

**PENYUSUNAN  
NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG  
FASILITASI PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN  
PENYALAHGUNAAN DAN PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DAN  
PREKURSOR NARKOTIKA  
KOTA SURAKARTA**



**Tim Penyusun**

**Dr. Dora Kusumastuti.SH.,MH**

**Dr. Joko Pramono. MSi**

**Josef Purwadi S. SH.,MHum**

**SEKRETARIAT DPRD KOTA SURAKARTA  
PEMERINTAH KOTA SURAKARTA  
TAHUN ANGGARAN 2022**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga Tim penulis dapat menyelesaikan Laporan Kegiatan penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Precursor Narkotika (P4GN).

Peraturan Daerah tentang Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika dan Precursor Narkotika, pada hakikatnya disusun sebagai kepastian hukum perlawanan narkoba di Kota Surakarta sehingga, Pemerintah dapat lebih terarah dan terukur dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan Napza. Peraturan Daerah tentang Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan Peredaran Gelap Narkotika dan Precursor Narkotika (P4GN), salah satunya adalah mewujudkan terciptanya lingkungan masyarakat yang tertib dan aman. Selain itu tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini adalah agar menjadikan Kota Surakarta sebagai Daerah yang terbebas dari bahaya Napza. Kegiatan penyusunan dilakukan melalui studi literature dan *focus group discussion* serta studi lapangan maka tersusunlah pokok-pokok pikiran yang terwujud dalam tulisan ini.

Atas selesainya penyusunan draft Naskah Akademik ini, tidak lupa penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai penyusunan laporan ini. Penyusun sadar bahwa Laporan ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran, kritik, masukan guna penyempurnaannya sangat dibutuhkan. Akhirnya kami berharap semoga karya sederhana bermanfaat bagi institusi yang memerlukannya.

Surakarta, November 2022

**Tim Penyusun NA**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	Error! Bookmark not defined.
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik .....	7
D. Metode .....	8
E. Sistematika Naskah Akademik .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS.....</b>	<b>144</b>
A. Kajian Teoritis .....	144
1. Definisi Narkotika, Zat Prekusor, dan Zat Psikoaktif Baru.....	144
2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Fasilitasi Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya.....	221
3. Pencegahan Terhadap Kejahatan Narkotika, Zat Prekusor, dan Zat Psikoaktif Baru.....	26
4. Penegakan Kejahatan Narkotika, Zat Prekusor, dan Zat Psikoaktif Baru.....	29
5. Rehabilitasi .....	30
6. Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat .....	33
B. Kajian Terhadap Asas/ Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma .....	36
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat .....	43
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara .....	456
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT.....</b>	<b>50</b>
A. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.....	50
B. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan .....	59
C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa ..	60
D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah .....	61
E. Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Aksi Nasional P4GN 2018-2019 .....	61
F. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika .....	63
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, OSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>72</b>

A. Landasan Filosofis.....	72
B. Landasan Sosiologis .....	75
C. Landasan Yuridis .....	80
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .....</b>	<b>83</b>
A. Ketentuan Umum Memuat Rumusan Akademik Mengenai Pengertian Istilah, Dan Frasa:.....	83
B. Materi yang Akan Diatur .....	86
C. Ketentuan Sanksi.....	86
D. Ketentuan Peralihan.....	86
E. Ketentuan Penutup .....	87
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>87</b>
A. Kesimpulan .....	88
B. Saran .....	88
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>93</b>
<b>DRAFT RANCANGAN PERATURAN DAERAH.....</b>	<b>93</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Narkotika, Psikotropika dan Zak Adiktif Lainnya (NAPZA) di satu sisi merupakan bahan yang bermanfaat dalam pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan, namun di sisi lain dapat menimbulkan ketergantungan yang sangat merugikan apabila digunakan tanpa pengendalian dan pengawasan yang ketat. Meskipun NAPZA masih bermanfaat bagi pengobatan, namun bila disalahgunakan atau digunakan tidak menurut indikasi medis atau standar pengobatan terlebih lagi bila disertai peredaran di jalur ilegal, akan berakibat sangat merugikan bagi individu maupun masyarakat luas khususnya generasi muda. Adanya masalah penyalahgunaan Napza merupakan masalah yang sangat kompleks, yang memerlukan upaya penanggulangan secara komprehensif dengan melibatkan kerja sama multidisipliner, multisektor, dan peran serta masyarakat secara aktif yang dilaksanakan secara berkesinambungan, konsekuensi dan konsisten.

