



**ANALISIS *STAKEHOLDER* DALAM IMPLEMENTASI PERATURAN  
PEMERINTAH TENTANG PENGAMANAN ZAT ADIKTIF PADA  
PRODUK TEMBAKAU BAGI KESEHATAN  
DI KABUPATEN JEMBER**

**SKRIPSI**

Oleh

**Hafsatul Muhtaromi  
NIM 082110101073**

**BAGIAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN  
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JEMBER  
2013**



**ANALISIS *STAKEHOLDER* DALAM IMPLEMENTASI PERATURAN  
PEMERINTAH TENTANG PENGAMANAN ZAT ADIKTIF PADA  
PRODUK TEMBAKAU BAGI KESEHATAN  
DI KABUPATEN JEMBER**

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Pendidikan S-1 Kesehatan Masyarakat  
dan mencapai gelar Sarjana Kesehatan Masyarakat

Oleh

**Hafsatul Muhtaromi  
NIM 082110101073**

**BAGIAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN  
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JEMBER  
2013**

## **PERSEMBAHAN**

Dengan penuh ucapan syukur Alhamdulillah, skripsi ini saya persembahkan kepada:

1. Ibuku Uswatus Sofiah dan Bapakku Drs. Sidawi, M.Pd;
2. Adikku Rifki Fahrul Yasin ;
3. Nenekku Hairiyah dan seluruh keluarga besarku;
4. Guru-guruku sejak taman kanak-kanak sampai dengan Perguruan tinggi;
5. Agama, Negara dan Almamater Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Jember yang penulis banggakan.

## **MOTTO**

*“Tugas kita bukanlah untuk berhasil.*

*Tugas kita adalah untuk mencoba, karena di dalam mencoba itulah kita menemukan  
dan belajar membangun kesempatan untuk berhasil”*

*(Mario Teguh)\**

---

\*) Mario Teguh. 2010. Mario Teguh *Golden Ways* (MTGW)

## **PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hafsatul Muhtaromi

NIM : 082110101073

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul : “Analisis *Stakeholder* Dalam Implementasi Peraturan Pemerintah Tentang Pengamanan Zat Adiktif Pada Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Jember” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan skripsi ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, Juni 2013

Yang menyatakan,

Hafsatul Muhtaromi

NIM 082110101073

**PEMBIMBINGAN**

**SKRIPSI**

**ANALISIS *STAKEHOLDER* DALAM IMPLEMENTASI PERATURAN  
PEMERINTAH TENTANG PENGAMANAN ZAT ADIKTIF PADA  
PRODUK TEMBAKAU BAGI KESEHATAN  
DI KABUPATEN JEMBER**

Oleh

Hafsatul Muhtaromi  
NIM 082110101073

Pembimbing

Pembimbing Utama : Abu Khoiri, S.KM., M.Kes  
Pembimbing Anggota : Christyana Sandra, S.KM., M.Kes

## PENGESAHAN

Skripsi berjudul “Analisis *Stakeholder* dalam Implementasi Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Zat Adiktif Pada Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Jember” telah diuji dan disahkan oleh Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Jember pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 20 Juni 2013

Tempat : Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Jember

Tim Penguji:

Ketua,

Sekretaris,

Khoiron, S.KM., M.Sc  
NIP. 19780315200501 1 002

Christyana Sandra, S.KM., M.Kes  
NIP. 19820416201012 2 003

Anggota I,

Anggota II,

Abu Khoiri, S.KM., M.Kes  
NIP. 19790305 200501 1 002

Anang Murwanto, S.Sos

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Kesehatan Masyarakat  
Universitas Jember

Drs. Husni Abdul Gani, M.S.  
NIP. 19560810 198303 1 003

## RINGKASAN

**Analisis *Stakeholder* Dalam Implementasi Peraturan Pemerintah Tentang Pengamanan Zat Adiktif Pada Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Jember** ; Hafsatul Muhtaromi; 082110101073; 2013; 80 halaman; Bagian Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Jember

Peraturan pemerintah nomor 109 tahun 2012 tentang pengamanan zat adiktif pada produk tembakau bertujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat dan melindungi lingkungan. Tembakau digunakan untuk keperluan merokok, mengunyah, hirup dan ekstraksi nikotin. Pemanfaatan tembakau di Indonesia untuk keperluan rokok dan industri rokok di Indonesia memiliki kebebasan yang hampir tidak dimiliki oleh negara manapun di dunia. Penyumbangan cukai terbesar di Indonesia adalah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Jember merupakan daerah yang berada di Provinsi Jawa Timur dan mempunyai potensi dalam perkebunan tembakau hingga menghasilkan tembakau bernilai ekspor tinggi. Kaitannya dengan bidang kesehatan, zat kimia seperti nikotin merupakan zat adiktif dan tar yang bersifat karsinogenik yang terkandung dalam tembakau dapat menyebabkan berbagai macam penyakit hingga menyebabkan kematian. Oleh karena itu pemerintah dalam mengendalikan produk tembakau mengatur dalam peraturan pemerintah tentang zat adiktif pada produk tembakau bagi kesehatan. Peraturan pemerintah ini menimbulkan berbagai pendapat yang berbeda dari kelompok terkait dengan tembakau. Sehingga perlu dilakukan analisis *stakeholder* pada peraturan pemerintah nomor 109 tahun 2012 tentang pengamanan produk tembakau bagi kesehatan. Analisis *stakeholder* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengidentifikasi individu-individu dan kelompok yang menaruh perhatian atau mereka yang dipengaruhi oleh peraturan pemerintah tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi pelaku kebijakan serta mengkaji posisi dan kepentingan para pelaku kebijakan dalam peraturan pemerintah tentang pengamanan zat adiktif pada produk tembakau.



Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Jumlah informan dalam penelitian ini adalah 5 informan yang terdiri dari Pemerintah daerah Kabupaten Jember, produsen produk tembakau, petani tembakau, dewan perwakilan rakyat daerah Jember dan komisi urusan tembakau jember. Pengumpulan data dalam penelitian ini dengan menggunakan wawancara mendalam, dokumentasi dan triangulasi data. Data yang diperoleh selanjutnya dibandingkan dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Hasil penelitian yang diperoleh adalah peraturan pemerintah tentang pengamanan zat adiktif pada produk tembakau memiliki banyak *stakeholder* yang kepentingannya terpengaruhi oleh dampak peraturan pemerintah. Beberapa *stakeholder* yang ada di Kabupaten Jember adalah pemerintah daerah sebagai pelaksana peraturan pemerintah, produsen produk tembakau, petani tembakau, kelompok masyarakat yang tergabung dalam perkumpulan petani tembakau, dan masyarakat yang tergabung dalam koalisi sehat. Posisi dan kepentingan *stakeholder* dalam kaitannya dengan peraturan pemerintah ini yaitu sesuai dengan tugas dan fungsi dari masing-masing *stakeholder*. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa terdapat banyak *stakeholder* yang kepentingannya dipengaruhi oleh dampak peraturan pemerintah tentang pengamanan zat adiktif.

## **PRAKATA**

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya serta tidak lupa sholawat dan salam kepada junjungan Nabi Muhammad SAW sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis *Stakeholder* Dalam Implementasi Peraturan Pemerintah Tentang Pengamanan Zat Adiktif Pada Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Jember”. Skripsi ini disusun guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Pendidikan S-1 Kesehatan Masyarakat dan mencapai gelar Sarjana Kesehatan Masyarakat (S.KM).

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan serta bimbingan dari berbagai pihak. Sehingga dalam kesempatan kali ini penulis ingin menyampaikan ucapan rasa terima kasih dan penghargaan kepada Bapak Abu Khoiri S.KM., M.Kes, selaku pembimbing I dan, Ibu Christyana Sandra, S.KM, M.Kes selaku pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, pengarahan, koreksi dan saran hingga terselesaikannya skripsi ini dengan baik.

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Drs. Husni Abdul Gani, M.S, selaku Dekan Fakultas Kesehatan Masyarakat;
2. Ibu Anita Dewi Prahastuti Sujoso, S.KM., M.Sc, selaku Dosen Pembimbing Akademik, terimakasih telah memberi banyak pelajaran tentang arti kepercayaan dan kejujuran dalam hidup ini;
3. Bapak Khoiron, S.KM., M.Sc, selaku Ketua Penguji, terima kasih atas waktu, saran dan masukan yang telah diberikan, semua itu sangat membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini;
4. Bapak Anang Murwanto, S.Sos, selaku Penguji Anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember;

5. Seluruh Dosen Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Jember;
6. Teman-temanku: Rico, Ardi, Fitri 2009, Mbak Ita, Mbak fifi, Rahayu 2009 yang selalu memberi dukungan dan saran atas pembuatan skripsi ini;
7. Teman-teman angkatan 2008;
8. Teman-teman peminatan AKK 2008 dan AKK 2009;

Skripsi ini telah penulis susun dengan optimal, namun tidak menutup kemungkinan adanya kesalahan, kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis berharap adanya kritik dan saran yang membangun dari semua pihak yang membaca demi kesempurnaan skripsi ini. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat berguna bagi semua pihak yang memanfaatkannya.

