

TESIS

**PENGEMBANGAN INSTRUMEN KEBIJAKAN PEMBERANTASAN
PEREDARAN ROKOK ILEGAL**

**(Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai
Tipe Madya Cukai Kediri)**



Disusun Oleh :

GANJAR ASDI SUDRAJAT

NIM 072014353009

PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK

DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

SEMESTER GENAP 2021/2022

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

**PENGEMBANGAN INSTRUMEN KEBIJAKAN PEMBERANTASAN
PEREDARAN ROKOK ILEGAL
(Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai
Tipe Madya Cukai Kediri)**



TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Magister Kebijakan Publik
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga

GANJAR ASDI SUDRAJAT

NIM 072014353009

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
SEMESTER GENAP 2021/2022**

LEMBAR PERSETUJUAN

Tesis Berjudul

**PENGEMBANGAN INSTRUMEN KEBIJAKAN PEMBERANTASAN
PEREDARAN ROKOK ILEGAL
(Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai
Tipe Madya Cukai Kediri)**

TELAH DISETUJUI

Pada Tanggal, 15 Juli 2022

Pembimbing Ketua,



Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si.
NIP 19700503 200003 2 001

Pembimbing Kedua,



Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.Dev.St., Ph.D
NIP 19750516 199903 2 003

Mengetahui,

Ketua Program Magister Kebijakan Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga



Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si.
NIP 19700503 200003 2 001

HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS

Telah diuji pada

Pada tanggal : 28 Juli 2022

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua: Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si.
NIP 19630226 198810 1 001

()

Anggota:

1. Dr. Bintoro Wardiyanto., Drs., M.Si
NIP 19611224 198810 1 001

()

2. Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si.
NIP 19700503 200003 2 001

()

3. Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.Dev.St., Ph.D
NIP 19750516 199903 2 003

()

4. Dr. Siti Mas'udah., S.Sos., M.Si.
NIP 19790805 200701 2 001

()

HALAMAN PERSEMBAHAN

“Tesis ini saya persembahkan untuk Istri dan Anakku tercinta, Ayah, Ibu (Alm),
Mertua serta para Dosen Magister Kebijakan Publik beserta seluruh teman
angkatan yang telah memberikan dukungan serta doa untuk saya dan juga
Almamater yang saya banggakan, Universitas Airlangga”

MOTTO

**“Janganlah pernah berputus asa dari rahmat Allah, sesungguhnya Allah
Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”**

-: QS. Az-Zumar : 53 :-

HALAMAN PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis saya yang berjudul “Pengembangan Instrumen Kebijakan Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal (Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Kediri)” adalah satu bagian utuh yang sebagian maupun keseluruhan isi penulisan tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan/ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi penulisan tesis. Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, Juli 2022



(Ganjar Asdi Sudrajat)

HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan nikmat dan karuniaNya sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini. Saya menyadari bahwa tanpa dukungan, doa, dan bantuan dari banyak pihak tentu saya tidak mungkin dapat menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih yang setulusnya kepada:

1. Bapak, Marsudi, serta Ibu (Almh) Hani Astuti yang telah memberikan segala cinta, kasih sayang yang tulus serta doa yang tak terhingga. Semoga Bapak selalu diberikan kesehatan dan ridho Allah SWT dan Ibu mendapatkan tempat terbaik di sisi-Nya.
2. Bapak dan Ibu Mertua (Hari Kusyanto dan Siti Rodiah) atas segala doa dan dukungan yang diberikan. Semoga selalu sehat dan mendapat ridho Allah SWT.
3. Istriku tercinta, Festyagusti Hardikasari dan Putriku, Khansa Sudrajat yang menjadi penyemangat hidup dan sumber kebahagiaan. Selalu menemani dan memberikan dukungan dalam segala ikhtiar saya. Terima kasih.. I love you
4. Terima kasih kepada pembimbing tesis saya, Ibu Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si serta Ibu Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.Dev.St., Ph.D yang telah meluangkan waktu, ilmu, dan tenaga untuk membimbing saya sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini. Terima kasih atas segala kesabaran Ibu Erna dan Ibu Sulika dalam memberikan bimbingan kepada saya, saya memohon maaf apabila ada banyak hal yang kurang berkenan di hati Ibu. Semoga Ibu Erna dan Ibu Sulika selalu diberikan kesehatan, perlindungan, serta rahmat dari Allah SWT.
5. Bapak Ibu Dosen penguji tesis, Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si., Dr. Bintoro Wardiyanto., Drs., M.Si, serta Dr. Siti Mas'udah., S.Sos., M.Si. yang telah memberikan banyak masukan agar tesis ini menjadi lebih baik.
6. Terima kasih kepada seluruh dosen Prodi Magister Kebijakan Publik dan FISIP atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan kepada penulis. Semoga Bapak Ibu selalu diberikan kesehatan dan keberkahan.

