seorang konsumen menyatakan: *"Secara pribadi saya merasa lebih aman karena pengawasan sekarang lebih ketat."* Pernyataan ini mencerminkan bahwa program berhasil menciptakan persepsi ketertiban yang lebih baik di masyarakat, sebuah pencapaian yang tidak bisa diremehkan dalam konteks tata kelola publik.

Di sisi lain, pedagang rokok ilegal menunjukkan tingkat kepuasan yang rendah terhadap program, khususnya terkait dampak ekonomi dari kegiatan penertiban. *"Jujur saja, kami tidak terlalu puas dengan penertiban ini karena setiap razia barang kami disita dan itu merugikan,"* ungkap salah seorang pedagang. Ketidakpuasan ini bukan tidak terduga, program pengawasan dan penindakan secara inheren akan menimbulkan resistensi dari pihak yang menjadi sasaran. Kurniawati dan Hapsari (2021) menjelaskan bahwa kelompok yang terdampak langsung oleh kebijakan pengendalian umumnya menunjukkan tingkat kepuasan yang lebih rendah dibandingkan kelompok yang memperoleh manfaat tidak langsung.

Yang menarik untuk dicermati adalah bahwa meskipun konsumen mengetahui dan bahkan mengakui dampak positif program, sebagian di antara mereka tetap melanjutkan pembelian rokok ilegal karena pertimbangan harga. Ini menunjukkan bahwa kepuasan terhadap program tidak selalu berimplikasi langsung pada perubahan perilaku, keduanya merupakan dimensi yang relatif independen. Secara keseluruhan, dengan mempertimbangkan bahwa mayoritas pemangku kepentingan memberikan penilaian positif, indikator kepuasan terhadap program dapat dikategorikan berada pada level yang

efektif, meskipun dengan catatan penting tentang resistensi dari kelompok pelaku usaha ilegal.

D. Tingkat Input-Output

Analisis hubungan input-output memberikan gambaran tentang seberapa efisien sumber daya yang dimiliki organisasi mampu menghasilkan capaian yang diinginkan. Dalam kasus Satpol PP Kota Surabaya, terdapat kesenjangan yang perlu mendapat perhatian serius.

Dari sisi input, program didukung oleh beberapa kekuatan: pertama, dukungan pendanaan melalui DBHCHT yang memungkinkan berbagai kegiatan operasional dan sosialisasi berjalan secara berkelanjutan. Kedua, kerangka koordinasi lintas instansi yang melibatkan Bea Cukai, Kepolisian, dan perangkat daerah lainnya menciptakan kapasitas kolektif yang melampaui kemampuan individual masing-masing lembaga. Ketiga, dukungan kelembagaan dari pemerintah daerah memberikan legitimasi dan otoritas yang diperlukan untuk pelaksanaan program.

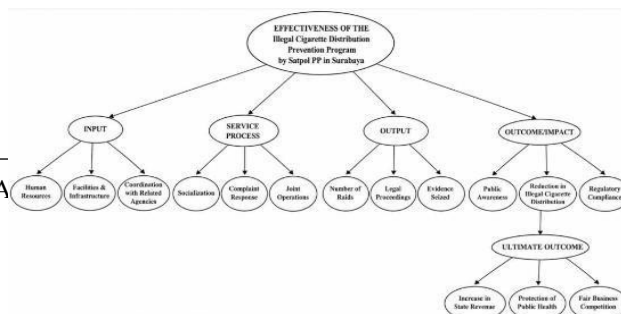
Namun, keterbatasan pada aspek sumber daya manusia menjadi titik lemah yang paling menonjol. Komandan Satpol PP mengakui secara eksplisit: *"Kendala utama yang kami hadapi adalah jumlah personel yang masih terbatas. Sementara wilayah yang harus diawasi sangat luas dan aktivitas peredaran rokok ilegal dapat muncul di berbagai lokasi secara bersamaan."* Kota Surabaya dengan luas 350,54 km² dan 31 kecamatan yang harus dipantau secara berkala menjadi tantangan tersendiri bagi organisasi yang memiliki keterbatasan jumlah petugas lapangan.

Akibatnya, patroli dan pengawasan harus dilakukan dengan sistem prioritas berbasis risiko, memusatkan perhatian pada lokasi-lokasi yang dianggap paling rawan. Meskipun pendekatan ini logis dari perspektif manajemen sumber daya, ia juga menciptakan celah: wilayah yang tidak mendapat prioritas pengawasan menjadi ruang yang bisa dimanfaatkan oleh pelaku untuk menjalankan aktivitasnya. Syafrudin dan Ma'ruf (2021) menemukan pola serupa dalam kajian mereka tentang kapasitas SDM dalam fungsi pengawasan pemerintah daerah: ketika jumlah petugas tidak sebanding dengan beban kerja, efektivitas program secara sistemik akan berkurang.

