



## **Collaborative Governance dalam Upaya Pemberantasan Rokok Ilegal di Provinsi Bali**

**Daniel Sonatha Sinaga<sup>1</sup>, Sofjan Aripin<sup>2</sup>, Andi Wijaya<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup>Magister Administrasi Publik, FISIP, Universitas Terbuka, Tangerang, Indonesia

Email: <sup>1</sup>dave.intelect@gmail.com, <sup>2</sup>sofjan@ecampus.ut.ac.id, <sup>3</sup>andiwijaya1973@gmail.com

### **Abstract**

*Comprehensive eradication of illicit cigarettes in Indonesia is difficult because their circulation is done secretly. Surveys show that the circulation of illicit cigarettes in Bali increased by 492.13% in 2023 compared to the previous year. The purpose of this study is to analyze the collaboration process and identify the factors inhibiting the implementation of collaborative governance to eradicate the circulation of illicit cigarettes in Bali Province. This research uses a descriptive qualitative method with a case study approach. Data analysis techniques were carried out by data reduction, data presentation and drawing conclusions from the results of interviews. The results showed that the collaborative process of eradicating illicit cigarettes in Bali Province was quite successful in the exchange of information, the process of coordination, communication, transparency information exchange, mutual trust and understanding of the objectives of the illicit cigarette eradication program have been strongly established. However, there are obstacles in the collaboration process consisting of unclear SOPs, lack of human resources and mismatches in employee competencies in the implementation of collaboration. This study recommends that Customs and Satpol PP develop SOPs, increase the quantity and quality of human resources.*

**Keywords:** Collaborative Governance, Illicit Cigarettes, Customs.

### **Abstrak**

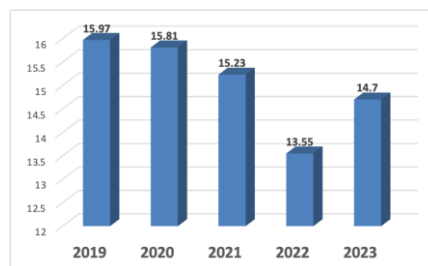
Pemberantasan rokok ilegal secara menyeluruh di Indonesia sulit dilakukan karena peredarannya dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Survei menunjukkan bahwa peredaran rokok ilegal di Bali naik 492,13% pada tahun 2023 dibandingkan tahun sebelumnya. Tujuan kegiatan penelitian ini adalah untuk menganalisis proses kolaborasi dan mengidentifikasi faktor penghambat penerapan collaborative governance dalam memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali. Pelaksanaan penelitian ini menggunakan metode wawancara dan diskusi kepada informan terpilih dari Pegawai Satpol PP dan Bea Cukai Denpasar. Hasil yang dicapai menunjukkan bahwa proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali cukup berhasil dalam pertukaran informasi, proses koordinasi, komunikasi, transparansi dan/atau pertukaran informasi, rasa saling percaya dan pemahaman akan tujuan program pemberantasan rokok ilegal telah terjalin kuat. Namun, terdapat hambatan dalam proses kolaborasi yang terdiri dari ketidakjelasan SOP, kurangnya SDM dan ketidaksesuaian kompetensi pegawai pada pelaksanaan kolaborasi. Dari hasil kegiatan penelitian ini disarankan agar Bea Cukai dan Satpol PP menyusun SOP, meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM.

**Kata Kunci:** Collaborative Governance, Rokok Ilegal, Bea Cukai.

### **A. PENDAHULUAN**

Menurut data yang diperoleh dari Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023, yang dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan, perkiraan jumlah perokok aktif mencapai sekitar 70 juta orang, dengan 7,4% dari demografi ini terdiri dari perokok berusia antara 10 dan 18 tahun. Kelompok anak-anak dan remaja menunjukkan peningkatan paling nyata dalam jumlah perokok. Selain itu, menurut Badan Pusat Statistik (BPS) angka prevalensi merokok di Provinsi Bali cukup tinggi dibandingkan dengan angka prevalensi merokok secara nasional sebesar

7,4% di tahun 2023, hal ini dapat dilihat dari diagram berikut:



**Gambar 1.** Angka Prevalensi merokok di Provinsi Bali tahun 2019-2023 dari: BPS

Melihat fenomena ini, pemerintah dituntut untuk lebih aktif dalam melakukan pengawasan atas peredaran rokok di masyarakat. Pengawasan atas peredaran rokok meliputi rokok yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (rokok legal) dan rokok yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku atau yang sering disebut sebagai rokok ilegal. Ciri-ciri fisik rokok ilegal dapat dikenali melalui kemasannya, yaitu rokok dilekati pita cukai palsu, rokok dilekati pita cukai bekas, rokok dilekati pita cukai yang bukan peruntukannya, atau rokok tanpa dilekati pita cukai. Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam pemberantasan rokok ilegal adalah sulitnya untuk mengukur tingkat konsumsi rokok ilegal, hal ini karena peredarannya yang sembunyi-sembunyi. Rokok ilegal diproduksi, kemudian didistribusikan dan dipasarkan kepada masyarakat luas dikarenakan produsen rokok ilegal berusaha untuk menghindari pembayaran pajak atas cukainya. Salah satu faktor yang mempengaruhi munculnya rokok ilegal adalah karena struktur tarif cukai di Indonesia yang sangat kompleks, dimana cukai yang harus dibayar tergantung atas: jenis rokok, skala golongan perusahaan rokok, cara produksi rokok menggunakan mesin atau tangan, dan adanya batasan harga jual eceran untuk rokok. Pada akhirnya struktur tarif cukai ini akan lebih menguntungkan bagi produsen rokok dengan skala kecil, akibatnya hal ini mendorong munculnya banyak produsen skala kecil yang bermain di pasar ilegal. Selain itu, yang menjadi permasalahan adalah bisnis rokok ilegal menunjukkan tingkat profitabilitas yang relatif lebih tinggi daripada bisnis rokok legal. Fenomena ini muncul dari fakta bahwa produsen rokok ilegal tidak berkewajiban untuk mendirikan fasilitas manufaktur yang memenuhi persyaratan minimum 200-meter persegi, juga boleh terletak di dekat, atau dapat diakses langsung dari jalan raya umum untuk memulai industri. Di sisi lain, tingkat perputaran dan penjualan rokok ilegal melebihi rokok legal, hal disebabkan oleh meningkatnya permintaan konsumen untuk produk-produk tersebut, yang dihargai lebih murah dibandingkan dengan rokok legal atau yang dilekati pita cukai (Ahsan et al., 2020).