7. Terima kasih kepada Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP), atas kesempatan berharga yang diberikan kepada penulis untuk menempuh studi Magister Kebijakan Publik di Universitas Airlangga. Semoga penulis dapat terus berkontribusi dan bermanfaat untuk negara.
8. Terima kasih kepada Bapak Sunaryo (Kepala KPPBC TMC Kediri) beserta seluruh jajarannya, Bapak Agung, Bapak Faisol, Bapak Syaiful, Bapak Hartoyo, Mas Hadi, Mas Dikki, Mas Alfian, dan Mas Ikhwan atas segala dukungan dan informasi yang amat penulis butuhkan dalam penyelesaian tesis ini.
9. Terima kasih kepada Mas Edi atas segala bantuan dan dukungan sehingga penulis dapat melaksanakan penelitian di KPPBC TMC Kediri dengan lancar.
10. Terima kasih penulis sampaikan juga kepada Ibu Qorry, Bagian perekonomian Kota Kediri; Bapak Muji dan Bapak Erdi, Bagian SDA Kab. Nganjuk; Bapak Syaifudin, Bagian Perekonomian Kab. Jombang; Bapak Agus, Bagian Perekonomian Kab. Kediri, Bapak Imam, Ibu Sri dari Satpol PP dan staf pendukung lain yang telah membantu penulis dalam melaksanakan penelitian ini.
11. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Bapak/Ibu Staf FISIP maupun MKP khususnya Ibu Reny dan MbK Churil yang telah dengan sabar membantu kebutuhan penulis selama studi.
12. Tidak lupa kepada teman-teman seangkatan Prodi Magister Kebijakan Publik era Covid-19 (Mas Perdana, Pak Mathur, Pak Eko, MbK Lusi, MbK Amelia, Mas Isnu, Mas Bayu, Mas Emanuel, Mas Jairi, Mas Valerianus, Mas Kukuh, dan Mas Yafi) yang walaupun belum pernah bertemu tatap muka langsung dalam kelas namun tetap selalu semangat dan kompak mengikuti kuliah daring. Semoga selalu diberikan kesehatan dan kesuksesan dalam segala hal. Amiin...

Salam,

Ganjar Asdi Sudrajat

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas limpahan nikmat dan karunia-Nya, penulis pada akhirnya dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Pengembangan Instrumen Kebijakan Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal (Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Kediri) sebagai salah satu persyaratan dalam menyelesaikan program Magister Kebijakan Publik di Universitas Airlangga.

Peredaran rokok ilegal tidak hanya menimbulkan kerugian pada menurunnya penerimaan negara, tetapi juga mengancam kesehatan masyarakat dan industri rokok yang berkembang di Indonesia. Peredaran rokok ilegal yang semakin meningkat juga terjadi di wilayah kerja KPPBC TMC Kediri yang memiliki kontribusi besar dalam penerimaan negara. Ketidakefektifan penggunaan instrumen kebijakan menjadi salah satu faktor yang membuat peredaran rokok ilegal masih terus terjadi di masyarakat. Oleh karena itu, penulis menganalisis instrumen kebijakan apa saja yang digunakan dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal di KPPBC TMC Kediri dan pengembangan instrumen kebijakan yang dapat dilakukan dengan menggunakan teori instrumen kebijakan Howlett and Ramesh (1995) dan Mc Donnel and Elmore (1987).

Penulis telah berusaha semaksimal mungkin dalam menyempurnakan tesis ini, namun demikian penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak sekali kekurangan dan jauh dari sempurna karena keterbatasan dari pengetahuan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran ataupun kritikan yang membangun dari berbagai pihak untuk menyempurnakan tesis ini. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang membutuhkan.

