

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rokok termasuk salah satu produk yang mengandung zat adiktif dengan ribuan senyawa kimia di dalamnya. Dari sekitar 4.000 jenis senyawa yang terkandung dalam rokok, sekitar 200 di antaranya bersifat toksik dan 43 senyawa lainnya diketahui memiliki sifat karsinogenik yang dapat memicu terjadinya kanker. Kandungan zat-zat tersebut tidak hanya membahayakan kesehatan perokok aktif, tetapi juga memberikan dampak buruk bagi masyarakat yang menghirup paparan asap rokok sebagai perokok pasif.¹

Tingginya angka konsumsi rokok di Indonesia menimbulkan berbagai konsekuensi, baik dalam aspek kesehatan maupun kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pengendalian Penyakit (P2PL) Kementerian Kesehatan, pada tahun 2016 Indonesia menempati urutan ketiga sebagai negara dengan jumlah perokok aktif terbanyak di dunia, yaitu sekitar 61,4 juta orang, yang didominasi oleh laki-laki sebesar 60% dan perempuan sebesar 4,55%. Selain itu, prevalensi merokok pada anak dan remaja juga mengalami peningkatan. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) pada tahun 2015 menyebutkan bahwa dari 97 juta penduduk Indonesia yang tidak merokok, sekitar 43 juta di antaranya merupakan perokok pasif. WHO juga mencatat sekitar 600.000 kematian setiap tahun terjadi akibat paparan asap rokok pada perokok pasif. Sementara itu, hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Tahun 2017 menunjukkan prevalensi perokok di Indonesia mencapai 29,3%, sedangkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Barat memperlihatkan bahwa konsumsi rokok di Kabupaten Bandung mencapai 26,05% dari jumlah penduduk Provinsi Jawa Barat.²

Berbagai kandungan kimia dalam rokok berpotensi menimbulkan gangguan kesehatan yang serius apabila terpapar secara terus-menerus. Beberapa zat di dalam

¹ Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. (Bandung: CV. Alfabeta, 2006), h. 124

² Tangkilisan, Hessel Nogi. S. *Kebijakan Pemerintah Yang Membumi*. (Jakarta: Lukman Offset. 2003), h. 167

rokok diketahui berkaitan dengan meningkatnya risiko penyakit tertentu, seperti kanker paru-paru, penyakit jantung akibat paparan karbon monoksida, serta berbagai gangguan kesehatan lainnya. Kaplan menjelaskan bahwa kebiasaan merokok berkontribusi terhadap sekitar 90% kasus kanker paru-paru pada laki-laki dan 70% pada perempuan. Selain itu, merokok juga berkaitan dengan meningkatnya risiko penyakit jantung, kanker mulut dan tenggorokan, kanker esofagus, kanker kandung kemih, serangan jantung, serta berbagai penyakit kronis lainnya.³

Komitmen negara dalam melindungi kesehatan masyarakat diwujudkan melalui pengaturan mengenai Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Secara nasional, kebijakan tersebut berlandaskan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang mengamanatkan penyelenggaraan lingkungan yang sehat sebagai bagian dari upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Di tingkat daerah, amanat tersebut ditindaklanjuti melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang menjadi dasar hukum pelaksanaan KTR di wilayah Kabupaten Bandung.

Setiap orang memiliki hak untuk memperoleh lingkungan yang sehat sekaligus berkewajiban menghormati hak orang lain dalam menikmati lingkungan yang bebas dari paparan yang membahayakan kesehatan. Oleh karena itu, setiap warga negara juga dituntut untuk menerapkan perilaku hidup sehat sebagai bentuk tanggung jawab dalam menjaga, mempertahankan, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah melalui penerapan Kawasan Tanpa Rokok pada berbagai fasilitas publik, seperti fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat bermain anak, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, serta tempat umum lainnya yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³ Tangkilisan, Hessel Nogi. S. *Kebijakan Pemerintah...*, h. 168

Dalam ajaran Islam, tidak terdapat nash Al-Qur'an maupun hadis yang secara eksplisit menyebutkan larangan merokok. Akan tetapi, sebagai seorang muslim, setiap individu berkewajiban menaati perintah Allah SWT serta menjauhi segala perbuatan yang dapat menimbulkan kemudharatan. Oleh karena itu, para ulama menggunakan prinsip-prinsip umum dalam Al-Qur'an sebagai landasan dalam menilai hukum merokok. Salah satu ayat yang sering dijadikan dasar pertimbangan adalah firman Allah SWT dalam QS. Al-A'raf ayat 157, yang mengandung nilai-nilai mengenai perintah melakukan kebaikan dan menjauhi segala sesuatu yang membahayakan:

الَّذِينَ يَتَّبِعُونَ الرَّسُولَ النَّبِيَّ الْأُمِّيَّ الَّذِي يَجِدُونَهُ مَكْتُوبًا عِنْدَهُمْ فِي التَّوْرَةِ وَالْإِنْجِيلِ يَأْمُرُهُمْ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَاهُمْ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُحِلُّ لَهُمُ الطَّيِّبَاتِ وَيُحَرِّمُ عَلَيْهِمُ الْخَبَائِثَ وَيَضَعُ عَنْهُمْ إِصْرَهُمْ وَالْأَغْلَالَ الَّتِي كَانَتْ عَلَيْهِمْ فَاَلَّذِينَ آمَنُوا بِهِ وَعَزَّرُوهُ وَنَصَرُوهُ وَاتَّبَعُوا النُّورَ الَّذِي أُنْزِلَ مَعَهُ أُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya: “(Yaitu) orang-orang yang mengikut Rasul, Nabi yang ummi yang (namanya) mereka dapati tertulis di dalam Taurat dan Injil yang ada di sisi mereka, yang menyuruh mereka mengerjakan yang ma'ruf dan melarang mereka dari mengerjakan yang mungkar dan menghalalkan bagi mereka segala yang baik dan mengharamkan bagi mereka segala yang buruk dan membuang dari mereka beban-beban dan belenggu-belenggu yang ada pada mereka. Maka orang-orang yang beriman kepadanya, memuliakannya, menolongnya dan mengikuti cahaya yang terang yang diturunkan kepadanya (al-Qur'an), mereka itulah orang-orang yang beruntung.⁴

Kandungan QS. Al-A'raf ayat 157 menjelaskan bahwa Allah SWT menghalalkan segala sesuatu yang baik dan bermanfaat bagi manusia, sedangkan segala sesuatu yang membawa mudarat dilarang. Apabila dikaitkan dengan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang kesehatan, rokok merupakan produk yang mengandung berbagai zat berbahaya yang dapat menurunkan kondisi kesehatan penggunanya. Oleh karena itu, kebiasaan merokok dapat dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan prinsip menjaga kesehatan yang diajarkan dalam Islam.

⁴ Departemen Agama RI. *Alquran dan Terjemahnya*. (Bandung: CV Penerbit Diponegoro, 2009), h. 45

Produk tembakau mengandung zat adiktif yang bersifat psikoaktif sehingga dapat menimbulkan ketergantungan dan berdampak negatif terhadap kesehatan masyarakat. Atas dasar tersebut, negara berkewajiban memberikan perlindungan melalui penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok sebagai bagian dari pemenuhan hak masyarakat atas lingkungan yang sehat. Pelaksanaan kebijakan tersebut merupakan amanat Pasal 115 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012, yang mewajibkan pemerintah daerah menetapkan Kawasan Tanpa Rokok melalui peraturan daerah.

