

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Kesehatan merupakan bagian dari hak asasi manusia sekaligus elemen penting dalam mewujudkan kesejahteraan, sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peran kesehatan sangat strategis dalam membentuk sumber daya manusia yang unggul, meningkatkan ketahanan serta daya saing bangsa, dan menunjang keberhasilan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, pembangunan di bidang kesehatan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional diarahkan untuk mendorong kesadaran, kemauan, dan kemampuan masyarakat dalam menjalani pola hidup sehat, sehingga tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 ditegaskan bahwa kesehatan adalah kondisi sehat yang mencakup aspek fisik, mental, spiritual, dan sosial, yang memungkinkan setiap individu hidup produktif baik secara sosial maupun ekonomi, sebagai landasan bagi negara dalam melaksanakan pembangunan nasional di sektor kesehatan.

Kesehatan menjadi tanggung jawab bersama yang melibatkan keluarga, Masyarakat, hingga Pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah memiliki peran strategis dalam merumuskan kebijakan, menyediakan fasilitas, serta melakukan pengawasan agar setiap warga negara dapat menikmati hak atas kesehatan secara adil dan merata.

Sinergi antara individu, pemerintah, dan masyarakat diperlukan untuk membuat lingkungan sehat dan mendukung pola hidup sehat.

Status kesehatan warga negara sangat ditentukan oleh lingkungan sekitarnya, baik faktor alam maupun faktor sosial. Kondisi alam yang bersih, udara yang sehat, serta tata ruang yang tertata akan mendukung tercapainya kesehatan masyarakat. Sementara itu, faktor sosiologis seperti pola hidup, budaya, tingkat pendidikan, dan kesadaran hukum masyarakat juga berpengaruh besar terhadap kualitas kesehatan. Faktor-faktor tersebut saling berkaitan dan memberi dampak yang berbeda terhadap kondisi kesehatan masyarakat di setiap daerah.

Adapun salah satu faktor yang sering ditemui adalah perilaku merokok yang dilakukan tanpa memperhatikan lingkungan sekitar. Banyak perokok yang belum memiliki kesadaran bahwa asap rokok tidak hanya berdampak pada dirinya, tetapi juga membahayakan kesehatan orang lain melalui paparan asap rokok pasif. Perilaku ini mencerminkan rendahnya kepedulian sosial terhadap pentingnya menjaga lingkungan sehat bersama. Jika dibiarkan, kebiasaan merokok di tempat umum dapat mengurangi kualitas kesehatan masyarakat dan mengganggu hak orang lain untuk menikmati udara bersih. Situasi ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah dalam mewujudkan lingkungan yang sehat dan aman.

Perokok aktif di Indonesia terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023 yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan, jumlah perokok aktif

diperkirakan mencapai 70 juta orang, dengan 7,4% di antaranya berasal dari kelompok usia 10–18 tahun.² Angka ini menunjukkan bahwa perilaku merokok tidak hanya menjadi persoalan kesehatan pada orang dewasa, tetapi juga telah mengancam generasi muda yang seharusnya dilindungi. Kondisi tersebut menimbulkan tantangan yang semakin kompleks bagi pemerintah dalam menurunkan angka prevalensi perokok. Hal ini juga memperlihatkan perlunya kebijakan yang lebih efektif dalam pengendalian konsumsi rokok.

Tingginya angka perokok di Indonesia tentu juga berimplikasi pada daerah, termasuk Kabupaten Lamongan, sehingga diperlukan langkah-langkah konkret dalam menekan kebiasaan merokok di ruang publik. Salah satu strategi yang ditempuh adalah melalui penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021. Kebijakan ini bertujuan melindungi masyarakat dari paparan asap rokok, baik langsung maupun tidak langsung, sekaligus menciptakan lingkungan yang sehat dan aman bagi seluruh warga. KTR tidak hanya dimaksudkan sebagai bentuk larangan merokok di area tertentu, tetapi juga sebagai upaya pembinaan dan edukasi agar masyarakat memiliki kesadaran kolektif untuk menjaga kesehatan bersama. Melalui regulasi ini, pemerintah daerah berusaha menata ruang publik agar lebih ramah terhadap kesehatan masyarakat.