Surabaya, Juli 2022
Penulis,

Ganjar Asdi Sudrajat

RINGKASAN

**PENGEMBANGAN INSTRUMEN KEBIJAKAN PEMBERANTASAN
PEREDARAN ROKOK ILEGAL
(Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai
Tipe Madya Cukai Kediri)**

Rokok merupakan produk olahan hasil tembakau yang sangat populer di masyarakat. Bahkan, pengeluaran konsumsi rokok telah melebihi tingkat pengeluaran untuk membeli kebutuhan pangan lain seperti telur ataupun susu. Padahal, tidak sedikit bahaya yang ditimbulkan akibat konsumsi rokok bagi kesehatan maupun beban anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah untuk menanggulangi penyakit akibat merokok. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri juga bahwa industri tembakau dan produk turunannya yaitu rokok juga berkontribusi besar pada perekonomian nasional baik dari segi penciptaan lapangan pekerjaan maupun sumber penerimaan negara. Oleh karena itu, kebijakan pengenaan cukai menjadi pilihan pemerintah untuk menekan tingkat konsumsi rokok namun tetap menjaga kelangsungan industri rokok.

Pada kenyataannya, pengenaan cukai rokok dan kenaikan tarif cukai yang hampir dilakukan setiap tahun sebagai upaya pemerintah untuk mengurangi konsumsi rokok tidak serta merta mampu menurunkan angka prevalensi perokok, tetapi malah semakin meningkatkan peredaran rokok ilegal di kalangan masyarakat. Bahkan, di tahun 2021 angka peredaran rokok ilegal mencapai 26,30% dengan potensi kerugian negara mencapai Rp53,18 triliun. Maraknya kasus peredaran rokok ilegal tentunya sangat merugikan tidak hanya bagi kesehatan masyarakat, tetapi juga hilangnya potensi penerimaan negara dari cukai yang dapat dialokasikan untuk berbagai program pemulihan akibat konsumsi rokok.

Kasus peredaran rokok ilegal terjadi di berbagai wilayah di Indonesia, tak terkecuali di wilayah kerja Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai (KPPBC TMC) Kediri sebagai penyumbang penerimaan terbesar di wilayah Jawa Timur II. Pada tahun 2020, potensi kerugian akibat peredaran rokok ilegal mencapai Rp868.159.924, jumlah tersebut terus mengalami peningkatan dan bahkan menjadi hampir tiga kali lipat pada tahun 2021 menjadi sebesar Rp2.263.784.959. Sebagai community protector, KPPBC TMC Kediri telah melakukan berbagai upaya dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal. Namun demikian, kasus peredaran rokok ilegal terus terjadi dan temuan rokok ilegal pun terus meningkat.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan instrumen kebijakan yang digunakan oleh KPPBC TMC Kediri dan memberikan rekomendasi pengembangan instrumen kebijakan dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal. Analisis dilakukan dengan menggunakan kolaborasi teori instrumen kebijakan Howlett and

Ramesh (1995) yang terdiri dari tiga klasifikasi instrumen kebijakan, yaitu Instrumen Kebijakan Sukarela (*Voluntary Instrumens*) yaitu *Family and Community, Voluntary Organizations, and Markets*; Instrumen Kebijakan Wajib (*Compulsory Instrumen*) yaitu *Regulations, Public Enterprises, and Direct Provision*; dan Instrumen Kebijakan Campuran (*Mixed Instrumens*) yaitu *Information and Exhortations, Subsidies, Action of Poverty Rights, Tax and user chargers* serta teori instrumen kebijakan McDonnell and Elmore (1987) yaitu *Mandates, Inducement, Capacity-Building, dan System-Changing*.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Penentuan informan yang berjumlah 11 (sebelas) orang menggunakan teknik *purposive* dan *snowball*. Pengumpulan data dimulai dengan melakukan wawancara secara tidak terstruktur kepada setiap informan. Hasil rekaman wawancara selanjutnya ditulis secara sistematis sesuai dengan isi rekaman wawancara. Sumber data lainnya diperoleh berdasarkan dokumen maupun dokumentasi kegiatan lapangan untuk diintegrasikan dengan hasil wawancara dengan informan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa instrumen kebijakan yang digunakan oleh KPPBC TMC Kediri dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal ada dua jenis, yaitu instrumen kebijakan *regulations/mandates* dan instrumen kebijakan *information and exhortation*. Instrumen *regulations/mandates* dalam bentuk UU Cukai dan berbagai peraturan pelaksanaannya menjadi landasan upaya pengawasan dan penegakan hukum pemberantasan peredaran rokok ilegal. Sementara itu, instrumen *information and exhortation* dalam bentuk pemberian informasi rokok ilegal dan sanksi bagi pengedar menjadi instrumen kebijakan pasif yang diharapkan mampu meningkatkan kesadaran masyarakat untuk tidak mengkonsumsi maupun mengedarkan rokok ilegal.

