

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesehatan merupakan salah satu hak asasi manusia yang harus didapatkan semua elemen masyarakat tanpa ada kesenjangan antara satu individu dengan yang lainnya. Pemenuhan hak kesehatan bagi masyarakat tanpa ada kesenjangan antara satu individu dengan yang lainnya. Pemenuhan hak kesehatan bagi masyarakat adalah bagian dari perwujudan cita-cita bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.¹

Kesehatan merupakan investasi untuk mendukung pembangunan dengan upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Pembangunan Nasional merupakan usaha meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkesinambungan. Upaya besar bangsa Indonesia dalam meluruskan kembali arah Pembangunan Nasional yang telah dilakukan menuntut reformasi total kebijakan pembangunan di segala bidang. Pembangunan pada hakikatnya merupakan kemajuan dan perbaikan menuju ke arah tujuan yang ingin dicapai.

Bangsa Indonesia sendiri telah memiliki peraturan perundang-undangan terkait jaminan atas hak asasi manusia terkait kesehatan, antara lain Pasal 9

¹ Pasal 28 H (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ayat (3) Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas lingkungan yang baik dan sehat”². Serta diatur juga dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan yang menyatakan bahwa “ setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan”.³

Tujuan pembangunan kesehatan adalah meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal melalui terciptanya masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia yang di tandai oleh penduduknya hidup dalam lingkungan dengan perilaku hidup sehat.

Seperti yang yang diketahui, rokok merupakan salah satu yang membuat lingkungan sekitar kita menjadi tidak sehat, karena asap yang dihasilkannya mengandung banyak zat berbahaya yang dapat mengakibatkan tercemarnya lingkungan serta mengganggu kesehatan penikmatnya maupaun orang disekitarnya. Sebagian besar orang meninggal diakrenakan mengkonsumsi rokok dengan berlebih awalnya memang tidak terasa sakit, tetapi semakin lama mengkonsumsi rokok maka akan banyak timbul berbagai penyakit dalam tubuhnya.

Rokok merupakan salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisab asapnya termasuk rokok kretek, rokok putih, rokok cerutu atau bentuk lainya yang dihasilkan dari tanaman *nicotina rustica*,

² Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

³ Undang- Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

nicotina tabacum dan Spesies lainya yang asapnya mengandung nikotin dan tar dengan atau bahan tambahan⁴

Dampak asap rokok sudah menjadi isu penting dalam beberapa tahun terakhir. Banyak penelitian mempublikasikan bahaya asap rokok bagi si perokok maupun bagi orang yang berada disekitarnya. Kebiasaan merokok merupakan perilaku yang sulit untuk diubah karena efek kecanduan yang ditimbulkan dari nikotin, namun disadari untuk dapat mengurangi dampak negatifnya terutama terhadap lingkungan, demi kesehatan masyarakat, harus ada kebijakan efektif yang diambil, salah satunya dengan penerapan kawasan tanpa rokok. Sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran kawasan tanpa rokok yaitu sanksi administratif seperti teguran dan denda administrasi.

Rokok merupakan salah satu masalah publik yang mengemuka dimasyarakat. Bagi perokok aktif tentu paparan asap rokok sama sekali tidak menjadi masalah dalam kehidupannya. Asap rokok sangat merugikan kesehatan perokok pasif seperti menyebabkan berbagai penyakit seperti kanker paru-paru, penyakit jantung, asma, dan juga akan mengganggu masyarakat lainnya yang ingin menjalani kehidupan dengan pola hidup sehat. Seharusnya kebebasan kita akan sesuatu hal dibatasi dengan kebebasan orang lain. Untuk mengatasi permasalahan bahaya rokok bagi masyarakat tidak hanya menjadi tugas dinas kesehatan saja tetapi juga memerlukan campur tangan dari lembaga pendidikan, penegak hukum, LSM dan kelompok kepentingan lainnya. Semua

⁴Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI No. 109 tahun 2012 tentang pengamanan bahan mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi kesehatan.

itu, masih belum mencukupi dan masih memerlukan pengkajian yang mendalam dari ahli kebijakan publik.

Jika perokok merasa haknya diambil dengan adanya Peraturan Kawasan Tanpa Rokok, maka perokok juga harus menghargai para non perokok untuk merasa terbebas dari asap rokok yang mengepul kemana-mana. Sebagai warga negara yang baik kita patut untuk menjaga kenyamanan orang lain, karena asap rokok itu bagi sebagian orang sangat mengganggu.