Kondisi tersebut selaras dengan temuan Syafrudin dan Ma'ruf (2021) yang menyatakan bahwa keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dapat memengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan pada instansi pemerintah. Dalam konteks penelitian ini, keterbatasan jumlah personel Satpol PP menjadi salah satu kendala yang memengaruhi optimalisasi pengawasan terhadap peredaran rokok ilegal di Kota Surabaya.

Dari sisi output, program menghasilkan capaian yang cukup substansial: jutaan batang rokok ilegal berhasil diamankan, kegiatan operasional terlaksana sesuai target, dan tingkat kepatuhan di lokasi-lokasi yang rutin diawasi meningkat. Namun, sifat output ini cenderung episodic, bertahan selama pengawasan intensif berlangsung, tetapi rentan terhadap relapse ketika perhatian aparat beralih ke lokasi lain. Pelaku usaha rokok ilegal memiliki mobilitas yang tinggi dan kemampuan beradaptasi yang cukup efektif. *"Barang yang disita memang banyak, tetapi peredaran cepat kembali karena penjual bisa berpindah dengan mudah,"* tutur salah seorang pedagang, menggambarkan dinamika adaptif ini.

Situasi ini mencerminkan ketidakseimbangan antara skala tantangan dengan kapasitas respons yang tersedia. Mengacu pada kerangka Steers (1985), hubungan input-output berada pada level cukup efektif: sumber daya yang ada dikonversi menjadi output yang bermakna, tetapi keterbatasan input menghambat tercapainya dampak yang lebih luas dan permanen.



Gambar 4.6 Mind Mapping Temuan Tingkat *Input–Output* Program Pencegahan Peredaran Rokok Ilegal di Kota Surabaya

Berdasarkan Gambar 4.4, program pencegahan peredaran rokok ilegal didukung oleh koordinasi antar instansi yang baik, meskipun masih terkendala keterbatasan personel. Berbagai kegiatan yang dilaksanakan menghasilkan peningkatan pengawasan, penyitaan rokok ilegal, dan pemahaman masyarakat. Namun, peredaran rokok ilegal masih berpotensi muncul kembali akibat mobilitas pedagang dan permintaan konsumen. Oleh karena itu, indikator input–output menunjukkan bahwa program tergolong cukup efektif, tetapi belum mampu mengendalikan peredaran rokok ilegal secara permanen.

E. Pencapaian Tujuan Menyeluruh

Indikator terakhir dan paling komprehensif ini menilai dampak akhir program terhadap permasalahan yang menjadi dasar pembentukannya. Secara menyeluruh, Program Gempur Rokok Ilegal di Kota Surabaya telah menghasilkan perubahan yang nyata, meskipun belum mencapai eliminasi masalah secara tuntas.

Perubahan paling signifikan yang dapat dikonfirmasi dari berbagai sumber data adalah berkurangnya peredaran rokok ilegal secara terbuka di lokasi-lokasi yang menjadi fokus pengawasan. Anggota Satpol PP menyatakan: *"Dalam beberapa tahun terakhir, terlihat penurunan peredaran rokok ilegal di banyak titik, terutama di pasar tradisional yang sering kami awasi dan jalan raya besar."* Observasi lapangan mengonfirmasi bahwa produk rokok ilegal kini lebih sulit ditemukan di tempat-tempat umum yang mudah terjangkau, berbeda dengan kondisi beberapa tahun sebelumnya.

Peningkatan kesadaran masyarakat juga merupakan capaian yang signifikan. Tidak sedikit konsumen yang mengaku kini lebih memperhatikan aspek legalitas produk rokok yang mereka beli, meskipun sebagian masih memilih produk ilegal karena pertimbangan harga. Ini menunjukkan bahwa program berhasil menggeser pengetahuan dan kesadaran masyarakat, meski belum sepenuhnya mampu mengubah perilaku secara konsisten.

Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pelaporan dugaan peredaran rokok ilegal juga merupakan indikator pencapaian tujuan yang penting. Ketika masyarakat mulai memposisikan diri sebagai mitra pengawasan, bukan sekadar penerima program, ini menandakan bahwa program telah berhasil membangun modal sosial yang mendukung keberlanjutannya. Fauzi dan Nugraheni (2021) menekankan bahwa partisipasi masyarakat sebagai sumber informasi merupakan salah satu faktor paling menentukan keberhasilan jangka panjang program pengawasan publik.