Namun demikian, penggunaan kedua instrumen kebijakan tersebut belum dapat memberantas peredaran rokok ilegal secara optimal. Dalam pelaksanaan pengawasan, keterbatasan informasi pada tingkat sales ataupun distributor membuat penindakan lebih banyak didominasi pada level pengecer. Selain itu, instrumen regulasi yang diterapkan belum mampu memberikan efek jera bagi pengedar sehingga masih banyak terdapat peredaran rokok ilegal khususnya di wilayah pinggiran. Sementara itu, dukungan pemerintah daerah dalam pengumpulan informasi dan pemerataan informasi rokok ilegal belum maksimal khususnya di wilayah pinggiran yang rawan peredaran rokok ilegal. Oleh karena itu, sebagai upaya mengatasi berbagai persoalan guna mengoptimalkan upaya pemberantasan peredaran rokok ilegal, diperlukan pengembangan instrumen kebijakan lainnya melalui instrumen regulasi, instrumen *inducement*, instrumen *capacity building*, instrumen *family and community*, serta instrumen *voluntary organization*.

SUMMARY

DEVELOPMENT OF POLICY INSTRUMENTS FOR ERADICATION OF ILLEGAL CIGARETTE

(Case study at the Medium Customs and Excise Office in Kediri)

Cigarettes are processed tobacco products that are very popular in the community. Cigarette consumption expenditure has exceeded the level of expenditure to buy other food needs such as eggs or milk. In fact, there are not a few dangers caused by smoking cigarettes for health and the budget burden that must be issued by the government to tackle diseases caused by smoking. However, it is unavoidable that tobacco industry and its derivative products, such as cigarettes, also contribute greatly to the national economy, both in terms of job creation and sources of state revenue. Therefore, the policy of imposing excise is the government's choice to reduce the level of cigarette consumption but still maintain the continuity of the cigarette industry.

In fact the imposition of cigarette excise and yearly increase of excise rates as an government effort to reduce cigarette consumption do not necessarily reduce the prevalence of smokers. In contrary, it increases the circulation of illegal cigarettes among the public. In 2021 the circulation of illegal cigarettes reached 26.30% with a potential state loss of Rp53.18 trillion. The rise of cases of illegal cigarette circulation is certainly very detrimental not only to public health, but also the loss of potential state revenue from excise that can be allocated for various recovery programs due to cigarette consumption.

Cases of illegal cigarette circulation occur in various regions in Indonesia, including the working area of the Customs and Excise Service and Customs Office (KPPBC TMC) Kediri as the largest revenue contributor in East Java II. In 2020, the potential loss due to the circulation of illegal cigarettes reaches IDR 868,159,924, this number continues to increase and even almost triples in 2021 to IDR 2,263,784,959. As a community protector, KPPBC TMC Kediri has made various efforts in eradicating the circulation of illegal cigarettes. However, cases of illegal cigarette circulation continue to occur and the findings of illegal cigarettes continue to increase.

This study aims to describe the policy instruments used by KPPBC TMC Kediri and provide recommendations for the development of policy instruments in eradicating the circulation of illegal cigarettes. The analysis was carried out using a collaborative theory of policy instruments Howlett and Ramesh (1995) which consisted of three classifications of policy instruments. Those instruments are Voluntary Policy Instruments (Voluntary Instruments) which consists of Family and Community, Voluntary Organizations, and Markets; Compulsory Instruments, consists of Regulations, Public Enterprises, and Direct Provisions; and Mixed Policy Instruments (Mixed Instruments), namely Information and Exhortations, Subsidies, Action of Poverty Rights, Tax and user chargers and the theory of policy

instruments by McDonnell and Elmore (1987) namely Mandates, Inducement, Capacity-Building, and System-Changing.

This study uses qualitative research methods particularly descriptive research type. Determination of informants totaling 11 (eleven) people using purposive and snowball techniques. Data collection begins with conducting unstructured interviews with each informant. The results of the interview recordings were then written systematically according to the contents of the interview recordings. Other data sources are obtained based on documents and documentation of field activities to be integrated with the results of interviews with informants.