² M. Epid Siti Nadia Tarmizi, “Perokok Aktif di Indonesia Tembus 70 Juta Orang, Mayoritas Anak Muda,” kemenkes, 14 Mei 2024, <https://kemkes.go.id/id/perokok-aktif-di-indonesia-tembus-70-juta-orang-mayoritas-anak-muda>.

Dalam perspektif Islam, menjaga kesehatan masyarakat termasuk bagian dari amanah syariat yang menuntut setiap individu dan pemerintah untuk mencegah bahaya serta mewujudkan kemaslahatan bersama. Aktivitas menjaga lingkungan sosial yang sehat dipandang sebagai bagian dari upaya memelihara kehidupan yang dianugerahkan Allah SWT. Islam juga memerintahkan agar manusia menghindari hal-hal yang membahayakan jiwa. Dalam konteks ini, paparan asap rokok, baik bagi perokok aktif maupun pasif, termasuk dalam kategori bahaya yang harus dicegah karena dapat merusak kesehatan, mengganggu hak orang lain, serta menimbulkan mudarat yang lebih besar dari pada manfaatnya.

Dengan demikian pembinaan dan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan merupakan bentuk nyata siyasah dusturiyah yakni kebijakan perundang-undangan yang bertujuan menjaga kesehatan publik dan mencegah dampak buruk dari asap rokok. Hal ini menegaskan bahwa regulasi KTR bukan hanya relevan secara hukum positif, tetapi juga memiliki landasan normatif dalam fiqh siyasah sebagai tanggung jawab negara mewujudkan kemaslahatan.

Oleh karena itu, kebijakan publik seperti Kawasan Tanpa Rokok selaras dengan prinsip maqāṣid al-syarī'ah, terutama dalam menjaga jiwa (ḥifz al-nafs), menjaga akal (ḥifz al-'aql), dan menjaga keturunan (ḥifz al-nasl). Hal ini sejalan dengan pemenuhan hak untuk hidup sehat serta hak atas udara bersih yang wajib dijamin oleh negara, karena

dalam fiqh siyasah prinsip kemaslahatan mengharuskan penguasa mencegah segala bentuk mudarat yang dapat mengancam keselamatan jiwa, merusak akal, maupun membahayakan keberlanjutan generasi, sehingga kebijakan KTR menjadi instrumen syar'ī untuk memastikan terpenuhinya perlindungan tersebut secara berkelanjutan

Dalam hal kepatuhan masyarakat terhadap peraturan merupakan bagian dari ketaatan kepada ulil amri selama ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat. Hal ini didasarkan pada perintah Allah terhadap kewajiban taat kepada Allah, Rasul, dan pemimpin, yang menjadi dasar legitimasi politik bagi pemerintah untuk menetapkan aturan demi kemaslahatan publik. Ketaatan masyarakat bukan semata-mata bersifat administratif, tetapi merupakan wujud pelaksanaan nilai-nilai syar'ī bahwa kebijakan penguasa yang berorientasi pada kemaslahatan. Dengan demikian, kepatuhan masyarakat terhadap peraturan adalah manifestasi tanggung jawab kolektif dalam mewujudkan kemaslahatan umum dan stabilitas kehidupan bermasyarakat sesuai tuntunan syariat.

Namun, keberadaan Perda ini dalam praktiknya masih belum berjalan secara efektif, karena masih banyak dijumpai masyarakat yang merokok di tempat-tempat yang secara tegas telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok. Beberapa lokasi seperti alun-alun, taman bermain, serta berbagai fasilitas umum lainnya kerap menjadi area pelanggaran meskipun telah termasuk dalam kategori KTR. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan normatif yang

tertuang dalam Perda dengan tingkat kepatuhan masyarakat di lapangan. Faktor rendahnya kesadaran masyarakat, minimnya pengawasan, serta lemahnya penegakan aturan turut memengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

Jika dilihat dari amanat Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok, seharusnya pembinaan yang dilakukan pemerintah dapat menekan jumlah perokok pemula sekaligus meningkatkan kesadaran masyarakat untuk tidak merokok di tempat umum. Namun, fakta di lapangan menunjukkan kondisi yang berbeda. Masih banyak dijumpai masyarakat yang merokok di area publik, bahkan jumlah perokok pemula dari kalangan anak-anak dan remaja yang belum cukup umur justru semakin meningkat.³ Fenomena ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dengan praktik yang berlangsung dalam kehidupan sehari-hari.