Namun demikian, tujuan untuk menghilangkan peredaran rokok ilegal secara menyeluruh dan permanen masih jauh dari tercapai. Dua hambatan struktural yang paling sulit diatasi adalah: pertama, kesenjangan harga antara rokok legal dan ilegal yang menciptakan permintaan pasar yang persisten; dan kedua, kemampuan adaptasi pelaku yang memungkinkan mereka terus beroperasi dengan mengubah metode dan lokasi distribusi. Raharjo dan Permatasari (2024) mengidentifikasi pola serupa dalam kajian mereka tentang adaptasi pelaku perdagangan ilegal: semakin intensif pengawasan, semakin inovatif pula strategi penghindaran yang dikembangkan pelaku.

Kondisi ini sejalan dengan pandangan Grindle (1980) bahwa efektivitas implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas pelaksanaan kegiatan, tetapi juga oleh kemampuan program dalam menghadapi faktor-faktor lingkungan yang terus berubah. Faktor harga dan adaptasi pelaku merupakan variabel lingkungan yang berada di luar kendali langsung Satpol PP, sehingga program memerlukan dukungan kebijakan yang lebih luas untuk menangani akar permasalahannya.

Secara keseluruhan, pencapaian tujuan menyeluruh program ini berada pada kategori cukup efektif. Program telah menggerakkan jarum ke arah yang benar, mengurangi peredaran rokok ilegal, meningkatkan kesadaran masyarakat, dan memperkuat ekosistem pengawasan, tetapi belum mampu mewujudkan perubahan yang bersifat permanen dan menyeluruh.

Faktor Pendukung dan Penghambat

A. Faktor Pendukung

Beberapa faktor mendukung efektivitas program secara signifikan. Dukungan pemerintah daerah menjadi fondasi utama yang memungkinkan program berjalan secara formal dan terlegitimasi. Ketika pimpinan daerah menunjukkan komitmen yang konsisten terhadap program, yang tercermin dalam pembentukan Satgas melalui Keputusan Walikota, hal ini menciptakan keselarasan kelembagaan yang memudahkan koordinasi antarinstansi.

Ketersediaan DBHCHT merupakan faktor kunci yang membedakan program ini dari sekadar niat kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan. Tanpa dukungan finansial yang memadai, kegiatan sosialisasi, operasi lapangan, dan pengadaan sarana pengawasan tidak dapat dijalankan secara berkelanjutan. Komandan Satpol PP mengakui: *"Pelaksanaan sosialisasi dan operasi gabungan yang kami lakukan sebagian besar didukung melalui dana DBHCHT. Tanpa dukungan tersebut tentu kegiatan akan lebih terbatas."*

Kerjasama dengan Bea Cukai memberikan dimensi teknis dan yuridis yang tidak dimiliki Satpol PP secara mandiri. Bea Cukai memiliki keahlian dalam mengidentifikasi pelanggaran cukai dan kewenangan melakukan penyidikan, sedangkan Satpol PP memiliki jaringan pengawasan lapangan yang luas. Kombinasi keduanya menciptakan kapasitas kolektif yang lebih besar dari penjumlahan kapasitas masing-masing (Ansell & Gash, 2008).

Partisipasi masyarakat yang semakin aktif dalam memberikan informasi menjadi multiplier force yang memperluas jangkauan pengawasan tanpa memerlukan penambahan personel. Ini merupakan bentuk collaborative governance yang organik, ketika masyarakat secara sukarela berperan sebagai mitra pengawasan karena mereka telah memahami dampak rokok ilegal terhadap kepentingan publik.

B. Faktor Penghambat

Di sisi lain, beberapa faktor secara sistemik mengurangi efektivitas program. Keterbatasan jumlah personel merupakan hambatan paling fundamental yang berulang kali disebut oleh aparat lapangan. Ketidakseimbangan antara jumlah petugas dengan luasnya wilayah pengawasan menciptakan *"blind spots"* yang dimanfaatkan pelaku.