The results of this study indicate that the policy instruments used by KPPBC TMC Kediri in eradicating the circulation of illegal cigarettes are of two types. First is regulations/mandates policy instruments and second is information and exhortation policy instruments. Instruments of regulations/mandates in the form of the Excise Law and its various implementing regulations are the basis for monitoring and law enforcement efforts to eradicate illegal cigarettes. Meanwhile, information and exhortation instruments in the form of providing information on illegal cigarettes and sanctions for dealers become passive policy instruments that are expected to increase public awareness not to consume or distribute illegal cigarettes.

However, the use of these two policy instruments has not been able to eradicate the circulation of illegal cigarettes optimally. In the implementation of supervision, limited information at the sales or distributor level makes the action to be dominated at the retail level. In addition, the applied regulatory instruments have not been able to provide a deterrent effect for dealers so that there are still many illegal cigarettes circulating, especially in suburban areas. Meanwhile, local government support in gathering information and distributing information on illegal cigarettes has not been maximized, especially in suburban areas that are prone to the circulation of illegal cigarettes. Therefore, as a means to overcome various problems in order to optimize efforts to eradicate the circulation of illegal cigarettes, it is necessary to develop other policy instruments through various instruments, such as regulatory, inducement, capacity building, family and community, and voluntary organization.

ABSTRAK

Sebagaimana diketahui bahwa kasus peredaran rokok ilegal masih banyak terjadi di berbagai wilayah Indonesia, tak terkecuali di wilayah kerja KPPBC TMC Kediri yang meliputi Kota Kediri, Kabupaten Kediri, Kabupaten Jombang, dan Kabupaten Nganjuk. Upaya pemberantasan peredaran rokok ilegal terus dilakukan oleh KPPBC TMC Kediri dengan bekerja sama dengan pemerintah daerah, namun demikian peredaran rokok ilegal juga terus terjadi dan bahkan semakin meningkat. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan instrumen kebijakan yang digunakan oleh KPPBC TMC Kediri dan memberikan rekomendasi pengembangan instrumen kebijakan dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal. Untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian ini digunakan kolaborasi teori instrumen kebijakan Howlett and Ramesh (1995) dan Mc Donnel and Elmore (1987) sebagai pisau analisisnya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Adapun lokasi penelitian yang dilakukan di KPPBC TMC Kediri serta wilayah kerja yang meliputi Kota Kediri, Kabupaten Kediri, Kabupaten Jombang, dan Kabupaten Nganjuk. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa instrumen kebijakan yang digunakan oleh KPPBC TMC Kediri dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal ada dua jenis, yaitu instrumen kebijakan *regulations/mandates* dan instrumen kebijakan *information and exhortation*. Namun demikian, kedua instrumen kebijakan tersebut belum dapat memberantas peredaran rokok ilegal secara optimal. Selain itu, dukungan pemerintah daerah khususnya dalam pengumpulan informasi dan pemerataan informasi rokok ilegal belum maksimal. Oleh karena itu, perlu pengembangan instrumen kebijakan lainnya melalui instrumen regulasi, instrumen *inducement*, instrumen *capacity building*, instrumen *family and community*, serta instrumen *voluntary organization*.

Kata kunci: pengembangan instrumen kebijakan, rokok ilegal, KPPBC TMC Kediri

ABSTRACT

As it is known that cases of illegal cigarette circulation still occur in many parts of Indonesia, not least in the working area of KPPBC TMC Kediri which includes Kediri City, Kediri Regency, Jombang Regency, and Nganjuk Regency. Efforts to eradicate the circulation of illegal cigarettes continue to be carried out by KPPBC TMC Kediri in collaboration with the local government, however, the circulation of illegal cigarettes also continues to occur and is even increasing. This study aims to describe the policy instruments used by Kediri's Medium Customs and Excise Office (KPPBC TMC Kediri) and provide recommendations for the development of policy instruments in eradicating the circulation of illegal cigarettes. To answer the questions in this study, the collaboration theory of policy instruments Howlett and Ramesh (1995) and Mc Donnel and Elmore (1987) was used as an analytical tool. This study uses qualitative research methods with a descriptive research type. The location of the research conducted at the KPPBC TMC Kediri and the work area includes the City of Kediri, Kediri Regency, Jombang Regency, and Nganjuk Regency. The results of this study indicate that the policy instruments used by KPPBC TMC Kediri in eradicating the circulation of illegal cigarettes are of two types, namely regulations/mandates policy instruments and information and exhortation policy instruments. However, the two policy instruments have not been able to optimally eradicate the circulation of illegal cigarettes. In addition, local government support, especially in gathering information and distributing information on illegal cigarettes has not been maximized. Therefore, it is necessary to develop other policy instruments through regulatory instruments, inducement instruments, capacity-building instruments, family and community instruments, and voluntary organization instruments.