Berdasarkan survei peredaran rokok ilegal nasional pada tahun 2023 menunjukkan bahwa kondisi peredaran rokok ilegal telah mencapai 6,86%. Merujuk pada studi yang dilakukan Universitas Gadjah Mada (UGM), yang mendokumentasikan bahwa tingkat peredaran rokok ilegal pada tahun 2016 adalah 12,1%, kemudian menurun menjadi 7% pada 2018 dan 5,5% pada tahun 2022. Namun demikian, angka ini mengalami kenaikan, mencapai 6,86% pada tahun 2023. Dalam fungsi pengawasannya terkait peredaran rokok ilegal, Bea Cukai Denpasar telah melakukan tindakan penegakan hukum yang ketat terhadap peredaran

rokok ilegal di wilayah Provinsi Bali. Berdasarkan hasil penindakan peredaran rokok ilegal yang dilakukan oleh Bea Cukai Denpasar, diperoleh informasi bahwa sejalan dengan hasil survei yang dilakukan oleh UGM, penindakan pemberantasan rokok ilegal oleh Bea Cukai Denpasar mengalami kenaikan yang cukup signifikan pada tahun 2023. Tren kenaikan hasil penindakan rokok ilegal sudah terlihat sejak tahun 2020. Angka jumlah rokok ilegal yang berhasil ditindak oleh Bea Cukai Denpasar pada tahun 2023 sebesar 6,5 juta batang naik sebesar 492,13% dari tahun sebelumnya sebesar 1,3 juta batang.

Program pemberantasan peredaran barang kena cukai ilegal atau yang lebih dikenal dengan Program Gempur rokok ilegal merupakan salah satu bentuk pengaturan terhadap kegiatan distribusi dan upaya penegakan hukum (*law enforcement*) yang tujuannya memberantas peredaran rokok ilegal di Indonesia. Program Gempur Rokok Ilegal merupakan inisiatif komprehensif dan sistematis yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bea Cukai di seluruh Indonesia yang bertujuan untuk menghilangkan produksi dan distribusi rokok ilegal. Program Gempur Rokok Ilegal dirancang untuk mengurangi potensi munculnya fenomena “efek balon” yang terkait dengan perdagangan rokok ilegal. Fenomena ini terjadi ketika peningkatan penegakan hukum di satu daerah mendorong pemindahan kegiatan ilegal ke daerah lain yang ditandai dengan pengawasan yang berkurang. Selain itu, program ini bercita-cita untuk meningkatkan upaya kolaborasi antara unit secara komprehensif yang bertugas mengawasi sektor produksi rokok ilegal dan satuan kerja yang ditunjuk yang mengawasi peredaran rokok ilegal. Program Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 215/PMK.07/2021, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai nomor SE-3/BC/2022. Program ini melibatkan aktor-aktor dari Pemerintah Pusat (DJBC Kementerian Keuangan), Pemerintah Daerah (Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten), dan Masyarakat.

Berdasarkan penelitian (Budiman et al., 2024) disampaikan bahwa kolaborasi antara pemerintah pusat dan entitas pemerintah daerah sangat penting dalam mencapai tujuan dan tata kelola kolaboratif, yang mencakup kerangka kerja integratif, menandakan upaya bersama di mana pemerintah pusat dan otoritas lokal bersama-sama mengatasi masalah sistemis dengan memanfaatkan sumber daya bersama dan pengetahuan khusus. Sinergi antara kedua tingkat tata kelola ini meningkatkan efektivitas dan efisiensi secara keseluruhan upaya yang bertujuan menghilangkan peredaran rokok ilegal. Penegakan hukum atas peredaran rokok tanpa cukai mengharuskan kolaborasi yang kuat antara

entitas pemerintah, badan pengatur, badan penegak hukum, produsen rokok, dan masyarakat umum. Kerja sama yang efektif antara instansi terkait, seperti Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Satpol PP, dan Departemen Perindustrian, dianggap penting, karena berdampak positif terhadap pengawasan dan pengendalian distribusi rokok ilegal (Putri et al., 2022). Namun demikian, proses collaborative governance antara Bea Cukai Denpasar dan Pemerintah Daerah dalam pemberantasan rokok ilegal masih belum optimal dan menunjukkan hasil positif yang signifikan. Dalam penelitian sebelumnya, (Aprilliya et al., 2023) menyampaikan bahwa dalam kolaborasi antar lembaga terdapat beberapa faktor-faktor penghambat dalam mencapai target yang dituju yaitu kurangnya SDM yang kompeten dibidangnya masing-masing, tumpang tindih peraturan dan lemahnya penegakan hukum masing-masing Lembaga.

Dalam kerangka collaborative governance, masyarakat berperan aktif untuk mengambil peran mengawasi lingkungan, sehingga menjadi peserta penting dalam upaya kolektif untuk memantau dan melaporkan peredaran rokok ilegal. Harapannya adalah bahwa keterlibatan masyarakat yang kuat akan meningkatkan pengawasan lapangan dan mendorong kepatuhan masyarakat yang tinggi terhadap peraturan hukum. Secara praktis (Wahyuningsih, 2022) dalam penelitiannya juga menyampaikan bahwa kurangnya sosialisasi yang mendalam kepada masyarakat terkait rokok ilegal mengakibatkan kesadaran masyarakat masih rendah dan kurang berpartisipasi. Selain itu, motivasi masyarakat untuk melaporkan aktivitas rokok ilegal belum terwujud secara signifikan. Sejumlah besar masyarakat tidak menyadari bahwa mereka membeli rokok ilegal karena harga yang lebih murah. Untuk menjembatani kesenjangan ini diperlukan upaya sinergi pemerintah yang lebih mendalam melakukan sosialisasi agar tingkat awareness masyarakat tinggi. Selain itu teori collaborative governance juga menggarisbawahi perlunya koordinasi yang kuat di antara entitas pemerintah, baik di tingkat pusat (Bea Cukai) maupun daerah (Pemerintah Daerah), untuk memastikan keberhasilan upaya pemberantasan rokok ilegal. Meskipun kerangka teoritis menggarisbawahi pentingnya sinergi di antara lembaga pemerintah, kenyataan di lapangan menunjukkan kurangnya koordinasi yang efektif antar lembaga.