Pelaksanaan Peraturan Daerah mengenai Kawasan Tanpa Rokok dilakukan dengan mendorong pengelola tempat kerja maupun tempat umum untuk menyediakan Area Khusus Merokok sesuai dengan persyaratan teknis yang telah ditetapkan. Di samping itu, pengawasan terhadap implementasi kebijakan lebih menitikberatkan pada pengawasan sosial yang melibatkan partisipasi masyarakat. Agar pelaksanaan kebijakan berjalan efektif, pemerintah membentuk tim pengawas yang terdiri atas unsur pemerintah daerah dan masyarakat dengan koordinasi perangkat daerah yang membidangi urusan kesehatan.⁵

Dalam penyelenggaraan pengawasan tersebut, tim supervisi melibatkan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung bersama unsur masyarakat. Koordinasi dilakukan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang kesehatan. Apabila ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok, pemerintah daerah berwenang menjatuhkan sanksi administratif yang diawali dengan pemberian teguran kepada pihak yang melakukan pelanggaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶

Kawasan Tanpa Rokok merupakan setiap ruangan atau area yang ditetapkan sebagai tempat yang bebas dari aktivitas merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, maupun mempromosikan produk rokok. Kebijakan ini bertujuan menurunkan angka kesakitan dan kematian yang berkaitan dengan konsumsi rokok,

⁵ Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2005), h. 116

⁶ Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan...*, h.116

sekaligus menciptakan lingkungan yang bersih, sehat, aman, dan nyaman bagi masyarakat. Selain memberikan perlindungan kepada masyarakat yang tidak merokok, penerapan Kawasan Tanpa Rokok juga diarahkan untuk menekan jumlah perokok, mencegah munculnya perokok pemula, serta melindungi generasi muda dari penyalahgunaan zat adiktif yang berasal dari produk tembakau.⁷

Keberhasilan penerapan Kawasan Tanpa Rokok tidak hanya bergantung pada keberadaan regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh tingkat kepatuhan dan kesadaran masyarakat dalam mematuhi ketentuan yang berlaku. Partisipasi aktif masyarakat menjadi faktor penting agar kebijakan tersebut mampu memberikan perlindungan yang optimal, terutama bagi perokok pasif yang berisiko mengalami gangguan kesehatan akibat paparan asap rokok.

Sebagai bentuk komitmen dalam melindungi kesehatan masyarakat dari dampak konsumsi rokok, Pemerintah Kabupaten Bandung menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan tersebut bertujuan menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat, memberikan perlindungan kepada individu, keluarga, serta masyarakat dari bahaya zat adiktif dan karsinogen yang terkandung dalam produk tembakau, melindungi kelompok rentan seperti anak-anak, remaja, dan perempuan hamil dari pengaruh penggunaan produk tembakau, meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai bahaya merokok, serta mendorong terwujudnya lingkungan yang bebas dari paparan asap rokok.

Meskipun telah terdapat pengaturan mengenai Kawasan Tanpa Rokok, pelanggaran terhadap ketentuan tersebut masih sering ditemukan di berbagai fasilitas publik. Aktivitas merokok masih dijumpai di tempat umum, kawasan wisata, tempat kerja, maupun lingkungan pendidikan yang seharusnya menjadi kawasan bebas asap rokok.

Sebagai upaya untuk memberikan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat dari dampak negatif konsumsi rokok, Pemerintah Kabupaten Bandung menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang

⁷ Erwan dan Dyah. *Implementasi Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Gava Nedia, 2018), h. 221

Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan ini bertujuan menciptakan lingkungan yang bersih, sehat, dan bebas dari paparan asap rokok, sekaligus melindungi masyarakat dari bahaya zat adiktif dan zat karsinogenik yang terkandung dalam produk tembakau. Selain itu, regulasi tersebut juga diarahkan untuk memberikan perlindungan kepada kelompok rentan, seperti anak-anak, remaja, dan perempuan hamil, meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai dampak buruk merokok, serta mendorong terwujudnya budaya hidup sehat di lingkungan masyarakat.⁸

Meskipun Kabupaten Bandung telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai kendala. Salah satunya terlihat dari ketentuan Pasal 6 yang mengamanatkan pembentukan Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok oleh Bupati. Namun, pelaksanaan ketentuan tersebut belum berjalan optimal karena masih ditemukan sejumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang belum menerapkan kebijakan tersebut secara konsisten. Berdasarkan hasil inspeksi yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jawa Barat, ditemukan berbagai bentuk pelanggaran, seperti keberadaan asbak, bungkus rokok, dan korek api di lingkungan kantor pemerintah. Selain itu, masih ditemukan guru yang merokok di ruang kerja serta pengunjung yang merokok di ruang tunggu salah satu OPD. Meskipun pelanggaran tersebut telah teridentifikasi, penegakan hukum masih terbatas pada pemberian teguran karena belum terdapat aturan teknis yang mengatur mekanisme penerapan sanksi administratif berupa denda sebagaimana diamanatkan dalam peraturan daerah.

Kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok juga masih menjadi tantangan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Hingga saat ini masih ditemukan masyarakat yang merokok di lokasi-lokasi yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, meskipun telah tersedia rambu larangan maupun imbauan untuk tidak merokok. Pelanggaran tersebut masih dijumpai di berbagai fasilitas publik, seperti rumah sakit, sekolah, kantor pemerintahan, dan tempat umum

⁸ <https://peraturan.bpk.go.id/Details/85357/perda-kab-bandung-no-13-tahun-2017>

lainnya yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan seharusnya terbebas dari aktivitas merokok.

Berdasarkan publikasi Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung dalam Kecamatan Pacet Dalam Angka 2025, Kecamatan Pacet merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Bandung yang memiliki luas wilayah 95,70 km² dan terbagi ke dalam 13 desa, yaitu Cikawao, Cikitu, Cinanggela, Cipeujeuh, Girimulya, Mandalahaji, Maruyung, Mekarjaya, Mekarsari, Nagrak, Pangauban, Sukarame, dan Tanjungwangi. Pada tahun 2025, jumlah penduduk Kecamatan Pacet tercatat sebanyak 132.162 jiwa, yang terdiri atas 68.351 laki-laki dan 63.811 perempuan.⁹

Permasalahan konsumsi rokok juga dapat dilihat pada kondisi masyarakat Kabupaten Bandung. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung tahun 2021, persentase penduduk berusia 15 tahun ke atas yang merokok mencapai 37,28 persen, dengan rata-rata konsumsi sebanyak 62,47 batang rokok dalam satu minggu. Apabila dilihat berdasarkan karakteristik pengeluaran, perilaku merokok ditemukan pada seluruh kelompok pengeluaran masyarakat sebagaimana disajikan dalam tabel berikut:¹⁰

Tabel 1.1
Data Peokok Kabupaten Bandung Tahun 2021

Karakteristik Pengeluaran	Persentase Perokok (%)	Rata-Rata Batang Rokok per Minggu
40% Terbawah	37,94	50,15
40% Tengah	37,26	64,15
20% Teratas	36,21	81,05
Kabupaten Bandung	37,28	62,47

⁹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung, *Kecamatan Pacet Dalam Angka 2025* (Kabupaten Bandung: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung, 2025), hlm. 5, 8, 31, 43, 46, dan 55.