Keywords: development of policy instruments, illegal cigarettes, KPPBC TMC Kediri

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	i
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
MOTTO.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT	v
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	vi
KATA PENGANTAR	viii
RINGKASAN	ix
<i>SUMMARY</i>	xi
ABSTRAK	xiii
<i>ABSTRACT</i>	xiv
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR GRAFIK	xix
DAFTAR GAMBAR	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	16
1.3 Tujuan Penelitian.....	17
1.4 Manfaat Penelitian.....	17
1.4.1 Manfaat Akademis.....	17
1.4.2 Manfaat Praktis.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
2.1 Penelitian Terdahulu.....	19
2.2 <i>State of The Art</i>	39
2.3 Kerangka Teori	41
2.3.1 Kebijakan Publik.....	41
2.3.2 Proses Kebijakan Publik.....	44
2.3.3 Instrumen Kebijakan.....	48
2.3.3.1 Jenis Instrumen Kebijakan.....	50
2.3.3.2 Keefektifan Instrumen Kebijakan.....	62

2.3.3.3 Pengembangan Instrumen Kebijakan.....	64
2.3.4 Rokok Ilegal	66
2.3.5 Kasus Peredaran Rokok Ilegal di Berbagai Negara	71
2.4 Definisi Konsep.....	74
2.5 Kerangka Konseptual.....	75
BAB III METODE PENELITIAN.....	77
3.1 Metode dan Jenis Penelitian.....	77
3.2 Lokasi Penelitian.....	78
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	79
3.5 Teknik Penentuan Informan.....	80
3.6 Teknik Analisis Data.....	81
3.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.....	83
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI DAN OBJEK PENELITIAN	85
4.1 Gambaran Umum Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai (KPPBC TMC) Kediri.....	85
4.1.1 Sejarah KPPBC TMC Kediri.....	85
4.1.2 Struktur Organisasi KPPBC TMC Kediri	86
4.2 Gambaran Umum Wilayah Kerja KPPBC TMC Kediri	88
4.3 Gambaran Umum Kebijakan Pemberantasan Rokok Ilegal	91
BAB V IDENTIFIKASI DAN PENGEMBANGAN INSTRUMEN KEBIJAKAN	93
5.1. Instrumen Kebijakan yang telah Digunakan.....	93
5.1.1 Identifikasi Instrumen Kebijakan yang digunakan pada Seksi Intelijen dan Penindakan KPPBC TMC Kediri.....	95
5.1.2 Identifikasi Instrumen Kebijakan yang digunakan pada Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan KPPBC TMC Kediri.....	104
5.1.3 Identifikasi Instrumen Kebijakan yang digunakan pada Seksi Penyuluhan dan Layanan Informasi KPPBC TMC Kediri.....	110
5.2 Identifikasi Instrumen Kebijakan dalam Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal	114
5.3 Pengembangan Instrumen Kebijakan dalam Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal	116
5.3.1 Pengembangan Instrumen Kebijakan dalam Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal pada Seksi Intelijen dan Penindakan KPPBC TMC Kediri	116

5.3.2 Pengembangan Instrumen Kebijakan dalam Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal pada Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan KPPBC TMC Kediri	127
5.3.3 Pengembangan Instrumen Kebijakan yang digunakan pada Seksi Penyuluhan dan Layanan Informasi KPPBC TMC Kediri	129
5.4 Identifikasi Pengembangan Instrumen Kebijakan	134
BAB VI INTERPRETASI TEORITIK	137
6.1 Instrumen Kebijakan yang digunakan dalam Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal	137
6.2 Pengembangan Instrumen Kebijakan dalam Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal	141
6.3 Interpretasi antara Hasil Penelitian dengan Penelitian Terdahulu	145
BAB VII PENUTUP	149
7.1 Kesimpulan	149
7.2 Rekomendasi	151
7.3 Implikasi Akademis dan Praktis	153
DAFTAR PUSTAKA	154
LAMPIRAN I : Surat Izin Penelitian	158
LAMPIRAN II : Dokumentasi Wawancara	164