Kesenjangan antara kerangka teoritis collaborative governance dan fakta empiris yang diamati dalam pelaksanaan program Gempur Rokok Ilegal mengungkapkan bahwa banyak hambatan masih harus diatasi untuk memastikan keberhasilan pendekatan ini. Peningkatan keterlibatan masyarakat, peningkatan sinergi antara lembaga

pemerintah serta penerapan teknologi informasi yang lebih luas merupakan domain penting yang memerlukan perhatian khusus. Dengan menjembatani kesenjangan ini, diharapkan upaya pemberantasan peredaran rokok ilegal di Indonesia dapat menjadi lebih efektif dan berkelanjutan. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, masalah penelitian dirumuskan untuk menjawab bagaimana proses kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penerapan collaborative governance untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali serta faktor-faktor penghambat apa yang mempengaruhi proses kolaborasi tersebut.

Untuk melengkapi hasil penelitian-penelitian sebelumnya tentang collaborative governance, yang menjadi unsur novelty dalam penelitian ini adalah menyintesis penggunaan model Teori Collaborative Governance Emerson, Nabatchi, dan Balogh (Emerson et al., 2012a) sebagai pengukuran dimensi kolaborasi yang terdiri dari system contexts (ruang lingkup), collaborative governance regime (dinamika dan aksi kolaborasi), collaboration dynamics (dinamika kolaborasi), dengan faktor indikator kolaborasi dari model Schottle, Haghsheno dan Gehbauer (Schöttle et al., 2014) yang terdiri dari kesediaan untuk berkompromi, komunikasi yang efektif, komitmen, saling percaya, pertukaran informasi, berbagi pengetahuan, dan kesiapan bersama untuk mengambil risiko (Schöttle et al., 2014). Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki dan berkonsentrasi pada bagaimana proses Collaborative Governance dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal di Bali dan apa saja faktor-faktor penghambatnya.

## **B. PELAKSAAAN DAN METODE**

Desain penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. (Baxter & Jack, 2008) menyatakan bahwa penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus merupakan suatu pendekatan yang menyeluruh, intensif, dan komprehensif yang diterapkan pada suatu hal yang diteliti yang mencakup program, kejadian, dan kegiatan lainnya untuk memperoleh pengetahuan/informasi yang mendalam. Kegiatan penelitian ini dilakukan pada bulan November 2024 sampai dengan Desember 2024 di Kantor Bea Cukai Denpasar Provinsi Bali, dengan pertimbangan bahwa Provinsi Bali dapat menjadi rujukan dalam memberikan gambaran penerapan collaborative governance pada program pemberantasan rokok ilegal di Indonesia.

Sumber data yang digunakan pada penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara terbuka yang dilakukan dengan informan terpilih, di mana pertanyaan spesifik yang diajukan untuk

memperoleh informasi mengenai proses kegiatan, dokumentasi, atau informasi lain yang berkaitan dengan proses collaborative governance dalam pemberantasan rokok ilegal. Informan yang bertindak sebagai sumber data primer, dipilih dari spektrum tingkat dan posisi hierarkis, meliputi level manajemen, staf operasional dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dan Pemerintah Provinsi Bali, serta perwakilan dari pelaku usaha dan masyarakat umum yang terlibat. Data sekunder dalam penelitian ini mencakup dokumen seperti peraturan perundang-undangan, peraturan menteri, surat edaran, surat keputusan, nota dinas, Surat Tugas, laporan administrasi mengenai kegiatan, artikel berita, dan/atau materi tertulis lainnya yang menjelaskan proses yang terlibat selama pelaksanaan proses collaborative governance dalam pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan wawancara sebagai instrumen untuk mempermudah peneliti di lapangan. Wawancara yang digunakan peneliti adalah in-dept interview dengan narasumber atau informan yang mempunyai latar belakang dan pengalaman pada pelaksanaan program pemberantasan rokok ilegal untuk mendapatkan informasi secara mendalam. Wawancara akan berpedoman pada dimensi (aspek) dan sub dimensi (sub aspek) sesuai dengan teori dimensi collaborative governance Emerson, Nabatchi, dan Balogh yang terdiri dari system contexts (ruang lingkup), collaborative governance regime (dinamika kolaborasi dan aksi kolaborasi), collaboration dynamics (dinamika kolaborasi) dan teori model Collaborative Governance Schottle, Haghsheno, dan Gehbauer yang terdiri dari kesediaan untuk berkompromi, komunikasi yang efektif, komitmen, saling percaya, pertukaran informasi, berbagi pengetahuan, dan kesediaan bersama untuk terlibat dalam pengambilan risiko. Penelitian ini akan menggunakan pengumpulan data dengan metode wawancara terhadap informan. Pada penelitian ini, pendekatan analisis yang digunakan adalah metodologi analisis kualitatif, yang mencakup pengaturan data yang sistematis, kategorisasi ke dalam format yang dapat dikelola (coding), sintesis, identifikasi pola, dan ekstraksi wawasan yang dapat dikomunikasikan kepada orang lain. Sejalan dengan ((Miles & Huberman, 1984), penelitian ini melakukan analisis data yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan.

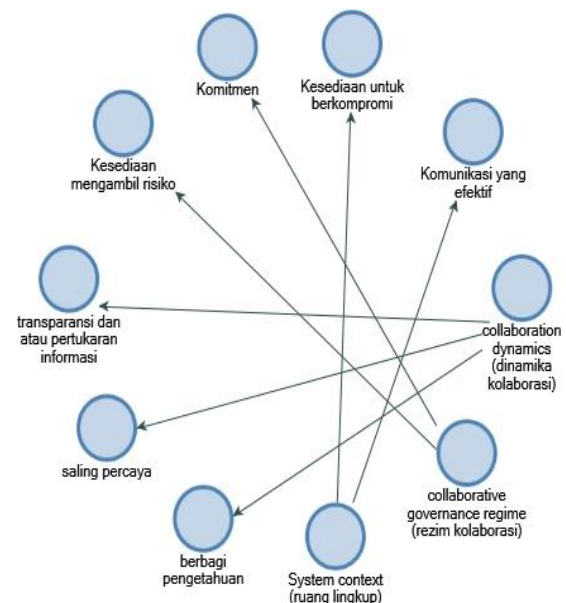
### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses dan mengidentifikasi faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penerapan collaborative governance untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali. Adapun

hasil penelitian dan pembahasan dari proses kolaborasi dalam penerapan collaborative governance untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali adalah sebagai berikut:

#### 1. Proses kolaborasi penerapan collaborative governance dalam memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali

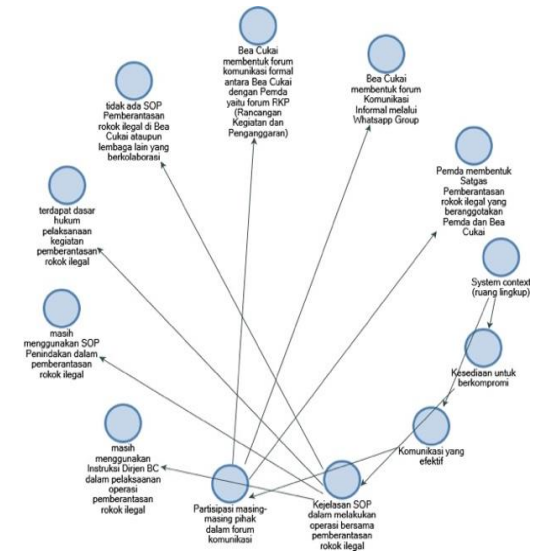
Proses kolaborasi pemberantasan peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali menggunakan teori collaborative governance Emerson, Nabatchi, dan Balogh sebagai aspek yang terdiri dari system contexts (ruang lingkup), collaborative governance regime (dinamika kolaborasi dan aksi kolaborasi), collaboration dynamics (dinamika kolaborasi) (Emerson et al., 2012). Adapun subaspek berdasarkan model collaborative governance Schottle, Haghsheno, dan Gehbauer yang terdiri dari kesediaan untuk berkompromi, komunikasi yang efektif, komitmen, saling percaya, pertukaran informasi, berbagi pengetahuan, dan kesediaan bersama untuk terlibat dalam pengambilan risiko (Schöttle et al., 2014).



**Gambar 1.** Aspek dan Subaspek Collaborative Governance dalam Pemberantasan Rokok Ilegal di Provinsi Bali  
Dari: Olah data menggunakan Software Nvivo 12

##### a. system contexts (ruang lingkup).

Aspek system contexts (ruang lingkup) merujuk pada kebutuhan tentang lingkungan, yakni lingkungan ideal yang seperti apa yang dibutuhkan oleh kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dalam menjalankan aktivitasnya. Berdasarkan hal tersebut, yang menjadi sub aspek dalam aspek system contexts (ruang lingkup) pada penelitian ini yaitu kesediaan berkompromi dan komunikasi dalam pelaksanaan kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali.



**Gambar 2.** Dimensi System Context (ruang lingkup) dalam Collaborative Governance Pemberantasan Rokok Ilegal di Provinsi Bali  
 Dari: Olah data menggunakan Software Nvivo 12

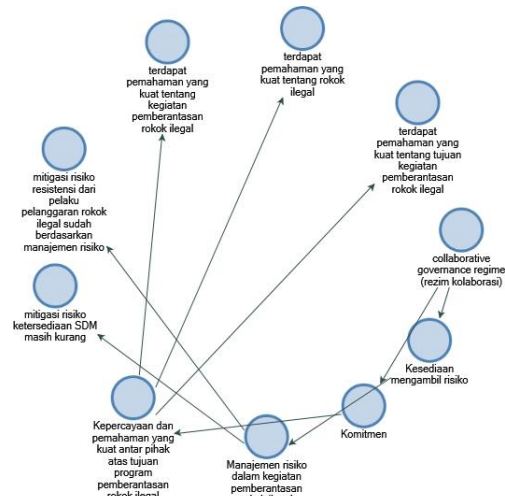
**Subaspek pertama** yaitu kesediaan berkompromi. Kesediaan dalam berkompromi menjadi salah satu faktor terlaksananya sebuah kolaborasi, karena kesediaan berkompromi tersebut membuat anggota kolaborasi lebih berani untuk mencoba (Agustina & Pradana, 2023) Kesediaan berkompromi pada kolaborasi pemberantasan rokok ilegal ini dapat dijelaskan melalui indikator sejauh mana kejelasan SOP (standar operasional prosedur) dalam melakukan operasi bersama pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali. Dalam pelaksanaannya, proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dilaksanakan sesuai dengan amanat dalam PMK-215/PMK.07/2021 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai nomor SE-3/BC/2022. Namun pada praktiknya, belum ada SOP yang menjadi pedoman bagi masing-masing pihak yang terlibat. Bea Cukai Denpasar hanya menggunakan panduan berupa Instruksi Dirjen Bea dan Cukai (INS-05/BC/2022) untuk menyeragamkan dan menyerentakkan kegiatan ini dengan Bea Cukai yang ada di daerah-daerah lain. Selain itu Bea Cukai Denpasar hanya menggunakan SOP Penindakan dalam operasinya, bukan SOP khusus kolaborasi dalam pemberantasan rokok ilegal. Sementara itu, Satpol PP Provinsi Bali melakukan tindakan menyesuaikan dengan Bea Cukai Denpasar. SOP yang tidak jelas menjadi salah satu potensi untuk memunculkan konflik dalam kolaborasi. Satpol PP Provinsi Bali akan sulit untuk berkompromi dengan Bea Cukai Denpasar dalam jangka panjang karena tidak ada kesepahaman dalam mengikuti pedoman.