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba menunjukkan intensitas yang semakin meningkat setiap tahunnya. Badan Narkotika Nasional (BNN) menyatakan bahwa jumlah kasus penyalahgunaan narkoba di Indonesia terus mengalami kenaikan yang signifikan. Perkembangan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba di Indonesia sudah sampai tingkat yang sangat mengkhawatirkan. Hampir tidak ada satupun daerah yang bebas dari penyalahgunaan narkoba. Dengan maraknya peredaran narkoba di Indonesia maka pemerintah dituntut untuk lebih memperketat pengawasan dalam upaya mencegah dan memberantas peredaran narkoba, agar generasi muda di Indonesia tidak semakin terjerumus ke dalam pengaruh dan

bahaya narkoba. Negara yang sukses adalah Negara yang mampu menciptakan generasi muda penerus bangsa yang berkualitas.

Kebijakan dalam bidang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Perdarhan Gelap Narkoba (P4GN) dimaksudkan sebagai upaya untuk mencapai tujuan Indonesia bebas narkoba. Adanya kebijakan dari pemerintah melalui Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam mencegah dan memberantas penyalahgunaan narkoba diharapkan dapat meminimalisir jumlah kasus penyalahgunaan narkoba di Indonesia. Menurut BNN adanya kasus penyalahgunaan narkoba khususnya pada kalangan pelajar disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya meluasnya sindikat jaringan narkoba yang menjadikan pelajar sebagai target, dan beberapa faktor atau permasalahan yang dihadapi oleh pengguna itu sendiri.

Permasalahan narkotika telah membuat seluruh negara di dunia khawatir dan resah. Terutama efek dari pandemi Covid-19, lebih Meningkatkan Risiko Narkoba, karena kaum muda lebih meremehkan bahaya ganja. Sekitar 275 juta orang menggunakan narkoba di seluruh dunia pada tahun 2020, sementara lebih dari 36 juta orang menderita gangguan penggunaan narkoba, menurut Laporan Narkoba Dunia di tahun 2021 oleh *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) sebagai Badan dunia yang mengurusi masalah narkotika. Menurut perkiraan global terbaru, sekitar 5,5 persen dari populasi berusia antara 15 dan 64 tahun telah menggunakan narkoba setidaknya sekali dalam satu tahun terakhir, sementara 36,3 juta orang, atau 13 persen dari total jumlah orang yang menggunakan narkoba, menderita gangguan penggunaan narkoba. Secara global, lebih dari 11 juta orang diperkirakan menggunakan narkoba suntik, setengahnya hidup dengan Hepatitis C. Opioid terus menjadi beban

penyakit terbesar yang dikaitkan dengan penggunaan narkoba<sup>1</sup>. Sementara itu, Badan Narkotika Nasional (BNN) mencatat bahwa persoalan narkotika di Indonesia masih dalam kondisi yang memerlukan perhatian dan kewaspadaan tinggi secara terus menerus dari seluruh elemen bangsa Indonesia.

Pada periode 2021 sampai pertengahan 2022, strategi *soft power approach* yang dilakukan BNN RI telah berhasil membentuk 1.107 Desa Bersinar yang didalamnya dilakukan intervensi program pencegahan, pemberdayaan masyarakat, dan rehabilitasi. Dalam strategi *hard power approach*, pada periode yang sama, sinergitas yang dibangun antara BNN RI dengan Polri, TNI, serta Bea dan Cukai melalui upaya penegakan hukum telah berhasil mengungkap 55.392 kasus tindak pidana narkoba dan 71.994 orang tersangka, dengan barang bukti narkoba berupa 42,71 Ton sabu; 71,33 Ton Ganja; 1.630.102,69 Butir Ekstasi; dan 186,4 Kg Kokain. Sedangkan dalam Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) dari kejadian narkoba, BNN RI mengungkap 20 kasus dan mengamankan 25 orang tersangka dengan nilai tota aset yang disita mencapai Rp 122.508.814.354,-.<sup>2</sup>

Sampai saat ini tingkat peredaran narkoba sudah merambah pada berbagai level, tanpa membedakan strata sosial, ekonomi, usia maupun tingkat pendidikan juga tidak hanya pada daerah perkotaan saja melainkan sudah menyentuh komunitas pedesaan. Berdasarkan catatan BNN Jawa Tengah terdapat enam kota/kabupaten yang menjadi zona merah yakni, Solo, Semarang, Cilacap, Tegal, Banyumas, dan Purbalingga. Sepanjang tahun 2017, BNN Jateng telah menggagalkan penyelundupan 63 kilogram ganja, dimana 50 kg

---

<sup>1</sup> UNODC World Drug Report 2021: pandemic effects ramp up drug risks, as youth underestimate cannabis dangers. 2021. <https://www.unodc.org/unodc/press/releases/2021/June/unodc-world-drug-report-2021 -pandemic-effects-ramp-up-drug-risks--as-youth-underestimate-cannabis-dangers.html>. Diakses pada 3 November 2022.