Permintaan pasar yang persisten mencerminkan akar masalah yang tidak bisa diselesaikan semata-mata melalui pendekatan hukum. Selama selisih harga antara rokok legal dan ilegal tetap signifikan, insentif ekonomi untuk membeli dan menjual produk ilegal akan terus ada. Anggraini et al. (2024) menemukan bahwa kenaikan tarif cukai yang terus meningkat justru memperlebar gap harga ini, sehingga paradoksnya dapat mendorong perluasan pasar rokok ilegal. Diversifikasi modus distribusi mencerminkan kemampuan adaptasi pelaku yang tidak bisa diremehkan. Jika beberapa tahun lalu rokok ilegal dijual terbuka di kios atau lapak pasar, kini distribusi semakin bergeser ke jaringan informal, pemesanan melalui kenalan, bahkan platform digital. Setiap kali metode distribusi lama berhasil ditutup melalui operasi, metode baru muncul untuk menggantikannya. Fenomena ini menuntut strategi pengawasan yang tidak statis tetapi terus berevolusi.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis komprehensif menggunakan lima indikator efektivitas organisasi Richard



M. Steers, dapat disimpulkan bahwa kinerja Satpol PP Kota Surabaya dalam Program Pencegahan Peredaran Rokok Ilegal secara keseluruhan berada pada kategori cukup efektif, sebuah penilaian yang mencerminkan adanya capaian nyata yang signifikan, namun juga hambatan struktural yang belum sepenuhnya teratasi.

Pada indikator keberhasilan program, seluruh komponen kegiatan yang direncanakan terlaksana secara konsisten dan berkelanjutan, menunjukkan kemampuan implementasi yang baik. Pada indikator keberhasilan sasaran, program berhasil mencapai tujuan edukasi dan operasional, tetapi belum optimal dalam mengubah perilaku konsumsi masyarakat secara menyeluruh. Pada indikator kepuasan, mayoritas pemangku kepentingan, kecuali pelaku usaha ilegal, memberikan penilaian positif, mencerminkan legitimasi sosial program yang cukup kuat. Pada indikator input-output, dukungan kelembagaan dan finansial mampu menghasilkan output yang signifikan meskipun keterbatasan personel membatasi cakupan dampak. Pada indikator pencapaian tujuan menyeluruh, program berhasil menggeser kondisi ke arah yang lebih baik berkurangnya peredaran terbuka, meningkatnya kesadaran, dan menguatnya partisipasi masyarakat namun penghapusan total fenomena ini masih jauh dari terwujud.

Faktor-faktor yang paling menentukan keberhasilan program adalah dukungan pemerintah daerah, ketersediaan DBHCHT, kerja sama dengan Bea Cukai, komitmen pimpinan, dan partisipasi masyarakat. Sementara hambatan utama yang paling sulit diatasi adalah keterbatasan personel, permintaan pasar berbasis harga, dan kemampuan adaptasi pelaku distribusi ilegal.

SARAN

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa rekomendasi strategis dapat diajukan:

1. Bagi Satpol PP Kota Surabaya: Perlu segera mengajukan penambahan kuota personel kepada pemerintah kota untuk menutup kesenjangan antara kapasitas pengawasan dengan luas wilayah yang harus dijangkau. Selain itu, strategi penertiban perlu dikembangkan agar lebih adaptif terhadap perubahan modus operandi pelaku, tidak mengandalkan pola patroli yang bisa diprediksi dan dihindari. Pemanfaatan teknologi informasi, termasuk sistem pelaporan digital berbasis masyarakat, dapat menjadi multiplier yang efektif untuk memperluas jangkauan pengawasan tanpa proporsi penambahan personel.
2. Bagi Pemerintah Kota Surabaya: Diperlukan pendekatan kebijakan yang lebih holistik untuk mengatasi faktor permintaan, tidak hanya melalui penegakan hukum, tetapi juga melalui program pemberdayaan ekonomi bagi pedagang kecil yang bergantung pada perdagangan rokok ilegal, agar mereka memiliki alternatif sumber penghidupan yang legal. Koordinasi dengan pemerintah pusat tentang struktur tarif cukai yang mempersempit, bukan memperlebar, selisih harga antara rokok legal dan ilegal juga perlu menjadi agenda kebijakan.

Bagi Penelitian Selanjutnya:

Penelitian ini membuka beberapa agenda riset yang menarik: pengukuran kuantitatif terhadap dampak program menggunakan data panel longitudinal, kajian komparatif antara Surabaya dengan kota-kota lain yang mengimplementasikan program serupa, serta analisis mendalam tentang dinamika ekonomi yang menentukan permintaan konsumen terhadap rokok ilegal. Kajian tentang efektivitas pengawasan berbasis teknologi juga menjadi bidang yang relevan untuk dieksplorasi mengingat diversifikasi modus distribusi ilegal yang semakin memanfaatkan platform digital.