**Subaspek kedua** yaitu komunikasi. Faktor yang mempengaruhi komunikasi yang efektif pada pelaksanaan kolaborasi interprofesional dipengaruhi oleh karakteristik setiap anggota seperti sikap, kebiasaan dan kompetensi (Sukawan

et al., 2021). Komunikasi dalam Kolaborasi Pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dapat dijelaskan oleh indikator partisipasi masing-masing pihak dalam forum komunikasi. Proses komunikasi dalam Kolaborasi Pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali sudah berhasil. Proses komunikasi mengandalkan forum komunikasi yang telah ada. Masing-masing pihak yaitu Bea Cukai Denpasar dan Satpol PP Provinsi Bali berpartisipasi secara aktif dalam menjalin komunikasi. Unit PLI Bea Cukai Denpasar membentuk forum komunikasi formal antara Bea Cukai dan Pemerintah Daerah melalui forum RKP (Rancangan Kegiatan dan Penganggaran). Bentuk forum RKP ini bervariasi, dapat berupa rapat koordinasi ataupun acara kasual lainnya seperti acara berupa *Coffee Morning* untuk memperkenalkan aturan tentang Cukai khususnya rokok kepada masyarakat dan stakeholder terkait. Selain itu, Bea Cukai Denpasar juga menginisiasi pembuatan Satgas bersama dengan Satpol PP Provinsi Bali, dimana Pemda Provinsi Bali yang menjadi eksekutornya. Unit PLI Bea Cukai Denpasar juga membentuk forum informal melalui *Whatsapp Group* untuk mempercepat birokrasi penyampaian administrasi dan informasi.

**b. collaborative governance regime (dinamika aksi kolaborasi).**

Aspek *collaborative governance regime* (dinamika aksi kolaborasi) merupakan pola perilaku dan aktivitas yang berlaku dalam pengambilan keputusan publik pada saat kegiatan kolaborasi pemberantasan rokok ilegal berlangsung, yang terdiri dari dinamika kolaborasi dan aksi kolaborasi pada saat pelaksanaan kegiatan. Adapun yang menjadi sub aspek dalam aspek *collaborative governance regime* (dinamika kolaborasi dan aksi kolaborasi) pada penelitian ini yaitu komitmen dan kesediaan mengambil risiko dalam pelaksanaan kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali.



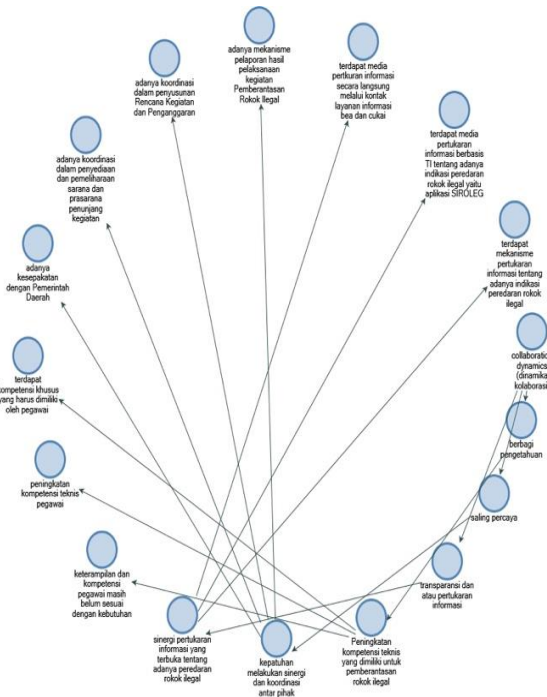
**Gambar 3.** Dimensi Collaborative Governance regime dalam Pemberantasan Rokok Ilegal di Provinsi Bali  
 Dari: Olah data menggunakan Software Nvivo 12

**Subaspek pertama** yaitu komitmen. Keterlibatan masing-masing pihak (aktor) dalam proses kolaborasi tidak lepas dari proses dialog antar aktor dan pentingnya membangun kepercayaan bersama, karena tiap stakeholder mempunyai sumber daya yang berbeda dan pemahaman yang beragam (Saufi, 2021). Komitmen pada kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dapat dijelaskan melalui indikator kepercayaan dan pemahaman yang kuat antar pihak atas tujuan program pemberantasan rokok ilegal. Dari hasil wawancara diperoleh informasi bahwa terdapat kepercayaan dan pemahaman yang kuat antar pihak atas tujuan program pemberantasan rokok ilegal. Hal ini terlihat dari adanya pemahaman yang kuat tentang apa itu rokok ilegal, apa itu kegiatan pemberantasan rokok ilegal dan apa yang menjadi tujuan dari kegiatan pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali.

**Subaspek kedua** yaitu kesediaan mengambil risiko. Dalam sebuah kolaborasi akan menghadapi risiko dan diperlukan kemampuan untuk bertindak berupa cara untuk mengatasi ataupun meminimalisir risiko yang akan terjadi (Stg, 2024). Kesediaan mengambil risiko dalam kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dapat dijelaskan melalui indikator manajemen risiko dalam kegiatan pemberantasan rokok ilegal. Dalam pelaksanaannya, masing-masing aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali, baik itu Bea Cukai Denpasar maupun Satpol PP Provinsi Bali telah memahami dengan jelas risiko apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali, namun belum bisa memitigasi risiko yang dihadapi yaitu risiko kekurangan SDM dan risiko resistensi dari pelaku pelanggaran rokok ilegal. Luasnya wilayah pengawasan di Bali menjadi salah satu faktor perlunya jumlah personil pegawai yang cukup dalam pelaksanaan operasi bersama, untuk memudahkan proses penyidikan dan penindakan di lapangan. Adanya resistensi berupa perlawanan dari pelaku ke pegawai yang bertugas pada saat operasi pemberantasan rokok ilegal tentu harus diatasi dengan bijaksana.

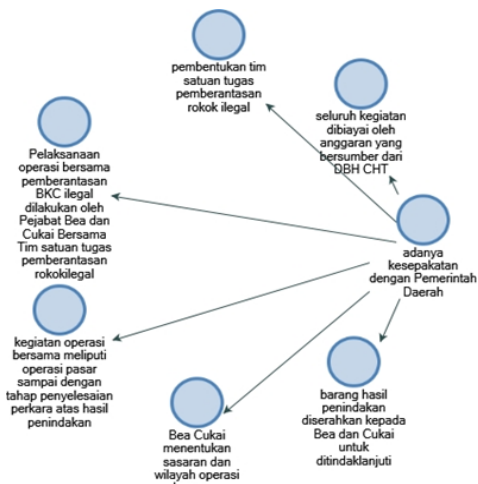
**c. collaboration dynamics (dinamika kolaborasi).**

Aspek *collaboration dynamics* (dinamika kolaborasi) merupakan penggerak dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dan memiliki sifat yang *berubah-ubah*. Adapun yang menjadi sub aspek dalam aspek *collaboration dynamics* (dinamika kolaborasi) dalam penelitian ini terdiri dari sub aspek saling percaya, transparansi dan/atau pertukaran informasi, dan berbagi pengetahuan, sebagaimana pada gambar 4.