Dari uraian diatas, peneliti melihat bahwa implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok belum berjalan optimal, khususnya dalam aspek pembinaan dan penyelenggaraan oleh pemerintah daerah kabupaten lamongan. Kondisi ini menarik untuk diteliti lebih lanjut, terutama dengan meninjau kesesuaiannya dalam perspektif Fiqh Siyasah. Oleh karena itu, peneliti ini mengangkat judul: “Implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang

³ Hasil observasi peneliti di beberapa lokasi Kawasan Tanpa Rokok (KTR) Kabupaten Lamongan, tanggal 1 februari 2026

Kawasan Tanpa Rokok terhadap Pembinaan Penyelenggaraan KTR oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Kasus di Kabupaten Lamongan)”

B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian

1. Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian yang telah diuraikan, fokus penelitian ini adalah implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam pembinaan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan.

2. Pertanyaan Penelitian

Berangkat dari uraian latar belakang serta penegasan fokus penelitian, maka dapat dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam pembinaan penyelenggaraan KTR oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan?
- b. Bagaimana bentuk pembinaan penyelenggaraan Kawasan tanpa rokok yang dilakukan oleh pemerintahan kabupaten lamongan?
- c. Bagaimanakah tinjauan *fiqh siyasah* terhadap implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 dalam pembinaan penyelenggaraan KTR?

C. Tujuan Penelitian

Berpijak pada latar belakang serta pokok permasalahan yang telah dirumuskan, penelitian ini bertujuan untuk mencapai beberapa hal sebagai berikut:

1. Untuk Mendeskripsikan Implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Pembinaan Penyelenggaraan KTR Oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan
2. Untuk Menganalisis Bentuk Pembinaan Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok Yang Dilakukan Oleh Pemerintahan Kabupaten Lamongan
3. Untuk Menganalisis Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 Dalam Pembinaan Penyelenggaraan KTR

D. Kegunaan 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 pembinaan penyelenggaraan kebijakan. Dengan adanya penelitian mengenai implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok, penelitian ini dapat menambah

khazanah literatur terkait pembinaan penyelenggaraan regulasi daerah dalam bidang kesehatan masyarakat serta memperkaya kajian integrasi antara hukum positif dan perspektif fiqh siyasah.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam mengoptimalkan implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Temuan penelitian dapat digunakan untuk memperkuat strategi pembinaan, meningkatkan koordinasi dengan lembaga terkait, serta memperbaiki mekanisme pengawasan. Dengan demikian, pemerintah dapat lebih efektif mewujudkan lingkungan yang sehat dan bebas rokok.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini memberikan kontribusi dalam meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai urgensi Kawasan Tanpa Rokok, baik dari perspektif hukum, kesehatan maupun nilai keagamaan. Melalui informasi, edukasi, dan kesadaran hukum, masyarakat diharapkan lebih aktif mendukung program KTR, mengurangi perilaku merokok di ruang publik, serta berperan serta dalam menjaga kesehatan bersama.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi referensi akademik dan pijakan konseptual untuk penelitian lebih lanjut mengenai implementasi peraturan daerah, khususnya di bidang kesehatan masyarakat, hukum daerah, maupun fiqh siyasah. Peneliti selanjutnya dapat mengembangkan kajian ini dengan memperluas objek penelitian, melakukan studi perbandingan di daerah lain, atau memperdalam analisis pada aspek efektivitas kebijakan dan partisipasi masyarakat.