¹⁰ Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung, *Persentase Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas yang Merokok dan Rata-rata Batang Rokok yang Dihisap per Minggu menurut Karakteristik Pengeluaran, 2021*.

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung, *Persentase Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas yang Merokok dan Rata-rata Batang Rokok yang Dihisap per Minggu menurut Karakteristik Pengeluaran, 2021*.

Berdasarkan Tabel 1.X, persentase penduduk yang merokok pada kelompok 40 persen terbawah mencapai 37,94 persen, kelompok 40 persen tengah sebesar 37,26 persen, dan kelompok 20 persen teratas sebesar 36,21 persen. Sementara itu, secara keseluruhan persentase penduduk Kabupaten Bandung berusia 15 tahun ke atas yang merokok mencapai 37,28 persen dengan rata-rata konsumsi 62,47 batang rokok per minggu. Data tersebut menunjukkan bahwa perilaku merokok tidak hanya ditemukan pada kelompok masyarakat tertentu, melainkan terdapat pada seluruh kelompok pengeluaran yang tercatat dalam data BPS Kabupaten Bandung.

Kondisi tersebut memperlihatkan pentingnya pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung, terutama pada fasilitas publik yang digunakan bersama oleh masyarakat. Tingginya proporsi penduduk yang merokok berpotensi meningkatkan paparan asap rokok terhadap masyarakat bukan perokok apabila aktivitas merokok tidak dibatasi pada tempat yang telah ditentukan. Oleh karena itu, keberadaan Kawasan Tanpa Rokok dan penyediaan Area Khusus Merokok menjadi instrumen penting untuk mengatur aktivitas merokok sekaligus memberikan perlindungan kepada masyarakat dari paparan asap rokok.

Data mengenai perilaku merokok menjadi salah satu indikator penting dalam melihat relevansi penerapan Kawasan Tanpa Rokok. Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung telah mencatat persentase penduduk berusia 15 tahun ke atas yang merokok beserta rata-rata jumlah batang rokok yang dikonsumsi dalam satu minggu. Data tersebut menunjukkan bahwa perilaku merokok masih menjadi bagian dari kondisi kesehatan masyarakat Kabupaten Bandung sehingga pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok diperlukan untuk memberikan perlindungan tidak hanya kepada perokok, tetapi juga kepada masyarakat yang berpotensi terpapar asap rokok.

Dalam Survei Kesehatan Indonesia Tahun 2023, Kementerian Kesehatan mendefinisikan perokok aktif sebagai individu yang merokok setiap hari maupun kadang-kadang dalam satu bulan terakhir. Secara nasional, sebesar 22,46% penduduk berusia 10 tahun ke atas tercatat merokok setiap hari dan 4,56% merokok

kadang-kadang. Selain mengukur perilaku perokok aktif, SKI juga memperhatikan paparan perokok pasif sebagai kondisi ketika individu yang tidak merokok berada di dekat aktivitas merokok. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dampak konsumsi rokok tidak hanya berkaitan dengan kesehatan perokok, tetapi juga dengan perlindungan masyarakat dari paparan asap rokok.

Adapun pada tingkat Kecamatan Pacet, termasuk Kecamatan Paseh, Ciparay, dan Kertasari sebagai wilayah pembanding, publikasi statistik kecamatan yang digunakan dalam penelitian ini belum menyajikan prevalensi perokok aktif maupun pasif secara khusus. Oleh karena itu, data Kabupaten Bandung digunakan untuk menggambarkan kondisi perilaku merokok pada wilayah yang lebih luas, sedangkan kondisi di Kecamatan Pacet dianalisis melalui hasil observasi dan wawancara sebagai data primer penelitian. Penggunaan data tersebut sekaligus menghindari penarikan kesimpulan mengenai prevalensi perokok di Kecamatan Pacet yang tidak didukung oleh statistik resmi.

Selain memiliki jumlah penduduk yang cukup besar, Kecamatan Pacet juga didukung oleh berbagai fasilitas pelayanan publik yang menjadi objek penerapan Kawasan Tanpa Rokok. Wilayah ini memiliki 83 satuan pendidikan dari tingkat taman kanak-kanak hingga perguruan tinggi, 2 puskesmas, 12 apotek, serta 258 masjid dan 341 musala yang tersebar di seluruh wilayah kecamatan. Banyaknya fasilitas publik tersebut menunjukkan bahwa Kecamatan Pacet memiliki karakteristik yang sesuai untuk dijadikan lokasi penelitian mengenai pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok, karena sebagian besar fasilitas tersebut termasuk dalam ruang lingkup penerapan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017.

Pemilihan Kecamatan Pacet sebagai lokasi penelitian tidak hanya didasarkan pada temuan awal peneliti, tetapi juga mempertimbangkan karakteristik wilayah dan keberadaan fasilitas publik yang menjadi objek penerapan Kawasan Tanpa Rokok. Untuk memberikan gambaran yang lebih objektif, kondisi Kecamatan Pacet dibandingkan dengan Kecamatan Paseh, Ciparay, dan Kertasari sebagai beberapa kecamatan di Kabupaten Bandung yang memiliki karakteristik wilayah dan fasilitas publik yang dapat digunakan sebagai pembanding.

Tabel 1.2

Perbandingan Karakteristik Wilayah Kecamatan Pacet, Paseh, Ciparay, dan Kertasari

Kecamatan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Desa	Jumlah Penduduk (jiwa)	Laki-Laki	Perempuan
Pacet	95,70	13	132.162	68.351	63.811
Paseh	47,95	12	148.736	76.555	72.181
Ciparay	52,42	14	187.055	91.709	91.709
Kertasari	136,23	8	76.491	39.032	37.459

Sumber: Diolah oleh peneliti berdasarkan Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung, *Kecamatan Pacet Dalam Angka 2025*, *Kecamatan Paseh Dalam Angka 2025*, *Kecamatan Ciparay Dalam Angka 2025*, dan *Kecamatan Kertasari Dalam Angka 2025*.

Tabel 1.3

Perbandingan Fasilitas Publik sebagai Objek Penerapan Kawasan Tanpa Rokok

Kecamatan	Satuan Pendidikan	Puskesmas	Apotek	Masjid	Musala
Pacet	83	2	12	258	341
Paseh	168	2	12	213	459
Ciparay	232	3	24	319	422
Kertasari	89	2	7	135	117

Sumber: Diolah oleh peneliti berdasarkan publikasi *Kecamatan Dalam Angka 2025* masing-masing kecamatan, Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung

Berdasarkan data perbandingan tersebut, Kecamatan Pacet memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan tiga kecamatan pembanding. Dari sisi wilayah, Kecamatan Pacet memiliki luas 95,70 km² dengan 13 desa dan jumlah penduduk sebanyak 132.162 jiwa. Jumlah penduduk tersebut lebih rendah dibandingkan Kecamatan Paseh dan Ciparay, tetapi lebih tinggi dibandingkan Kecamatan Kertasari. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemilihan Kecamatan

Pacet tidak semata-mata didasarkan pada jumlah penduduk terbesar, melainkan pada karakteristik wilayah dan relevansinya dengan objek penelitian.