**Gambar 4.** Dimensi Collaboration Dynamics dalam Pemberantasan Rokok Ilegal di Provinsi Bali  
 Dari: Olah data menggunakan Software Nvivo 12

**Subaspek pertama** yaitu saling percaya. Dalam memelihara rasa saling percaya antar aktor melalui komunikasi, para aktor juga harus mengembangkan pemahaman bersama tentang apa yang akan mereka capai bersama-sama melalui kolaborasi tersebut, dengan begitu, maka tujuan bersama dapat tercapai bersama-sama juga (Damanik & Rahayu, 2021). Subaspek saling percaya dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dapat dijelaskan melalui indikator kepatuhan melakukan sinergi dan koordinasi antar pihak kolaborasi. Komitmen untuk menjalin komunikasi tercermin dalam partisipasi aktif dalam rapat-rapat koordinasi, penandatanganan kesepakatan formal, serta kesediaan untuk mengikuti regulasi dan kebijakan yang telah disepakati bersama (Syafutra et al., 2023). Hal ini dapat terlihat dari adanya koordinasi dalam penyusunan rencana kegiatan dan anggaran, adanya koordinasi dalam penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana penunjang kegiatan, adanya mekanisme pelaporan hasil pelaksanaan kegiatan pemberantasan rokok ilegal dan adanya kesepakatan dengan Pemerintah Daerah yang tertuang dalam PMK-215/PMK.07/2021 dan SE-3/BC/2022, dimana masing-masing pihak menyepakati ketentuan-ketentuan yang diatur untuk memperkuat proses sinergi dan koordinasi dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali sebagaimana pada gambar 5.



**Gambar 5.** Kesepakatan antara Bea Cukai Denpasar dan Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam Pemberantasan Rokok Ilegal di Provinsi Bali  
Dari: Olah data menggunakan Software Nvivo 12

Dalam penyusunan rencana kegiatan dan anggaran, serta pelaporan hasil pelaksanaan kegiatan pemberantasan rokok ilegal, Bea Cukai Denpasar secara berkala menyampaikan pelaporan perencanaan dan hasil pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kesepakatan dengan Pemerintah Daerah Provinsi Bali. Dengan melakukan pelaporan baik secara berkala atau pada jangka waktu tertentu, maka progres dari program kolaborasi pemberantasan rokok ilegal tersebut dapat diketahui secara rinci perkembangannya, apakah semakin mendekat ke arah sasaran dan tujuan atau tidak. Berdasarkan Surat Perintah Dirjen Bea dan Cukai Nomor PRIN- 120/BC/BC.10/2024 dan Surat Perintah Kepala Kanwil DJBC Bali, NTT dan NTB Nomor PRIN-86/WBC.13/2024 bahwa pelaporan program gempur rokok ilegal dilaporkan secara periodik atau sewaktu-waktu apabila diperlukan. Dengan adanya pelaporan ini, informasi terkait realisasi capaian program kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dapat dimonitoring dan dievaluasi sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing pihak yang terlibat. Dengan terbentuknya hal-hal tersebut di atas, maka dipastikan subaspek saling percaya antar masing-masing pihak dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali sudah sangat baik.

**Subaspek yang kedua** yaitu transparansi dan/atau pertukaran informasi. Transparansi merupakan informasi penting bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelayanan, transparansi membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat dengan memberikan informasi yang akurat dan tepat waktu (Susanto, 2022). Subaspek transparansi dan/atau pertukaran informasi dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dijelaskan melalui indikator sinergi pertukaran informasi yang terbuka tentang adanya peredaran rokok ilegal. Dalam hal ini, untuk

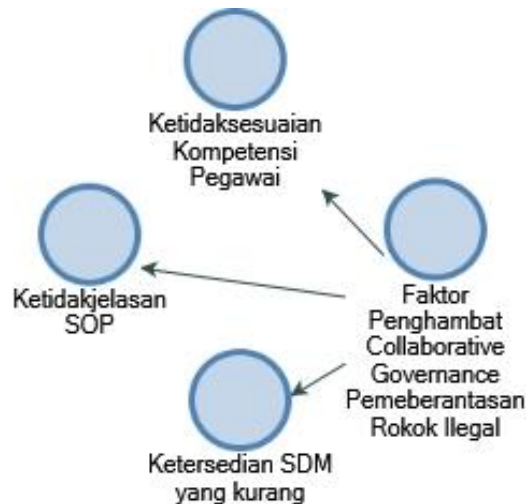
mempermudah proses pertukaran informasi secara transparan, Bea Cukai Denpasar dan Satpol PP telah menggunakan teknologi informasi berbasis web yang bernama SIROLEG (Sistem Informasi Rokok Ilegal). Aplikasi ini dimanfaatkan oleh masing-masing pihak untuk melaporkan adanya informasi atas indikasi peredaran barang kena cukai ilegal di lapangan. Tujuan dari adanya Aplikasi SIROLEG adalah untuk mewujudkan standarisasi penyampaian informasi peredaran rokok ilegal yang valid dan *realtime*, penyederhanaan pelaporan penggunaan DBHCHT berbasis web dan percepatan alur informasi untuk ditindaklanjuti. Di sisi lain, masyarakat juga ikut terlibat dalam pertukaran informasi tentang adanya indikasi peredaran rokok ilegal di wilayah Provinsi Bali dengan menghubungi Kontak Layanan Informasi Bea Cukai Denpasar +62 811-3875-3753. Melalui pemanfaatan aplikasi dan media penyampaian informasi ini, transparansi dan/atau pertukaran informasi dapat terbentuk dan terlaksana dengan sangat baik antara masing-masing pihak yang terlibat dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal.