Perokok pasif merasa sangat terganggu apabila ketika sedang dalam angkutan umum ada orang merokok dan dengan santainya mengepulkan asap kemana-mana, jadi seharusnya kita mendukung Kawasan Tanpa Rokok ini, untuk menghargai para non perokok dan tetap memberikan ruangan untuk bebas merokok, karena hanya ada beberapa tempat yang disebut sebagai Kawasan Tanpa Rokok, hal ini juga membantu masyarakat untuk mencegah perokok pemula seperti anak-anak dan remaja.

Definisi rokok sendiri menurut pasal 1 ayat (3) PP no. 109 Tahun 2012 adalah salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar, dihisap, atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu, atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *Nicotina tabacum*, *Nicotina tabacum* dan spesies lainnya atau sintesis yang asapnya mengandung nikotin dan tar.⁵ Lebih dari 4000 bahan kimia telah diidentifikasi dalam asap tembakau, banyak diantaranya beracun, beberapa bersifat radioaktif dan lebih dari 40 jenisnya diketahui dapat menyebabkan kanker. Bahan-bahan kimia ini terutama terdapat

⁵ Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2012

di dalam cairan cokelat lengket yang terkondensasi dari asap tembakau. Tembakau banyak menghasilkan bahan kimia yang suhunya tinggi (sampai 900° C) yang ditimbulkan dari ujung rokok yang menyala ketika dihisap oleh perokok⁶.

Bila seseorang membakar kemudian menghisap rokok, maka ia sekaligus menghisap bahan-bahan kimia tersebut. Bila rokok dibakar, maka asapnya juga akan berterbangan disekitar perokok. Asap yang berterbangan itu juga mengandung bahan yang berbahaya dan bila asap rokok tersebut dihisap oleh orang yang ada disekitar perokok maka orang tersebut juga akan menghisap bahan kimia berbahaya kedalam dirinya, walaupun ia sendiri tidak merokok.⁷ Bahan-bahan kimia tersebut yang kemudian hari dapat menimbulkan berbagai penyakit, seperti tar yang dihubungkan dengan penyakit paru-paru, gas karbon monoksida dihubungkan dengan penyakit jantung, dan lain sebagainya. Menurut Kaplan, merokok merupakan salah satu penyebab terjadinya 90% penyakit kanker paru-paru pada laki-laki dan 70 % pada perempuan, 22% dari penyakit jantung, kanker mulut dan tenggorokan, kanker esofagus, kanker kandung kemih, serangan jantung, dan berbagai penyakit lainya.⁸

Masalah tentang rokok merupakan sebuah dilemma bagi Pemerintah. Pemerintah berupaya untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat

⁶M. Yunus, *Kitab Rokok*, Kutub, Yogyakarta, 2009, hal 56.

⁷ Tjandra yoga Aditama, *Rokok dan Kesehatan* (Jakarta: UI Press, 2011), hal 23-24

⁸ Wibawa Utomo dan Anggraini., Hubungan antara Pengetahuan, Lingkungan Sosial dan Pengaruh Iklan Rokok dengan Frekuensi Merokok (Studi pada Siswa Kelas 3 SMK Negeri Kendal)", *Jurnal Kedokteran Muhammadiyah*, Vol 2:1 (2013), hal 23.

dengan membuat aturan yang ketat tentang rokok namun dilain pihak ada kelompok masyarakat yang terancam keberlangsungan hidupnya apabila aturan tersebut dijalankan, karena ada ratusan ribu orang yang menggantungkan hidupnya pada industri rokok. Industri rokok menyerap begitu banyak tenaga kerja yang mayoritas adalah para wanita yang tidak lain yaitu untuk membantu perekonomian keluarga, selain itu juga ada petani tembakau yang akan dirugikan apabila industri rokok ditutup.

Pemerintah mempunyai tanggungjawab untuk melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat. Disisi lain pemerintah harus memperhatikan kesejahteraan para buruh pabrik rokok dan petani tembakau. Oleh karena itu sebagai jalan keluar maka pada tahun 2010 Pemerintah Kabupaten Tulung Agung telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2010 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Daerah ini tidak bermaksud melarang orang untuk merokok, hanya saja mengatur supaya orang tidak merokok disembarang tempat. Apabila berada di tempat umum atau tempat kerja yang termasuk kawasan tanpa rokok, maka seseorang dapat merokok asalkan di tempat khusus merokok yang telah disediakan. Penyediaan tempat khusus merokok wajib dilakukan oleh pimpinan atau penanggungjawab kawasan tersebut.

Dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan landasan hukum untuk setiap orang atau badan guna mendapatkan hak yang sama untuk kawasan tanpa rokok yang sehat, dan setiap orang atau badan melaksanakan kewajiban

untuk memelihara, dan menjalankan peraturan yang telah dibuat guna menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Namun fakta dilapangan menunjukan bahwa terdapat beberapa lokasi yang belum menerapkan kawasan tanpa rokok tersebut terhadap masyarakat, seperti di alun alun Kabupaten Tulungagung, yang sama sekali tida ada tanda larangan merokok dan smoking area sehingga masih banyak di temukan para perokok yang menghisap rokok di tengah-tengah kerumunan masyarakat begituoan di tempat proses belajar mengajar yang berada di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Tulungagung juga belum ada tanda larangan merok sehingga banyak pula yang para dosen maupun mahasiswa yang merokok di area Kawasan belajar mengajar yang ada di IAIN Tulungagung.

Adapaun Tempat atau Kawasan Tanpa asap rokok dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok antara lain tempat proses belajar mengajar fasilitas Kesehatan, Arena kegiatan anak anak dan tempat ibadah.⁹ Jadi seharusnya Kawasan-kawasan itu harus bebas dari asap rokok karena kawasn itu telah di tetapkan sebagai Kawasan tanpa asap rokok.

Masih adanya pelanggaran aturan hukum Kawasan tanpa asap rokok, tidak terlepas dari peran struktur hukum sebagai penggerak dari perangkat hukum yang ada. Dalam Perda Kawasan Tanpa Asap Rokok ini Pemerintah Kabupaten Tulungagung (Dinas Kesehatan Kabupaten Tulungagung Bersama instansi yang lain) sudah seharusnya menerapkan aturan kawasan tanpa asap

⁹ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah kabupaten Tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok

rokok ini secara menyeluruh dan memberikan sanksi yang tegas agar tidak terjadi pengulangan pelanggaran. Menurut Friedman, suatu hukum dapat bergerak efektif apabila ketiga komponen, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum, saling mendukung satu dengan yang lain.¹⁰

Berdasarkan permasalahan tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Kawasan Tanpa Rokok Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 dan Fiqh Siyasah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka beberapa pokok permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimanakah penerapan Kawasan Tanpa Rokok berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok di Kubupaten Tulungagung?
3. Bagaimanakah penerapan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Tulungagung berdasarkan hukum Islam?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok masalah tersebut, penelitian yang dilakukan ini mempunyai tujuan yang akan dicapai antara lain :

1. Untuk mendiskripsikan bagaimana penerapan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Tulungagung.

¹⁰ Lawrence M Friedman, *sistem Hukum Perspektif ilmu social*, (bandung: Nusa Media 2013. hal 17.

2. Untuk mengetahui bagaimanakah penerapan Kawasan Tanpa Rokok berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok di Kubupaten Tulungagung
3. Untuk mengetahui bagaimanakah penerapan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Tulungagung berdasarkan hukum Islam

D. Kegunaan Hasil Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok masalah tersebut, penelitian yang dilakukan ini mempunyai tujuan yang akan dicapai antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan, umumnya bagi ilmu Hukum Tata Negara Khususnya dalam evaluasi pelaksanaan kebijakan.

2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memecahkan dan mengantisipasi masalah, khususnya mengenai penerapan kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok di Kabupaten Tulungagung sebagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 9 tahun 2010 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok.

- b. Untuk melatih penulisan hukum dalam mengungkap permasalahan tertentu secara sistematis dan berusaha memecahkan permasalahan yang ada tersebut dengan metode ilmiah sehingga menunjang pembangunan ilmu pengetahuan yang pernah penulis terima selama kuliah.

- c. Sebagai bahan tambahan informasi bagi pihak yang ingin melakukan penelitian serupa.

E. Penegasan Istilah

1. Penegasan istilah secara Konseptual

a. Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Penetapan Kawasan Tanpa Rokok merupakan upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap resiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok.¹¹

b. Peraturan Daerah Kab. Tulungagung N0. 9 Tahun 2010

Sesuai dengan ketentuan Undang Undang Nomer 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan yang dimaksud dengan Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan Persetujuan Bupati/walikota¹².

c. Fiqih Siyasah

Fiqh siyasah berasal dari dua suku kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*.