Jember, 10 Juni 2013

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PEMBIMBING .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>PRAKATA.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xvii</b>
<b>BAB 1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Tujuan .....</b>	<b>6</b>
1.2.1 Tujuan Umum .....	6
1.2.2 Tujuan Khusus .....	6
<b>1.4 Manfaat .....</b>	<b>6</b>
1.3.1 Bagi Fakultas Kesehatan Masyarakat .....	6
1.3.2 Bagi Instansi yang terkait .....	7
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Kebijakan.....</b>	<b>8</b>
2.1.1 Pengertian Kebijakan .....	8
2.1.2 Analisis Kebijakan .....	9
<b>2.2 Stakeholder .....</b>	<b>11</b>
2.2.1 Definisi <i>Stakeholder</i> .....	11

2.2.2	Jenis-Jenis <i>Stakeholder</i> .....	12
2.2.3	Peran <i>Stakeholde</i> .....	14
<b>2.3</b>	<b>Analisis <i>Stakeholder</i></b> .....	<b>15</b>
2.3.1	Strategi perencanaan dan pengaturan implementasi kebijakan .....	15
2.3.2	Definisi analisis <i>stakeholder</i> .....	16
2.3.3	Langkah-langkah analisis <i>stakeholder</i> .....	17
<b>2.4</b>	<b>Tembakau</b> .....	<b>18</b>
2.4.1	Definisi Tembakau .....	18
2.4.2	Varietas Unggulan Tembakau .....	18
2.4.3	Jenis Tembakau di Indonesia.....	19
2.4.4	Jenis Konsumsi Tembakau .....	19
2.4.5	Faktor Penentu Kualitas Tembakau .....	20
2.4.6	Peran Tembakau dalam Perekonomian.....	21
2.4.7	Dampak Negatif Tembakau .....	21
<b>2.5</b>	<b>Zat adiktif</b> .....	<b>22</b>
2.5.1	Definisi Zat adiktif .....	22
2.5.2	Macam-macam Zat Adiktif .....	23
2.5.3	Bahaya Zat Adiktif Bagi Kesehatan .....	24
<b>2.6</b>	<b>Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012.....</b>	<b>24</b>
<b>2.7</b>	<b>Kerangka Konseptual</b> .....	<b>27</b>
<b>BAB 3.</b>	<b>METODE PENELITIAN</b> .....	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>Jenis Penelitian</b> .....	<b>29</b>
<b>3.2</b>	<b>Lokasi dan Waktu Penelitian.....</b>	<b>29</b>
3.2.1	Lokasi Penelitian.....	29
3.2.1	Waktu Penelitian.....	29
<b>3.3</b>	<b>Sasaran Penelitian dan Informan Penelitian.....</b>	<b>29</b>
3.3.1	Sasaran Penelitian .....	29
3.3.2	Penentuan Informan Penelitian .....	30

<b>3.4 Fokus Penelitian dan Pengertian .....</b>	<b>30</b>
<b>3.5 Data dan Sumber Data .....</b>	<b>33</b>
<b>3.6 Teknik dan Instrumen Pengumpulan Data .....</b>	<b>33</b>
3.6.1 Teknik Pengumpulan Data .....	33
3.6.2 Instrumen Pengumpulan Data .....	35
<b>3.7 Teknik Penyajian dan Analisis Data .....</b>	<b>35</b>
3.7.1 Teknik Penyajian Data .....	35
3.8.2 Teknik Analisis Data .....	35
<b>3.8 Kerangka Operasional .....</b>	<b>38</b>
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>39</b>
<b>4.1 Gambaran Umum Kabupaten Jember .....</b>	<b>39</b>
4.1.1 Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Jember .....	39
4.1.2 Perkebunan Tembakau dan Industri Produk Tembakau di Jember .....	40
<b>4.2 Dampak Produk Tembakau Bagi Kesehatan .....</b>	<b>43</b>
<b>4.3 Identifikasi Pelaku Kebijakan .....</b>	<b>45</b>
<b>4.4 Posisi dan Kepentingan Pelaku Kebijakan .....</b>	<b>48</b>
4.4.1 Tanggung Jawab Pemerintah Daerah .....	48
4.4.2 Penyelenggaraan .....	50
4.4.3 Peran serta masyarakat .....	55
4.4.4 Pembinaan dan Pengawasan .....	56
<b>4.5 Pembahasan .....</b>	<b>58</b>
4.5.1 Pelaku kebijakan .....	58
4.5.2 Posisi dan kepentingan pelaku kebijakan .....	60
<b>BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>77</b>
<b>5.1 Kesimpulan .....</b>	<b>77</b>
<b>5.1 Saran .....</b>	<b>78</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>80</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
2.1 Strategi Perencanaan dan Pengaturan Implementasi Perubahan .....	16
3.1 Fokus Penelitian dan Pengertian.....	31
4.1 Jenis Perkebunan di Kabupaten Jember.....	41

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
2.7 Kerangka Konseptual .....	27
3.7 Kerangka Operasional .....	38



## **DAFTAR LAMPIRAN**

- A Lembar Persetujuan
- B Lembar Panduan Wawancara untuk Pemerintah Daerah
- C Lembar Panduan Wawancara untuk Produsen Rokok dan Petani Tembakau
- D Lembar Panduan Wawancara untuk DPRD dan KUTJ
- E Surat Ijin Penelitian Pemerintah Daerah
- F Surat Ijin Penelitian Produsen Produk Tembakau
- G Surat Ijin Penelitian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- H Lampiran Dokumentasi Penelitian
- I Hasil Wawancara
- J Lembar Perataturan Pemerintah Nomor 109