**Subaspek ketiga** yaitu berbagi pengetahuan. Suasana berbagi pengetahuan harus terus ditingkatkan demi semakin terciptanya berbagai kreativitas, sehingga diharapkan kolaborasi yang ideal menghasilkan interaksi yang setara dan saling berbagi pengetahuan (Imron, 2020). Subaspek berbagi pengetahuan dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali dapat dijelaskan melalui indikator peningkatan kompetensi teknis yang dimiliki untuk pemberantasan rokok ilegal. Proses berbagi pengetahuan dilakukan melalui peningkatan kompetensi teknis pegawai yang terlibat dalam proses kolaborasi. Bea Cukai Denpasar telah melakukan kegiatan *sharing information* melalui sosialisasi dan pelatihan (workshop) di bidang cukai seperti sosialisasi ataupun pelatihan tentang identifikasi pita cukai atau gempur rokok ilegal. *Sharing information* ini diselenggarakan dengan mengundang pihak-pihak yang terlibat dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali seperti Satpol PP Provinsi Bali, pelaku usaha dan masyarakat setempat. Namun demikian, keterampilan dan kompetensi pegawai dalam pelaksanaan kolaborasi masih belum sesuai dengan kebutuhan. Masih banyak pegawai yang belum memiliki kompetensi dalam melakukan analisis intelijen.

## 2. Faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi proses collaborative governance dalam memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali

*Collaborative governance* merupakan suatu pendekatan di mana berbagai aktor (pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan lainnya) bekerja

sama dalam proses pengambilan keputusan untuk menyelesaikan masalah bersama. Meskipun pendekatan ini dapat menghasilkan solusi yang lebih inklusif dan berkelanjutan, ada beberapa faktor yang dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaannya. Berikut adalah beberapa faktor penghambat yang mempengaruhi proses *collaborative governance* dalam memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali:



**Gambar 6.** Faktor penghambat yang mempengaruhi proses collaborative governance dalam Pemberantasan Rokok Ilegal di Provinsi Bali

Dari: Olah data menggunakan Software Nvivo 12

#### a. Ketidakjelasan SOP.

(Emerson et al., 2012b) dalam penelitian mereka menyebutkan bahwa salah satu faktor yang dapat menghambat efektivitas *collaborative governance* adalah ketidakjelasan dalam prosedur operasional (SOP) yang tidak terdefinisi dengan baik. Ketidakjelasan SOP dalam konteks *collaborative governance* dalam pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali menjadi salah satu faktor penghambat yang signifikan. SOP dibutuhkan masing-masing pihak dalam melakukan tugas dan fungsi masing-masing untuk mencapai tujuan bersama yaitu menurunkan angka peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali. Dalam pelaksanaannya, sebagaimana yang telah dibahas pada hasil penelitian, masing-masing pihak yang terlibat dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali belum memiliki pedoman yang jelas mengenai petunjuk teknis pelaksanaan operasi bersama pemberantasan rokok ilegal. Tentunya keadaan ini akan menjadi konflik di masa yang akan datang apabila tetap berlangsung tanpa ada perubahan. Diperlukan inisiatif dari masing-masing pihak yang terlibat untuk duduk bersama membahas pembentukan SOP di masing-masing unit serta SOP Link yang mengatur prosedur antar masing-masing pihak agar prosedur kegiatan kolaborasi pemberantasan rokok ilegal dapat lebih bersinergi dengan efektif untuk mencapai tujuan bersama.

#### b. Ketersediaan SDM yang kurang.

Manajemen SDM yang efisien dan efektif menjadi salah satu kunci sukses bagi organisasi dalam membangun kolaborasi antar stakeholder (Ariesmansyah et al., 2023). Secara keseluruhan, ketersediaan SDM yang cukup dan berkualitas sangat penting untuk kelancaran dan keberhasilan proses *collaborative governance*. Tanpa SDM yang memadai, kolaborasi dapat terhambat oleh masalah koordinasi, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang tidak efektif. Ketersediaan SDM yang kurang dalam proses kolaborasi pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali ditandai dengan kurangnya personil pada saat pelaksanaan kegiatan. Pada pelaksanaan program pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali, ketersediaan pegawai Bea Cukai Denpasar dikatakan masih sangat terbatas. Kurangnya personil pegawai pada saat pelaksanaan kegiatan kolaborasi disebabkan oleh beberapa hal yaitu kurangnya alokasi personil pada saat kegiatan dan pegawai sedang cuti ataupun sedang mengikuti diklat (pendidikan dan latihan). Kekurangan ini sangat penting untuk menjadi perhatian karena banyaknya pintu masuk ke Provinsi Bali melalui jalur tikus yang harus diawasi. Berdasarkan data Analisis Beban Kerja Tahun 2024, jumlah kebutuhan pegawai pada unit yang bertugas pada program pemberantasan rokok ilegal sebanyak 3 orang. Keterbatasan pegawai dalam menjalankan program pemberantasan rokok ilegal ini perlu diperhatikan lebih lanjut agar tidak memunculkan kekosongan pengawasan atau luputnya pengawasan terhadap peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali.

#### c. Ketidaksihonestan kompetensi pegawai.

Ketidaksihonestan kompetensi pegawai dalam *collaborative governance* bisa sangat menghambat kemajuan, efisiensi, dan efektivitas dari kolaborasi tersebut. Penempatan kerja yang sesuai dengan kompetensi pegawai, akan menghasilkan tujuan organisasi yang lebih mudah dicapai (Maimunah et al., 2020). Dalam pelaksanaannya, pegawai yang ditunjuk dalam pelaksanaan kegiatan pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali masih belum memiliki kompetensi yang diperlukan dalam kegiatan. Sebagai contoh, pada Satpol PP Provinsi Bali, pegawai yang ditugaskan pada saat kegiatan operasi bersama pemberantasan rokok ilegal merupakan pegawai yang bertugas di unit layanan informasi yang mempunyai kompetensi dalam hal komunikasi. Seharusnya, pegawai yang ditunjuk untuk bertugas dalam pelaksanaan kegiatan pemberantasan rokok ilegal adalah pegawai dari unit Penyidikan dan Penindakan yang berkapasitas dalam kegiatan operasi bersama. Berdasarkan data pada Kepegawaian yang berada pada Subbag Umum Bea Cukai Denpasar diketahui bahwa hanya kompetensi identifikasi pita cukai saja yang dikuasai oleh seluruh pegawai pada unit pengawasan, sedangkan

pada kompetensi lain seperti kompetensi *Customs Enforcement Team* (CET) dan *Customs Tactical Unit* (CTU) yang juga sangat diperlukan dalam program pemberantasan rokok ilegal hanya dikuasai oleh 1 orang pegawai bahkan nihil. Hal ini perlu menjadi perhatian khusus terutama bagi bidang kepegawaian untuk dapat mengembangkan kompetensi yang dibutuhkan sesuai penempatan pegawainya.