Relevansi tersebut semakin terlihat dari keberadaan fasilitas publik di Kecamatan Pacet yang meliputi satuan pendidikan, fasilitas kesehatan, serta tempat peribadatan. Fasilitas tersebut berkaitan langsung dengan penerapan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017. Dengan demikian, banyaknya fasilitas publik menjadi salah satu indikator bahwa Kecamatan Pacet memiliki ruang penerapan kebijakan KTR yang beragam.

Pemilihan Kecamatan Pacet secara khusus selanjutnya didasarkan pada hasil observasi awal peneliti. Pada beberapa fasilitas publik masih ditemukan kondisi yang menunjukkan belum optimalnya penerapan kebijakan, antara lain belum tersedianya Area Khusus Merokok secara memadai pada lokasi tertentu, masih ditemukannya aktivitas merokok pada kawasan yang telah dilengkapi tanda larangan merokok, serta keterbatasan informasi mengenai keberadaan Area Khusus Merokok. Dengan demikian, Kecamatan Pacet dipilih bukan karena memiliki jumlah penduduk atau fasilitas publik tertinggi dibandingkan kecamatan lainnya, tetapi karena terdapat kesenjangan antara keberadaan objek penerapan KTR dengan kondisi pelaksanaannya di lapangan yang relevan untuk diteliti.

Walaupun Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 telah mengatur mengenai penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok beserta kewajiban penyediaan Area Khusus Merokok pada lokasi tertentu, keberhasilan implementasi kebijakan tersebut tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma hukum, tetapi juga dipengaruhi oleh efektivitas pelaksanaan dan pengawasannya di lapangan. Area Khusus Merokok merupakan salah satu instrumen yang dirancang untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan hak masyarakat memperoleh lingkungan yang sehat dengan penghormatan terhadap hak perokok. Oleh sebab itu, penelitian mengenai pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok menjadi penting untuk menilai sejauh mana tujuan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 telah terlaksana secara efektif dalam praktik.

Berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan peneliti pada beberapa fasilitas publik di Kecamatan Pacet, seperti kantor kecamatan dan salah satu kantor desa, ditemukan bahwa beberapa lokasi belum menyediakan Area Khusus Merokok sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017. Selain itu, meskipun pada beberapa lokasi telah dipasang tanda Kawasan Tanpa Rokok (KTR), masih ditemukan masyarakat yang merokok di kawasan tersebut sehingga menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya berjalan secara optimal. Temuan awal tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dengan pelaksanaan di lapangan sehingga diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok pada berbagai fasilitas publik di Kecamatan Pacet.

Data BPS tersebut memberikan gambaran mengenai perilaku merokok pada tingkat Kabupaten Bandung. Namun, publikasi statistik yang digunakan dalam penelitian ini belum menyediakan persentase perokok aktif dan perokok pasif secara khusus pada tingkat Kecamatan Pacet maupun kecamatan pembanding. Dengan demikian, data Kabupaten Bandung digunakan sebagai gambaran makro mengenai perilaku merokok di wilayah kabupaten, sedangkan kondisi penerapan Kawasan Tanpa Rokok dan Area Khusus Merokok di Kecamatan Pacet dikaji melalui data primer berupa observasi dan wawancara serta didukung data karakteristik wilayah Kecamatan Pacet.

Pemilihan Kecamatan Pacet sebagai lokasi penelitian tidak semata-mata didasarkan pada data perilaku merokok tingkat kabupaten, tetapi juga mempertimbangkan karakteristik wilayah dan banyaknya fasilitas publik yang menjadi objek penerapan Kawasan Tanpa Rokok. Berdasarkan publikasi *Kecamatan Pacet Dalam Angka 2025*, Kecamatan Pacet memiliki luas wilayah 95,70 km² yang terdiri atas 13 desa dengan jumlah penduduk 132.162 jiwa. Selain itu, terdapat berbagai fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan, pemerintahan, dan fasilitas publik lainnya yang berkaitan dengan penerapan Kawasan Tanpa Rokok.

Selain itu, penelitian ini memiliki kebaruan karena secara khusus mengkaji pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok berdasarkan Peraturan Daerah

Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 dengan menggunakan perspektif *Siyasah Dusturiyah*. Penelitian mengenai implementasi Area Khusus Merokok pada tingkat kecamatan, khususnya di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung, masih terbatas sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian Hukum Tata Negara Islam maupun sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **"Pelaksanaan dan Pengawasan Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok Perspektif *Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung)."**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang Pelaksanaan Dan Pengawasan Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Perspektif *Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Tahapan Pelaksanaan dan Pengawasan Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan tanpa rokok di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung?
2. Bagaimana sanksi dan dampak dari Pelaksanaan dan Pengawasan Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa rokok terhadap upaya menciptakan lingkungan sehat dan bersih di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung?
3. Bagaimana Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Pelaksanaan, Pengawasan, Dampak, dan Sanksi Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa rokok di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Mengetahui tahapan Pelaksanaan dan Pengawasan Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa rokok di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung.
2. Mengetahui sanksi dan dampak dari Pelaksanaan dan Pengawasan Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa rokok terhadap upaya menciptakan lingkungan sehat dan bersih di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung.
3. Mengetahui Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan, Pengawasan, Sanksi dan Dampak Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa rokok di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat adanya penelitian sebagai penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu.¹¹ Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini diharapkan dapat memberi manfaat yang besar dan baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis

Menambah khazanah keilmuan tentang siyasah dusturiyah terhadap implementasi Perda Kabupaten Bandung No. 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung secara khusus dan pemahaman secara umum akan Hukum Tata Negara.

2. Secara Praktis

- a. Untuk Peneliti, penelitian ini dapat menjadi wawasan yang bermanfaat dalam rangka mendapatkan gelar Sarjana Hukum (S.H.)
- b. Untuk lembaga, dalam hal ini bagi Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung sebagai Sumbangsih pemikiran penulis kepada pengembangan

¹¹ Elviro Ardianto, *Metodologi Penelitian untuk public Relation*, (Bandung, Simbiosia Rekatama Media, 2010), h., 18.

ilmu pengetahuan dan pemahaman dalam Bidang Hukum Tata Negara khususnya pada Siyasah Dusturiyah. Lalu instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung yang memerlukan pemikiran terkait hal ini sebagai salah satu bentuk pengabdian yang nyata.

- c. Untuk masyarakat, penelitian ini bermanfaat agar dapat memberikan pengetahuan keilmuan baru dan pemahaman yang lebih luas

E. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Ruang lingkup dan Batasan Penelitian ini adalah melingkupi seputar Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Perda Kabupaten Bandung No. 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung.

F. Kerangka Berpikir

Kerangka teori merupakan konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka dan acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi.¹²

1. Al-Qur'an

Secara terminologi syara Al-Qur'an adalah kitab suci umat Islam yang di dalamnya berisi firman-firman Allah SWT yang diturunkan kepada Rasulullah SAW sebagai mukjizat. Al Qur'an disampaikan dengan jalan mutawatir dari Allah SWT dengan perantara malaikat jibril kepada nabi Muhammad SAW dan membacanya bernilai ibadah. Ulama mengatakan bahwa Al-Qur'an harus menjadi sumber yang paling tinggi dalam menetapkan suatu hukum, hal ini dikarenakan bahwa Al-Qur'an ini berlaku sepanjang masa.¹³

2. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan publik karena keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut

¹² http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/1062/5/1384000040_file5.pdf di akses pada 15 Maret 2023

¹³ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam Telaah kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, Surabaya: Risalah Gusti, 1995, cet. ke-1, h. 51

dilaksanakan. Suatu kebijakan yang telah disusun dengan baik tidak akan mencapai tujuan apabila implementasinya tidak berjalan secara optimal. Oleh karena itu, implementasi kebijakan menjadi faktor utama dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.¹⁴

Salah satu teori implementasi kebijakan yang banyak digunakan dalam penelitian kebijakan publik adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Menurut Edward III, keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berkaitan sehingga menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dijalankan oleh para pelaksana di lapangan.