E. Penegasan Istilah

Agar judul penelitian ini dapat dipahami secara tepat dan tidak menimbulkan perbedaan penafsiran di kalangan pembaca, diperlukan penjelasan yang lebih jelas dan operasional terhadap istilah-istilah yang digunakan. Oleh karena itu, berikut disajikan penegasan istilah sebagai berikut:

1. Implementasi

Implementasi adalah proses pelaksanaan atau penerapan kebijakan, aturan, maupun program yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan ke dalam tindakan nyata.⁴ Dalam penelitian ini, implementasi dimaknai sebagai realisasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok melalui berbagai bentuk kegiatan

⁴ H. Tachjan, *Implementasi kebijakan publik*, ed. oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) (bandung, 2006).

pembinaan penyelenggaraan KTR yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan bersama pihak terkait.

2. Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan area atau lokasi tertentu yang secara tegas ditetapkan sebagai wilayah bebas dari aktivitas merokok, produksi, penjualan, iklan, dan/atau promosi rokok.⁵ Istilah ini mengacu pada ketentuan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas udara bersih dan lingkungan sehat, serta pada Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dalam konteks peraturan daerah tersebut, KTR dimaksudkan sebagai upaya melindungi kesehatan masyarakat dari paparan asap rokok, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan membatasi ruang gerak perilaku merokok pada tempat-tempat tertentu.

Secara praktis, kawasan yang termasuk dalam kategori KTR antara lain fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, serta tempat umum lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, penegasan istilah KTR dalam penelitian ini merujuk pada seluruh kawasan yang telah diatur secara

⁵ Tim Promkes RSST - RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten, "Yuk Mengenal Kawasan Tanpa Rokok," Kemenkes, 12 April 2023, https://keslan.kemkes.go.id/view_artikel/2311/yuk-mengenal-kawasan-tanpa-rokok.

normatif dalam peraturan perundang-undangan, sekaligus menjadi fokus analisis implementasi Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2021 mengenai pembinaan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok.

3. Pembinaan Penyelenggaraan

Pembinaan penyelenggaraan dalam penelitian ini dipahami sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah untuk mengarahkan, membimbing, melaksanakan, dan mengawasi implementasi Kawasan Tanpa Rokok sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kegiatan ini mencakup perencanaan, pelaksanaan sosialisasi, pemberian edukasi dan konseling, kerja sama dengan lembaga terkait, hingga evaluasi serta pemberian penghargaan kepada pihak yang mendukung KTR.

4. Pemerintahan Kabupaten Lamongan

Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam penelitian ini merujuk pada perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Lamongan yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Unsur ini mencakup Bupati beserta perangkat daerah terkait, seperti Dinas Kesehatan, Satuan Polisi Pamong Praja, serta instansi lain yang terlibat dalam pembinaan dan pengawasan pelaksanaan KTR.

5. Fiqh Siyasah

Fiqh Siyasah secara bahasa terdiri dari kata *fiqh* yang berarti pemahaman mendalam terhadap hukum Islam, dan *siyasah* yang berarti mengatur atau mengelola urusan.⁶ Dengan demikian, fiqh siyasah dapat dimaknai sebagai ilmu yang membahas pengaturan kehidupan bermasyarakat dan bernegara berdasarkan prinsip syariat. Dalam konteks peran pemerintah, fiqh siyasah menegaskan tanggung jawab *ulil amri* untuk menetapkan kebijakan, peraturan, dan keputusan yang membawa kemaslahatan umat.

Selain itu, fiqh siyasah juga mengkaji berbagai prinsip dan ketentuan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan serta dinamika politik dalam perspektif Islam. Cabang keilmuan ini menitikberatkan pada bagaimana suatu pemerintahan dijalankan secara ideal, sekaligus mengatur penerapan hukum-hukum Islam dalam konteks tata kelola negara.

⁶ Bayu Sagara dkk., “Siyasah Syarīyah dan Fiqih Siyasah,” *maras: Jurnal Penelitian Multidisiplin* 2, no. 1 (2024): 383, <https://doi.org/10.60126/maras.v2i1.185>.