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Anggraini, D., Dewi, S., & Tamza, R. (2024). Upaya Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai dalam menanggulangi peredaran rokok ilegal. *Das Sollen: Jurnal Kajian Hukum*, 3(1). <https://doi.org/10.53769/dassollen.v3i1.2024>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571 <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bea Cukai Jawa Timur I. (2024–2025). *Rekapitulasi penindakan dan pemusnahan barang kena cukai ilegal wilayah Jawa Timur*. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). Sage Publications.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). Routledge.
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2024). *Laporan kinerja Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Tahun 2024*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://www.beacukai.go.id/laporan-kinerja.html>
- Fauzi, A., & Nugraheni, D. (2021). Partisipasi masyarakat dalam mendukung efektivitas pengawasan kebijakan publik. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(1), 55–69.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Haryono, D., Saputra, R., & Saputra, A. (2024). Efektivitas pengawasan Bea Cukai terhadap peredaran rokok ilegal. *Jurnal EMBA*, 2(1). <https://doi.org/10.35794/emba.2024.2.1>
- Hidayati, S., & Kurniawan, R. (2023). Pengaruh faktor ekonomi terhadap perilaku konsumsi produk ilegal. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 14(1), 67–81. <https://doi.org/10.22212/jekp.v14i1.2023>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/69789>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024). *Program Gempur Rokok Ilegal dan pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau*. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/gempur-rokok-ilegal>
- Kurniawan, H. (2020). Kemampuan melaksanakan tugas dan fungsi sebagai ukuran efektivitas organisasi. *Jurnal Administrasi Publik*, 16(2), 109–121.
- Mahmudi. (2019). *Manajemen kinerja sektor publik* (Edisi revisi). UPP STIM YKPN.
- Moleong, L. J. (2021). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, R. (2020). *Kebijakan publik di Indonesia*. Elex Media Komputindo.
- Pangalila, R., Fauzi, A., & Zulfikar, M. (2025). Pengaruh pengawasan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja terhadap efektivitas pemberantasan rokok ilegal di Kecamatan Cipongkor Kabupaten Bandung Barat. *Praxis Idealist Journal*, 5(1). <https://doi.org/10.36418/praxis.v5i1.2025>
- Pemerintah Kota Surabaya. (2022). *Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/486/436.1.2/2022 tentang Pembentukan Satuan Tugas Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal di Kota Surabaya*. <https://jdih.surabaya.go.id>
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur. (2025). *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2025*. BPKAD Provinsi Jawa Timur. <https://bpkad.jatimprov.go.id>
- Putra, A. R., Firmansyah, D., & Kurniawan, B. (2023). Efektivitas sosialisasi kebijakan cukai terhadap kepatuhan pelaku usaha. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 15(2), 134–148 <https://doi.org/10.21776/japi.v15i2.2023>
- Raharjo, B., & Permatasari, A. (2024). Adaptasi pelaku perdagangan ilegal terhadap kebijakan pengawasan pemerintah. *Jurnal Governance dan Kebijakan Publik*, 15(1), 88–103. <https://doi.org/10.24198/jgkp.v15i1.2024>
- Razak, M. A., & Utama, Y. (2025). *Sinergitas Satuan Polisi Pamong Praja dan Bea Cukai dalam*

- pemberantasan peredaran rokok ilegal di Kabupaten Tegal. *Jurnal Inovasi Riset dan Kajian*, 4(2). <https://doi.org/10.36418/jirk.v4i2.2025>
- Sari, D., Hidayat, T., & Pratama, A. (2021). Dampak peredaran rokok ilegal terhadap penerimaan negara dan kesehatan masyarakat. *Jurnal Kebijakan Publik*, 12(2), 45–62. <https://doi.org/10.31258/jkp.v12i2.2021>
- Soekanto, S. (2019). *Faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum*. Rajawali Pers.
- Steers, R. M. (1985). *Efektivitas organisasi* (M. Jamin, Trans.). Erlangga.
- Syafrudin, M., & Ma'ruf, A. (2021). Kapasitas sumber daya manusia dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pemerintah daerah. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, 13(2), 145–159. <https://doi.org/10.21787/japd.v13i2.2021>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39787>
- Warsono, H., & Koswara, E. (2024). Penegakan hukum terhadap peredaran rokok ilegal dalam perspektif pidana. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 54(1). <https://doi.org/10.21143/jhp.v54i1.2024>
- Wibowo, A., & Setiawan, R. (2022). Edukasi masyarakat dalam mendukung pengendalian barang kena cukai. *Jurnal Administrasi Negara*, 10(2), 85–97. <https://doi.org/10.21786/jan.v10i2.2022>
- World Health Organization. (2020). WHO report on the global tobacco epidemic: Illicit trade in tobacco products. WHO Press. <https://www.who.int/publications/i/item/978-9240010789>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.
- Artikel ini merupakan hasil penelitian akademik yang dilaksanakan di Kota Surabaya pada tahun 2026. Seluruh kutipan wawancara merupakan hasil wawancara