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi mengenai kebijakan kepada para pelaksana maupun kelompok sasaran. Implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik apabila informasi mengenai tujuan, isi, dan prosedur pelaksanaan kebijakan dapat dipahami secara jelas, konsisten, dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda. Sebaliknya, komunikasi yang kurang efektif akan mengakibatkan kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan sehingga tujuan kebijakan sulit tercapai.

b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan seluruh kemampuan yang dimiliki oleh organisasi pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana, informasi, serta kewenangan yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Ketersediaan sumber daya yang memadai menjadi salah satu syarat utama agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara optimal sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

c. Disposisi

Disposisi merupakan sikap, komitmen, dan kesediaan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan. Pelaksana kebijakan harus memiliki integritas, komitmen, serta kesungguhan dalam melaksanakan

¹⁴ George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980, h. 1.

tugasnya. Meskipun suatu kebijakan telah didukung oleh sumber daya yang memadai, implementasi tetap tidak akan berhasil apabila para pelaksananya tidak memiliki kemauan dan komitmen untuk menjalankan kebijakan tersebut secara konsisten.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkaitan dengan mekanisme organisasi, pembagian tugas, prosedur kerja, koordinasi antarinstansi, dan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi yang jelas akan memudahkan koordinasi antar pelaksana sehingga kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif. Sebaliknya, birokrasi yang terlalu panjang, tumpang tindih kewenangan, atau tidak memiliki prosedur yang jelas dapat menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan.

Berdasarkan teori George C. Edward III tersebut, penelitian ini menggunakan empat indikator implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi untuk menganalisis pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung. Keempat indikator tersebut digunakan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan kawasan tanpa rokok telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah beserta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilannya.¹⁵

3. Teori Sadd Az-Zari'ah

Secara etimologis, istilah Sadd Az-Zari'ah berasal dari dua kata, yaitu *sadd* yang berarti menutup, menghalangi, atau mencegah, serta *az-zari'ah* yang berarti jalan, perantara, atau sarana yang dapat mengantarkan kepada suatu tujuan, baik yang bersifat positif maupun negatif. Dengan demikian, secara bahasa, Sadd Az-Zari'ah dapat dimaknai sebagai tindakan menutup atau menghalangi suatu jalan yang berpotensi mengarah pada suatu akibat tertentu.¹⁶ Dalam terminologi ushul fikih,

¹⁵ George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980, h. 125.

¹⁶ H. Romli SA, *Pengantar Ilmu Ushul Fiqh (Metodologi Penetapan Hukum Islam)*, (Depok: KENCANA, 2017) h. 221-222.

Sadd Az-Zari'ah dipahami sebagai suatu metode untuk mencegah terjadinya kemudharatan dengan menutup berbagai sarana atau perbuatan yang berpotensi menjadi penyebab munculnya kerusakan. Oleh karena itu, segala bentuk tindakan, fasilitas, keadaan, maupun perilaku yang diperkirakan dapat mengantarkan kepada kemafsadatan dapat dibatasi atau bahkan dilarang sebagai langkah preventif untuk melindungi kemaslahatan masyarakat.

Menurut Imam Al-Syatibi, penerapan konsep Sadd Az-Zari'ah sangat bergantung pada tingkat kemudharatan yang mungkin ditimbulkan oleh suatu perbuatan. Semakin besar potensi kerusakan yang ditimbulkan, semakin kuat alasan untuk melakukan pembatasan terhadap perbuatan tersebut. Pandangan ini menunjukkan bahwa penilaian terhadap suatu tindakan tidak hanya didasarkan pada perbuatannya semata, tetapi juga mempertimbangkan akibat yang mungkin muncul di kemudian hari. Oleh karena itu, penggabungan pandangan para ulama mengenai konsep Sadd Az-Zari'ah diperlukan agar diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai penerapan teori tersebut dalam menyelesaikan persoalan hukum¹⁷

الْمَصَالِحُ جَانِبٌ عَلَى مُقَدِّمِ الْمَفَاسِدِ دَرْءٌ

Kaidah tersebut merupakan salah satu kaidah fikih yang bersifat fundamental karena menjadi dasar bagi berbagai kaidah turunan lainnya. Banyak prinsip hukum Islam yang berlandaskan pada kaidah ini, termasuk konsep Sadd Az-Zari'ah, sebab teori tersebut bertujuan mencegah timbulnya kemafsadatan sebelum benar-benar terjadi. Dengan demikian, penerapan Sadd Az-Zari'ah menekankan pentingnya menutup setiap sarana yang berpotensi mengantarkan kepada perbuatan yang dilarang atau menimbulkan kerusakan. Sebaliknya, apabila suatu sarana justru mengarah pada tercapainya kemaslahatan, maka penerapan Fath Az-Zari'ah memberikan ruang untuk membuka atau membolehkan sarana tersebut sebagai jalan menuju tujuan yang dibenarkan oleh syariat.

Dalam menentukan status hukum suatu sarana (*az-zari'ah*), terdapat beberapa aspek yang harus dipertimbangkan agar penetapan hukumnya sesuai dengan

¹⁷ Noercholis Rafid A. "Analisis Sadd Dzariah terhadap Dispensasi Nikah pada putusan pengadilan agama parepare," *Diktum Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol 18:2 (2020). 2019.

prinsip-prinsip syariat. Penilaian tersebut tidak hanya berfokus pada tindakan yang dilakukan, tetapi juga memperhatikan tujuan, niat pelaku, serta akibat yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut. Oleh karena itu, penetapan hukum terhadap suatu sarana harus dilakukan secara menyeluruh dengan mempertimbangkan ketiga unsur tersebut.

Untuk menetapkan hukum jalan (sarana) yang mengharamkan kepada tujuan, dalam *az-zari'ah* ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu sebagai berikut:

- a. Tujuan (*Al-Ghayah*). Penentuan hukum suatu sarana bergantung pada tujuan yang hendak dicapai. Apabila tujuan akhirnya merupakan sesuatu yang dilarang oleh syariat, maka sarana yang mengarah kepada tujuan tersebut juga dipandang terlarang. Sebaliknya, apabila tujuan yang ingin dicapai merupakan suatu kewajiban, maka sarana yang digunakan untuk mewujudkannya juga memperoleh hukum yang sama.
- b. Niat atau Motif (*An-Niyyah*). Niat menjadi salah satu unsur penting dalam menentukan hukum suatu perbuatan. Apabila suatu sarana digunakan dengan tujuan yang dibenarkan oleh syariat, maka penggunaannya juga dinilai boleh. Sebaliknya, apabila sarana tersebut dimaksudkan untuk mencapai sesuatu yang haram, maka penggunaannya turut memperoleh hukum haram. Apabila niatnya untuk mencapai yang halal, maka hukum sarannya halal, jika niat yang ingin dicapai haram maka sarannya juga haram.
- c. Akibat yang Ditimbulkan (*Al-Ma'al*). Penilaian hukum juga mempertimbangkan dampak yang dihasilkan dari suatu perbuatan. Apabila akibat yang ditimbulkan membawa kemaslahatan sesuai dengan tujuan syariat, maka penggunaan sarana tersebut diperbolehkan. Sebaliknya, apabila akibatnya menimbulkan kerusakan atau kemudharatan, maka sarana tersebut tidak dibenarkan, meskipun pada awalnya dilakukan dengan alasan yang dipandang baik¹⁸.