Kata *fiqh* sendiri dari Bahasa Arab, yakni *faqoha-yaqahu – fiqhan* yang

¹¹Pasal 1 ayat 11 Peraturan Daerah kabupaten Tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok.

¹²Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan perundang-undangan pasal 1 angka 8.

memiliki arti “paham yang mendalam”.¹³ Secara terminologis, *fiqh* berarti pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshili* (dalil-dalil atau hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah).¹⁴ Dengan kata lain, *fiqh* ada ilmu pengetahuan tentang hukum-hukum Islam.

Kata *siyasah* sendiri berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah.¹⁵ Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan *Siyasah* sebagai pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.¹⁶ Sedangkan menurut Abu Al Wafa Ibn 'Aqil, *siyasah* adalah suatu tindakan yang dapat mengatur rakyat lebih dekat dengan kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendatipun Rosululloh tidak menetapkannya dan Allah tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya.¹⁷ Pada prinsipnya, *siyasah* berkaitan dengan pengaturan terhadap tata kehidupan manusia dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kemudharatan.

¹³ Muhammad Iqbal. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Dokterin Politik Islam* (Jakarta: Kencana Prenada Group. Hal 1.

¹⁴ Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, sejarah, dan pemikiran*, (Yogyakarta: Ombak, 2014, hal 24.

¹⁵ *Ibid.*, hal 25.

¹⁶ Muhammad Iqbal. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Dokterin* Hal 4

¹⁷ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Dokterin dan Pemikiran Politik Islam*. (Jakarta: Erlangga, 2008) hal. 9

2. Penegasan istilah secara Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual diatas maka secara operasional yang dimaksud dengan “kawasan tanpa rokok berdasarkan Perda Tulungagung nomor 9 tahun 2010 ” ini adalah suatu upaya untuk memahami bagaimana penerapan kawasan tanpa asap rokok di kabupaten tulungagung berdasarkan peraturan daerah no 9 tahun 2010 tentang kawasan tanpa asap rokok serta bagaimana prinsip-prinsip siyasah dalam penerapannya yang dirasa dapat menjadi jawaban atas permasalahan masyarakat, khususnya dala bidang kesehatan.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Rangkaian penulisan ini disusun dengan menggunakan uraian yang sistematis sehingga dapat menunjukkan totalitas yang utuh untuk mempermudah proses pengkajian dan pemahaman terhadap persoalan yang ada. Penyusunan sistematika penulisan ini terdiri dari lima bab, berisikan uraian pembahasan mengenai topik permasalahan yang berbeda, tetapi merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan.

Pembahasan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab, dimana antarmasing masing bab diposisikan saling memiliki korelasi yang saling berkaitan secara logis. Seperti biasa dalam skripsi ini akan diawali dengan pendahuluan dan diakhiri dengan penutup. Penjabaran dari sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan , dalam bab ini menjelaskan gambaran umum yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, penegasan istilah, dan yang terakhir sistematika pembahasan.

Bab II berisi tentang tinjauan pustaka, pengertian kawasan tanpa rokok, sejarah kawasan tanpa rokok, prinsip kebijakan, tujuan, manfaat objek kawasan tanpa rokok. pengertian rokok dan kandungannya, tipe perokok dan faktor perilaku merokok, bahaya rokok bagi kesehatan baik perokok aktif maupun pasif, serta hukum asal rokok.

Bab III berisi tentang metode penelitian terdiri dari pendekatan masalah, sumber data, tipe penelitian, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, jenis, sumber data analisis data, pengecekan keabsahan temuan dan tahap tahap penelitian.

Bab IV berisi tentang pemaparan data /atau temuan penelitian dan pembahasan tentang Kawasan Tanpa Rokok Berdasarkan Peraturan Daerah Tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 dan Hukum Islam.

Bab V Penutup, bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran, di mana penulis menarik kesimpulan dari apa yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya serta memberikan saran berdasarkan hasil penelitian yang dapat dimanfaatkan bagi pihak yang berkepentingan.

Bagian akhir, terdiri dari daftar rujukan, lampiran,-lampiran, surat pertanyaan keaslian tulisan dan daftar riwayat hidup.