<sup>2</sup> Humas BNN. 2022. Hari Anti Narkotika Internasional 2022, BNN RI : Kerja Cepat, Kerja Hebat Berantas Narkoba Di Indonesia. <https://bnn.go.id/hari-anti-narkotika-internasional-2022-bnn-ri/>. Diakses pada 3 November 2022

sendiri berasal dari Kota Surakarta; 6,6 kilogram sabu dan 486 butir ekstasi dimana menurut Kepala BNN Provinsi Jawa Tengah Narkoba yang beredar di Jawa Tengah berasal dari jaringan Internatinoal asal Cina, Malaysia, Eropa, Pakista, Iran, Jerman dan Polandia.<sup>3</sup>

Kota Surakarta termasuk kota rawan peredaran narkoba di Jawa Tengah. Tahun 2019 Kota Surakarta menjadi Kota tertinggi dalam peredaran narkoba, setelah tahun lalu menduduki rangking kedua di Jawa Tengah. Satuan Narkoba Polres Kota Surakarta selama 2019 mengungkap penyalahgunaan narkoba sebanyak 139 kasus dengan mengamankan 149 pelaku atau meningkat dibanding tahun sebelumnya yaitu 118 kasus dengan mengamankan sebanyak 140 pelaku. Sebanyak 149 pelaku yang diamankan dan menjalani proses hukum tersebut terdiri atas 34 orang sebagai pengedar, 45 kurir, dan 70 pengguna obat terlarang.<sup>4</sup>

Barang bukti narkoba pada tahun ini yang disita sebanyak 350 gram sabu-sabu, 15 gram daun ganja kering, 36 butir ekstasi, dan 5,7 kilogram tembakau gorila. Sedangkan tahun 2018, sebanyak 617,02 gram sabu-sabu, 26 butir ekstasi, 4 linting tembakau gorila/ganja. Barang bukti lainnya, sebanyak 35 unit sepeda motor, 94 telepon seluler, satu unit mobil, dan uang tunai Rp 6,297 juta.<sup>5</sup>

Catatan Satuan Reserse Narkoba Polres Kota Surakarta 10 Februari hingga awal Maret 2020 berhasil menangkap sebanyak 21 warga yang terlibat kasus narkotika dalam hasil operasi Antik Candi, di wilayah hukum Kota Solo. Sebanyak 21 warga yang ditangkap itu lima di antaranya adalah residivis kasus yang sama di wilayah Solo. Lima orang warga yang ditangkap dan juga sebagai residivis kasus narkoba berumur 25-47 tahun berasal dari Jebres, Banjarsari dan Kota Solo serta Grogol Sukoharjo. Penangkapan tersebut berhasil

---

<sup>3</sup><https://nasional.tempo.co/read/1287204/bnn-jawa-tengah-solo-kota-paling-rawan-peredaran-narkoba> diakses pada tanggal 12 januari 2020

<sup>4</sup> <https://jateng.antaranews.com/berita/281488/polresta-surakarta-2019-ungkap-139-kasus-narkoba>, diakses pada tanggal 1 April 2020 jam 04.57

<sup>5</sup> ibid

ditemukan sebanyak 42,5 gram sabu-sabu dan 17,92 gram daun ganja kering untuk dijadikan barang bukti.<sup>6</sup> Sedangkan pada tahun 2021, berdasarkan data yang berasal dari Sub Koordinator Seksi P2M Badan Narkotika Nasional Kota (BNNK) Solo, tingkat kerawanan peredaran narkoba di Kota Solo ada di posisi pertama se Jawa Tengah (Jateng)<sup>7</sup>.

Tingginya angka yang ditempati oleh Kota Surakarta dalam hal penyalahgunaan narkoba, karena letaknya yang strategis persimpangan tiga dimensi kota yaitu Jogyakarta, Semarang dan Jawa Timur. Sebagai kota dengan berbagai fasilitas yang memadai Kota Surakarta menjadi medan magnet bagi kabupaten kota disekitarnya.