¹⁸ Muaidi, "*Saddu Al Dzari'ah dalam Hukum Islam*," *Tafaqquh*, Vol. 1:2 (2016), h. 29.

Kaidah Dar al-mafasid muqaddamun ‘ala jalb al-masalih berlaku dalam segala permasalahan yang di dalamnya terdapat unsur masalah dan mafsadah. apabila masalah dan mafsadah berkumpul maka yang lebih diutamakan ialah menolak mafsadah. Karena hal-hal yang dilarang atau membahayakan lebih utama disangkal, dari pada meraih kebaikan dengan mengerjakan perintah- perintah agama, sedangkan di sisi lain membiarkan terjadinya kerusakan¹⁹. Begitu juga dengan permohonan dispensasi nikah, hakim mempertimbangkan masalah dan mafsadah dari penetapannya dalam menolak maupun mengabulkan permohonan dispensasi yang diajukan.

4. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil sesungguhnya²⁰. Efektivitas merupakan pengaruh sebuah keberhasilan, menurut Komaruddin efektivitas merupakan suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan kegiatan manajemen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.²¹

Mengacu pada teori efektivitas hukum, bahwa efektivitas pelaksanaan suatu hukum menurut Soerjono Soekanto ditentukan oleh tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum termasuk para penegak hukumnya sehingga dapat dikatakan bahwa tingkat kepatuhan yang tinggi adalah indikator berfungsinya suatu sistem hukum, sehingga berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut telah mencapai tujuannya²². Pernyataan tersebut pada dasarnya memperlihatkan bahwa berlakunya

¹⁹ Durotul Hikmah, “Analisis Hukum Islam terhadap Penerapan Kaidah Dar’u Al Mafasid Muqaddamun ‘Ala Jalbi Al-Masalih dalam Penetapan Izin Dispensasi Nikah Pengadilan Agama Kabupaten Kediri Nomor: 0470/PDT.P/2018/PA.KAB.KDR”, *Skripsi*, UIN Sunan Ampel Surabaya, (2019), h. 26-27.

²⁰ Nur Fitriyani Siregar, “Efektivitas Hukum,” *Al-Razi*, Vol 18:2 (2018). H. 2.

²¹ Baumi Syaibatul Hamdi, “Efektivitas Hukum Pencabutan Hak Dipilih terhadap Koruptor dalam Pemberantasan Korupsi,” *LEX Renaissance*, Vol. 9:2 (2020), h. 132.

²² Farida Azzahra, “Pemberlakuan Sanksi Administratif Bentuk Upaya (Aksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat atas Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (Teori Efektivitas Hukum),” *Binamulia Hukum* Vol. 9:2 (2020), h. 132.

hukum ialah mewujudkan hukum itu sebagai tingkah laku, dan dalam efektivitas hukum pernyataan kaidah hukum dapat mengacu pada hukum substansi (hukum materi), dan hukum acara (hukum formal).

Adapun menurut Soerjono Soekanto, terdapat lima syarat untuk mengukur efektif atau tidaknya suatu sistem hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Faktor hukum itu sendiri. Faktor hukum atau disebut dengan kaidah hukum harus sesuai secara yuridis, sosiologis, dan filosofis, sehingga hukum yang dibuat merupakan hukum yang sesuai dengan ketentuan di atasnya dan terbentuk sesuai dengan dasar yang ditetapkan. agar hukum itu berfungsi harus memenuhi unsur-unsur yuridis (penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya), sosiologis (kaidah itu berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat), dan filosofis (sesuai dengan cita-cita hukum)²³. Hal ini penting untuk dipenuhi sebab jika hanya berlaku secara yuridis saja, maka kaidah hukum tersebut mati. Ketika hanya berlaku sesuai sosiologis saja maka hanya terdapat paksaan saja, kemudian jika hanya berlaku secara filosofis maka hanya sebuah cita-cita belaka²⁴.
- b. Faktor penegak hukum. Penegak hukum yang dimaksud yaitu pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum atau Lembaga hukum. Menurut Satcipto Rahardjo penegak hukum terdiri dari pembuat undang-undang, Pengadilan, Advokat dan polisi. Penegak hukum sebagai salah satu faktor efektivitas hukum karena sikap profesional para penegak hukum mempengaruhi berlakunya hukum di masyarakat.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas meliputi perangkat keras, lunak dan otak yang mendukung kelancaran dan kelangsungan penegakkan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut diterapkan. Faktor masyarakat yakni berkaitan dengan kesadaran masyarakat atau tingkat

²³ Ria Ayu Novita, dkk, "Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 Tentang perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) di Desa Bringan, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo" *Dipenogoro Law Journal*, Vol 6:2 (2017), h. 4.

²⁴ Neng Eri Sofiana, "Efektivitas Ketentuan Pernikahan di Wilayah Puncak Jawa Barat", *Proceeding of Internasional Conference on Islamic Law*, Vol 1:1 (2022), h. 92.

kepatuhan masyarakat terhadap peraturan yang berlaku. Kesadaran dipengaruhi oleh pengetahuan terhadap hukum dan kesadaran bahwa hukum itu harus dita'ati.

- e. Faktor Budaya. Budaya adalah sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Menurut Friedman budaya hukum merupakan tolak ukur sejauh mana hukum mendapatkan tempat di masyarakat melalui nilai dan sikap yang mempengaruhi peristiwa hukum. Disebut juga dengan adanya rasa malu atau rasa bersalah yang timbul di masyarakat. Semua aspek budaya hukum bermuara pada kekuatan yang berasal dari tradisi dan nilai-nilai yang dianut masyarakat yang menentukan sikap dan perilaku masyarakat dalam hukum²⁵.

Referensi lain juga menjelaskan terdapat empat faktor yang mempengaruhi efektivitas dan berfungsinya hukum dalam suatu masyarakat, yaitu³³:

- a. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri
- b. Penegak hukum
- c. Sarana atau fasilitas
- d. Warga masyarakat

Anthony Allot yang terkenal dengan teorinya *Effectiveness of law* sebagai salah satu ahli hukum di Universitas London, merumuskan yakni terdapat tiga faktor yang menyebabkan hukum tidak efektif, yaitu sebagai berikut²⁶:

- 1) Penyampaian maksud dan tujuan dan Undang-undang tersebut yang tidak berhasil atau komunikasi norma yang tersampaikan kepada masyarakat.
- 2) Terdapat penentangan antara tujuan yang ingin dicapai oleh pembuat undang-undang dengan sifat dasar dan masyarakat²⁷.