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Produksi Tembakau Nasional (2017 s.d. 2021).....	4
Tabel 1.2 Perbandingan Harga Rokok Ilegal dengan Rokok Legal.....	9
Tabel 1.3 Data Penindakan dan Barang Hasil Penindakan (BHP) Hasil Tembakau (HT) Tahun 2017 s.d. 2020.....	11
Tabel 1.4 Realisasi Penerimaan KPPBC TMC Kediri Tahun 2017 s.d. 2021	12
Tabel 1.5 Kasus Peredaran Rokok Ilegal Pada Tahun 2020	13
Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu tentang Instrumen Kebijakan dan Rokok Ilegal ..	36
Tabel 2.2 Jenis Instrumen Kebijakan Christoper Hood	52
Tabel 2.3 Perbedaan Rokok Legal dengan Rokok Ilegal.....	69
Tabel 3.1 Daftar Informan Penelitian.....	81
Tabel 4.1 Komposisi pegawai KPPBC TMC Kediri per Seksi.....	88
Tabel 4.2 Daftar Perusahaan Rokok di Wilayah KPPBC TMC Kediri Tahun 2022	90
Tabel 5.1 Jadwal Pelaksanaan Kegiatan Operasi Bersama Tahun 2021.....	99
Tabel 5.2 Operasi Penindakan Tahun 2021	100
Tabel 5.3 Identifikasi Instrumen Kebijakan oleh Seksi Intelijen dan Penindakan KPPBC TMC Kediri.....	103
Tabel 5.4 Tindak Lanjut atas Hasil Penindakan Tahun 2021	105
Tabel 5.5 Identifikasi Instrumen Kebijakan oleh Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan KPPBC TMC Kediri.....	109
Tabel 5.6 Identifikasi Instrumen Kebijakan oleh Seksi Penyuluhan dan Layanan Informasi KPPBC TMC Kediri	114
Tabel 5.7 Instrumen Kebijakan yang Digunakan.....	115
Tabel 5.8 Jumlah Informan per Wilayah.....	119
Tabel 5.9 Temuan Rokok Ilegal saat Operasi Bersama	120
Tabel 5.10 Hasil Laporan Informasi Temuan Rokok Ilegal Tahun 2021	123
Tabel 5.11 Kegiatan Sosialisasi di Pemerintah Kota Kediri	130
Tabel 5.12 Laporan Pelaksanaan Kegiatan Sosialisasi Ketentuan Cukai Pemerintah Kabupaten Jombang Tahun 2021	131
Tabel 5.13 Laporan Pelaksanaan Kegiatan Sosialisasi Ketentuan Cukai Pemerintah Kabupaten Kediri Tahun 2021	132
Tabel 5.14 Identifikasi Pengembangan Instrumen Kebijakan	13535
Tabel 6.1 Perbandingan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Saat Ini	1455

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1 Produksi Rokok Tahun 2011 s.d. 2019 (Miliar batang)	3
Grafik 1.2 Realisasi Penerimaan Cukai Hasil Tembakau (CHT) Tahun 2016 s.d. 2020 (Triliun Rp)	6
Grafik 1.3 Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Tahun 2011 s.d. 2020 (dalam %)	7

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Spektrum Instrumen Kebijakan.....	61
Gambar 2.2 Kerangka Konseptual	766
Gambar 4.1 Struktur Organisasi KPPBC TMC Kediri	866
Gambar 4.2 Peta Wilayah Kerja KPPBC TMC Kediri	899
Gambar 5.1 Kegiatan Operasi Penindakan terhadap Bus Bermuatan Rokok Ilegal	977
Gambar 5.2 Kegiatan Operasi Pasar	101
Gambar 5.3 Kegiatan Operasi Pasar dan Sosialisasi Rokok Ilegal	102
Gambar 5.4 Rokok Ilegal Hasil Sitaan.....	1077
Gambar 5.5 Dokumentasi Pemusnahan Rokok Ilegal.....	1088
Gambar 5.6 Dokumentasi Kegiatan Sosialisasi	11111
Gambar 5.7 Laporan Petugas Pengumpul Informasi	11919
Gambar 5.8 Kegiatan Sosialisasi Ketentuan Cukai dan Gempur Rokok Ilegal	13333