#### D. PENUTUP

##### Simpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian dan pembahasan yang sudah dijabarkan dapat ditarik kesimpulan dalam penelitian ini yaitu:

1. Proses kolaborasi dalam penerapan *collaborative governance* untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali sudah berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari kepercayaan dan pemahaman yang kuat antar pihak atas tujuan program pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali sudah tinggi. Selain itu, proses pelaksanaan sinergi dan koordinasi oleh masing-masing pihak saat pelaksanaan kegiatan berjalan dengan baik dalam berbagai forum komunikasi.
2. Adapun faktor-faktor yang menghambat proses kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penerapan *collaborative governance* untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali terdiri dari ketidakjelasan SOP, ketersediaan SDM yang kurang dan ketidaksesuaian kompetensi pegawai.

##### Saran

Dari kesimpulan tersebut di atas dapat disampaikan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Rekomendasi praktis bagi Pemerintah Daerah dan Bea Cukai Denpasar:
  - a. diharapkan agar menyusun SOP program pemberantasan rokok ilegal sebagai panduan petugas di lapangan dalam penerapan *collaborative governance* untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali.
  - b. diperlukan pengaturan mitigasi risiko bersama antara Bea Cukai Denpasar dengan Satpol PP Provinsi Bali dalam menghadapi resistensi pelaku pelanggaran rokok ilegal dan keterbatasan SDM saat operasi bersama dalam penerapan *collaborative governance* untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali.

- c. diperlukan peningkatan SDM bagi pihak Bea Cukai Denpasar dan Satpol PP Provinsi Bali yang mempunyai kompetensi teknis khusus baik di bidang cukai maupun di bidang analisis intelijen untuk mengoptimalkan operasi bersama dalam penerapan *collaborative governance* untuk memberantas peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali.

2. Rekomendasi akademis: mengingat bahwa program pemberantasan rokok ilegal di Provinsi Bali merupakan pemanfaatan penggunaan DBH CHT Provinsi Bali, maka untuk kebutuhan penelitian selanjutnya perlu dilakukan penelitian lebih lanjut untuk melihat apakah ada dampak antara efektivitas pemanfaatan DBH CHT Provinsi Bali terhadap penurunan tingkat peredaran rokok ilegal di Provinsi Bali

#### E. DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, F. Y., & Pradana, G. W. (2023). Collaborative Governance Dalam Pembangunan Program Studi Di Luar Kampus Utama Universitas Negeri Surabaya Di Kabupaten Magetan. *Publika*, 2107–2122.
- Ahsan, A., Wiyono, N. H., & Veruswati, M. (2020). *Kajian Kebijakan Amandemen UU No. 39/2007 dan Reformasi Kebijakan Cukai di Indonesia*. Depok: UI Publishing.
- Aprilliya, A. D., Kamariyah, S., & Mustofa, A. (2023). Kolaborasi antar Aktor dalam Penanganan Peredaran Rokok Ilegal di Provinsi Jawa Timur. *Soetomo Administrasi Publik*, 501–512.
- Ariesmansyah, A., Ariffin, R. H. B., & Respati, L. A. (2023). Collaborative Governance Dalam Pengembangan Desa Wisata. *Jurnal El-Riyasah*, 14(1), 58–72.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544–559.
- Budiman, M. R., Arifin, M. D. Z., Fatulloh, Y., & Hendra, H. (2024). Desentralisasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten Malang dalam Upaya Pemberantasan Rokok Tanpa Cukai. *UNES Law Review*, 6(4), 11611–11617.
- Damanik, M. O., & Rahayu, A. Y. S. (2021). Kolaborasi Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau Ditinjau Dari Model Tata Kelola Kolaboratif. *Publikauma: Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 9(2), 44–54.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012a). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012b). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Imron, M. (2020). Kolaborasi Quadruple Helix Dalam Menciptakan Inovasi Konsep Wisata Edukasi Kampung Nanas Di Desa Palaan. *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)*, 4(2), 68–74.
- Maimunah, S., Subiyanto, E. D., & Herawati, J. (2020). Kolaborasi Penempatan Kerja Dan Komitmen Afektif Dalam Meningkatkan Kinerja Karyawan. *Jurnal Sains Manajemen Dan Bisnis Indonesia*, 10(1), 103–108.
- Putri, N. D. A., Sugiarta, I. N. G., & Karma, N. M. S. (2022). Penegakan Hukum Terhadap Peredaran Rokok Tanpa Cukai Di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, 3(1), 171–176.
- Saufi, A. (2021). Dinamika collaborative governance dalam penanggulangan stunting ditengah pandemi covid-19. *Prosiding Seminar Nasional Penanggulangan Kemiskinan*, 1(1).
- Schöttle, A., Haghsheno, S., & Gehbauer, F. (2014). Defining cooperation and collaboration in the context of lean construction. *Proceedings of the 22nd Annual Conference of the International Group for Lean Construction, Oslo, Norway*, 25–27.
- Stg, F. (2024). Strategi Peningkatan Peran Pemangku Kepentingan Ditinjau dari Model Penta Helix dalam Pengelolaan Smart City Kota Semarang. *Inovasi*, 21(2), 137–149.
- Sukawan, A., Meilany, L., & Rahma, A. N. (2021). Literature Review: Peran CPPT dalam Meningkatkan Komunikasi Efektif Pada Pelaksanaan Kolaborasi Interprofesional di Rumah Sakit. *Indonesian of Health Information Management Journal (INOHIM)*, 9(1), 30–37.
- Susanto, A. R. (2022). SINERGITAS SEBAGAI TRANSPARANSI PENGEMBANGAN IMPLEMENTASI DIGITAL TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN BREBES. *Jurnal Ilmiah Ultras Vol*, 6(1).
- Syafutra, I. E., Endah, K., & Sujai, I. (2023). Collaborative Governance Dalam Pendataan Sustainable Development Goals Desa Mulyasari Kecamatan Jatinagara Kabupaten Ciamis Tahun 2020. *POLIGOVs*, 1(2), 113–125.
- Wahyuningsih, T. (2022). *Implementasi Program Gempur Rokok Ilegal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Dalam Menekan Peredaran Rokok Ilegal* [Universitas Jenderal Soedirman]. <http://repository.unsoed.ac.id/id/eprint/24347>