²⁵ Jogi Nainggolan, *Energi Hukum Sebagai Faktor Pendorong Efektivitas Hukum* (Bandung: PT Refika Aditama, 2015), h. 119.

²⁶ Diana Tantri Cahyaningsih, "Mengurai Teori *Effectiveness of Law* Anthony Allot", *Rechtsvinding Online*, (2020), dalam <https://rechtsvinding.bphn.go.id/?page=aertikel&berita+293> di akses pada 15 Maret 2023

²⁷ Zaidah Nur Rasidah, dkk, "Efektivitas Penerapan Prinsip Syari'ah Dalam Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah di Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS)", *Tawwazun*, Vol 3:1 (2020). H. 19.

- 3) Kurangnya instrument pendukung undang-undang, seperti peraturan pelaksana, institusi-institusi atau proses yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan undang-undang tersebut.

Ketika membahas tentang sejauh mana efektivitas hukum maka pertama-tama harus mengukur sejauh mana aturan hukum tersebut ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar masyarakat yang menjadi sasaran, maka akan dikatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 13 tahun 2017 belum berjalan secara efektif karena adanya kesenjangan antara hukum dalam teori (*Law in Theory*) dan hukum dalam tindakan (*Law in Action*) dengan kata lain harapan yang menjadi tujuan dibuatnya PerDa Kawasan Tanpa Rokok belum sepenuhnya berhasil, karena dari tahun ke tahun peningkatan penggunaan rokok semakin meningkat dan ketertibannya belum bisa di selesaikan.

5. Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah salah satu bagian dari fiqh siyasah yang di dalamnya ini membahas mengenai masalah perundang-undangan negara. Pembahasan siyasah dusturiyah antara lain konsep-konsep (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.²⁸

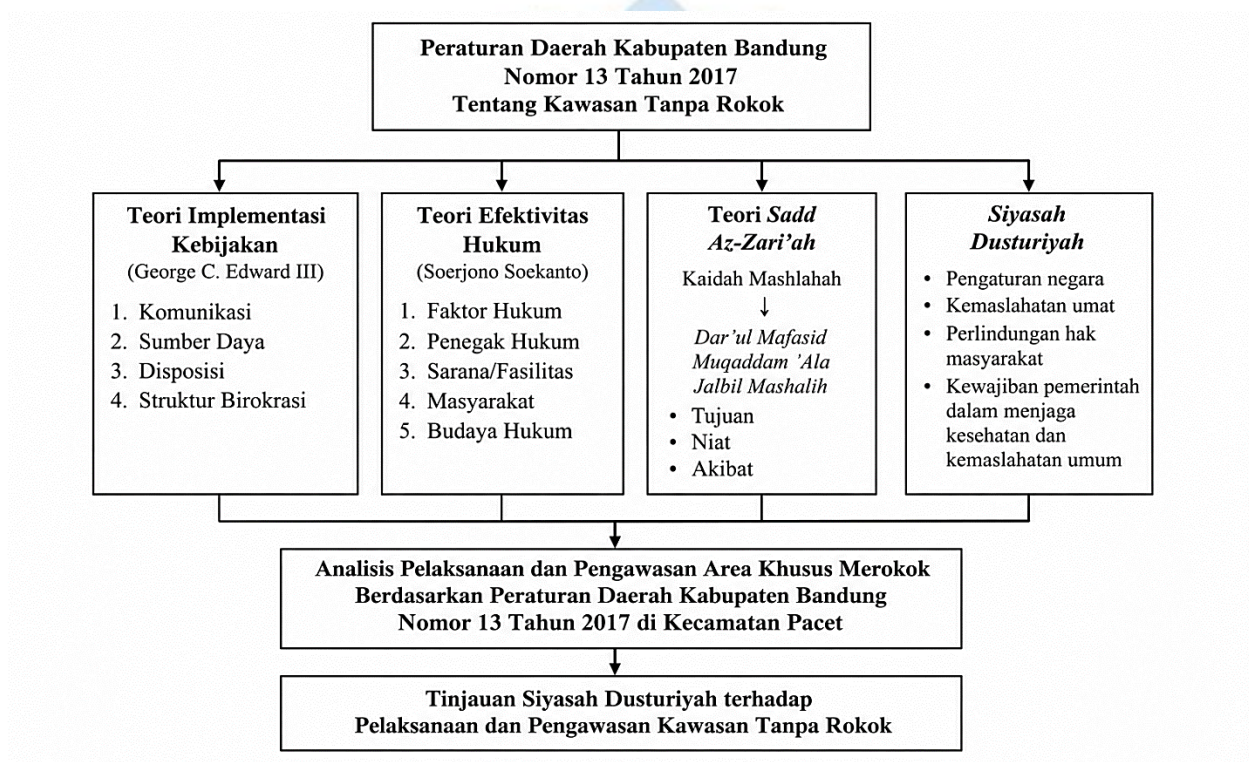
Dilihat secara bahasa Dusturiyah berasal dari bahasa Persia yaitu *dusturi*, yang berarti adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Menurut istilah, dusturiyah berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).

²⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014, cet. ke-1, h. 177

Pada pembahasan siyasah dusturiyah ini tentang bagaimana hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Siyasah dusturiyah membahas hanya membahas mengenai pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.²⁹

Bagan 1.1.

Kerangka Pemikiran



G. Definisi Operasional

Berikut ini merupakan definisi operasional yang akan dijabarkan sebagai wujud untuk memperjelas penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti sehingga tidak akan menimbulkan atau memunculkan kesalahpahaman dalam menafsirkan

³⁰ A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2013, cet. ke-5, h. 47

dan memahami istilah – istilah yang menjadi fokus dari penelitian, maka dari itu definisi operasional dari penelitian yaitu:

1. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah proses penerapan atau implementasi suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah ke dalam tindakan nyata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, pelaksanaan dimaksud adalah penerapan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok, khususnya mengenai penyediaan Area Khusus Merokok pada fasilitas yang diwajibkan oleh peraturan tersebut.

2. Pengawasan

Pengawasan adalah serangkaian kegiatan pemantauan, pengendalian, pembinaan, serta evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah atau instansi yang berwenang untuk memastikan pelaksanaan suatu kebijakan berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam penelitian ini, pengawasan dimaksud adalah pengawasan terhadap pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dan penyediaan Area Khusus Merokok yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bandung melalui perangkat daerah terkait, seperti Satpol PP, Dinas Kesehatan, maupun pihak kecamatan.

3. Area Khusus Merokok

Area Khusus Merokok adalah tempat yang secara khusus disediakan bagi perokok untuk melakukan aktivitas merokok dengan memenuhi persyaratan teknis tertentu sehingga tidak mengganggu kesehatan masyarakat di sekitarnya. Dalam penelitian ini, Area Khusus Merokok merujuk pada fasilitas yang disediakan sesuai ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 dan peraturan pelaksanaannya.

4. Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan peraturan yang mengatur penyelenggaraan

Kawasan Tanpa Rokok di wilayah Kabupaten Bandung sebagai upaya melindungi masyarakat dari dampak buruk asap rokok, mewujudkan lingkungan yang bersih dan sehat, serta meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Dalam penelitian ini, perda tersebut menjadi dasar hukum utama dalam menganalisis pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok di Kecamatan Pacet.

5. Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan Tanpa Rokok adalah area atau tempat yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kawasan Tanpa Rokok dalam penelitian ini meliputi fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat ibadah, tempat kerja, tempat umum, dan kawasan lainnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017.

6. Siyasah Dusturiyah

Siyasah Dusturiyah merupakan salah satu cabang fiqh siyasah yang membahas ketatanegaraan, konstitusi, pembentukan peraturan perundang-undangan, hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, serta penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip syariat Islam. Dalam penelitian ini, Siyasah Dusturiyah digunakan sebagai pisau analisis untuk menilai kesesuaian pelaksanaan dan pengawasan Kawasan Tanpa Rokok dengan prinsip kemaslahatan, perlindungan hak masyarakat, serta tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan umum.

G. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan Permasalahan yang akan dikaji dalam skripsi ini yaitu "Pelaksanaan Dan Pengawasan Area Khusus Merokok Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus Di Kecamatan Pacet Kabupaten Bandung. Oleh karena itu, peneliti untuk melakukan penelitian dengan mencoba membahas ini lebih fokus pada pokok judul peneliti dengan dilengkapi dengan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pembahasan yang dimaksud

diantaranya sebagai berikut:

1. Penelitian yang pertama, dilakukan oleh Tamza Indra (2022) yang melakukan penelitian dengan judul *Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di RSUD M. Yunus Bengkulu Perspektif Siyash Dusturiyah." (Skripsi, UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu)*. Penelitian ini menggunakan metodologi Penelitian lapangan (field research) dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian adalah implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di RSUD M. Yunus Bengkulu serta tinjauannya menurut perspektif Siyash Dusturiyah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan KTR telah dilaksanakan melalui pemasangan tanda larangan merokok, penyediaan petugas keamanan yang melakukan pengawasan, serta sosialisasi kepada pegawai dan pengunjung rumah sakit. Namun, pelaksanaannya belum sepenuhnya optimal karena masih ditemukan pelanggaran oleh pengunjung dan kurangnya kesadaran masyarakat. Dari perspektif Siyash Dusturiyah, kebijakan tersebut dinilai sejalan dengan prinsip kemaslahatan dalam Islam karena bertujuan melindungi kesehatan masyarakat.
 - a. Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu sama-sama membahas implementasi Kawasan Tanpa Rokok, menggunakan pendekatan kualitatif, menggunakan perspektif Siyash Dusturiyah, dan menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi.
 - b. Perbedaan penelitian terdahulu yang pertama dengan penelitian yang akan penulis teliti yaitu Penelitian Tamza Indra berfokus pada implementasi KTR di rumah sakit. Penelitian yang dilakukan penulis mengkaji pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok berdasarkan Perda Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 dengan lokasi penelitian di Kecamatan Pacet serta menitikberatkan pada pelaksanaan perda di berbagai fasilitas umum..
2. Penelitian yang kedua, dilakukan Hapizzudin Pintara (2024) yang berjudul *Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok Perspektif Siyash Tanfidziyah (Studi di Klinik*

Welas Asih Kecamatan Ambarawa Kabupaten Pringsewu)." (Skripsi, UIN Raden Intan Lampung). Penelitian ini mengkaji implementasi Peraturan Daerah Provinsi Lampung tentang Kawasan Tanpa Rokok di Klinik Welas Asih menggunakan perspektif Siyash Tanfidziyah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan maksimal karena masih banyak masyarakat yang merokok di kawasan yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Selain itu, pemerintah daerah belum melakukan penegakan aturan secara optimal sehingga tujuan pembentukan perda belum tercapai secara maksimal.

- a. Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu sama-sama meneliti implementasi Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok, menggunakan penelitian lapangan dengan pendekatan kualitatif, dan mengkaji kebijakan pemerintah daerah dari perspektif fiqh siyash.
 - b. Perbedaan penelitian terdahulu yang kedua dengan penelitian yang akan penulis teliti bahwa penelitian terdahulu menggunakan perspektif Siyash Tanfidziyah. Penelitian yang dilakukan penulis menggunakan perspektif Siyash Dusturiyah. Penelitian ini lebih menitikberatkan pada pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok, bukan hanya implementasi KTR.
3. Penelitian yang ketiga yakni dilakukan oleh Maharani Andriani yang berjudul *Pengawasan Terhadap Kawasan Tanpa Rokok oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur*. Penelitian ini membahas pelaksanaan pengawasan Kawasan Tanpa Rokok oleh Satpol PP Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan telah dilaksanakan sesuai ketentuan, namun masih terdapat hambatan berupa keterbatasan personel, koordinasi lintas instansi, dan pengawasan yang belum maksimal karena dilakukan secara tim sehingga memerlukan waktu yang cukup lama.
- a. Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu sama-sama membahas aspek pengawasan Kawasan Tanpa Rokok, menggunakan penelitian empiris, dan membahas peran pemerintah daerah

dalam pengawasan.

- b. Perbedaan penelitian terdahulu yang kedua dengan penelitian yang akan penulis teliti bahwa penelitian Maharani hanya berfokus pada pengawasan oleh Satpol PP. Penelitian yang dilakukan penulis mengkaji pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok serta dianalisis menggunakan perspektif Siyasah Dusturiyah.
4. Penelitian yang keempat yaitu dilakukan oleh Khofifah Khoiru Annisa, Ulfatillah Salmi, Sakti Sigap Prakosa, dan Susi Hardjati (2025) dengan judul *Analisis Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Menurut Peraturan Daerah Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 (Studi di UPN Veteran Jawa Timur)*. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif untuk menganalisis implementasi kebijakan KTR di lingkungan perguruan tinggi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi belum berjalan optimal karena kurangnya sosialisasi, pengawasan yang belum maksimal, serta belum tersedianya tempat khusus merokok secara memadai.
 - a. Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu sama-sama membahas implementasi Kawasan Tanpa Rokok, menggunakan penelitian kualitatif, dan menyoroti pelaksanaan kebijakan dan penyediaan tempat merokok.
 - b. Perbedaan dengan penelitian yang akan penulis teliti bahwa pada penelitian dilakukan di lingkungan perguruan tinggi. Penelitian penulis dilakukan pada tingkat kecamatan dengan objek pelaksanaan Perda Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 dan dianalisis melalui perspektif Siyasah Dusturiyah.
5. Penelitian yang kelima yaitu dilakukan oleh Kurnia Sandi (2019), berjudul *Implementasi Kawasan Tanpa Rokok (KTR) pada Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kecamatan Mariso Kota Makassar*. Penelitian ini bertujuan mengetahui implementasi Kawasan Tanpa Rokok di lingkungan sekolah menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan maksimal karena masih lemahnya komunikasi, sumber daya, disposisi

pelaksana, dan struktur birokrasi dalam mendukung penerapan KTR.

- a. Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu sama-sama membahas implementasi Kawasan Tanpa Rokok. Menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Menggunakan metodologi Penelitian kualitatif
- b. Perbedaan dengan penelitian yang akan penulis teliti bahwa pada Penelitian terdahulu berfokus pada lingkungan sekolah. Penelitian yang dilakukan penulis membahas pelaksanaan dan pengawasan Area Khusus Merokok pada berbagai fasilitas umum di Kecamatan Pacet berdasarkan Perda Kabupaten Bandung Nomor 13 Tahun 2017 serta dianalisis dengan perspektif Siyasah Dusturiyah.