Meningkatnya peredaran narkoba dari tahun ke tahun, menguatkan gagasan untuk melakukan pengaturan, agar peredaran narkoba dapat dicegah dan dikendalikan serta tidak semakin meluas. Perangkat Daerah yang terkait dengan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yaitu Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik memandang penting untuk melakukan pengaturan di tingkat daerah sebagai upaya preventif. Hal ini sesuai dengan amanah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika, pasal 3.a. yang menyatakan Fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2,

---

<sup>6</sup> <https://cakram.net/2020/03/polresta-surakarta-tangkap-21-warga-yang-terlibat-kasus-narkotika/>, diakses tanggal 1 April 2020 jam 05.05

<sup>7</sup> Fristin Intan Sulistyowati. 2021. Solo Masuk Peringkat Pertama Wilayah Rawan Peredaran Narkoba di Jawa Tengah. <https://solo.tribunnews.com/2021/10/14/solo-masuk-peringkat-pertama-wilayah-rawan-peredaran-narkoba-di-jawa-tengah?page=all>. Diakses pada 3 November 2022.

meliputi: penyusunan peraturan daerah mengenai Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Kajian ini menjadi penting untuk menyajikan analisis normatif berupa harmonisasi hukum dan telaah empiris sebagai dasar dalam penyusunan Raperda Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

## **B. Identifikasi Masalah**

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Surakarta dalam Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN), antara lain:

1. Bagaimanakah upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika?
2. Permasalahan apa yang dihadapi dalam upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika?
3. Bagaimana perencanaan upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika?
4. Permasalahan hukum apakah yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika?
5. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika?
6. Bagaimana sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang

Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika?

**C. Tujuan dan kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan Naskah Akademik Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Kota Surakarta adalah :

- A. Mengidentifikasi upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.
- B. Mengetahui Permasalahan yang dihadapi dalam upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.
- C. Merencanakan upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.
- D. Mengidentifikasi Permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.
- E. Dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.
- F. Menentukan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

## **D. Metode**

Metode penyusunan Naskah Akademik dan Ranperda Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) dengan tahapan sebagai berikut :

### **1. Jenis Penelitian**

#### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian yuridis empiris atau yuridis sosiologis. Dalam penulisan ini peneliti mendasarkan pada jenis penelitian yang penggabungan konsep hukum yang kedua di mana hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional dan konsep kelima yaitu hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik pada perilaku sosial sebagai tampak interaksi antar mereka (Setiono:2011).

Pada konsep hukum yang kedua yaitu dilakukan pengkajian studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yaitu yang berhubungan dengan Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN). Sedangkan pada konsep hukum yang kelima bagaimanakah makna simbolik pada perilaku masyarakat terkait Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN).

#### 2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris, maka data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder.

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari nara sumber yang diperoleh dengan cara wawancara, pengamatan dan FGD terhadap seluruh pemangku kepentingan yang terlibat pada Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Kota Surakarta.

Data sekunder yang meliputi: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai otoritas yang bersifat mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, dan catatan resmi atau risalah-risalah yang terkait dengan permasalah.

Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam Penelitian ini antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika;
2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan ;
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa ;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Inpres Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Aksi Nasional P4GN tahun 2018-2019;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika.

Bahan Hukum Sekunder berupa bahan hukum penunjang bahan hukum primer.

Bahan Hukum Tersier berupa KBBI,Poster dll.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Sebagai upaya untuk mempermudah dalam memperoleh data penelitian yang diperlukan, peneliti menggunakan teknik penelitian sebagai berikut : studi kepustakaan(Ibrahim:2002), observasi, dan *Focus Group Discusion (FGD)*.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

a. Data Primer

Data primer diperoleh melalui *interview* atau wawancara, teknik wawancara dilakukan secara bebas dengan menggunakan sebuah pedoman wawancara. Teknik ini dilakukan agar dapat memperoleh data yang mendukung tentang Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan precursor narkotika (P4GN) di Kota Surakarta.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dengan mencari bahan pustaka dan menginventaris, serta memahami bahan pustaka atau literatur sesuai materi penelitian di perpustakaan, penelusuran internet, klipin koran dan studi dokumentasi berkas-berkas penting dari institusi pemangku kepentingan pengelola ketemagakerjaan dan dokumen terkait Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) dan precursor narkotika di Kota Surakarta.

## **F. Teknik Analisis Data**

Dalam suatu penelitian, analisis data (Moleong: 2009) merupakan tahap yang paling penting karena analisis data dengan menentukan kualitas hasil penelitian. Tujuan analisis data dalam penelitian adalah untuk menyampaikan dan membatasi data sehingga menjadi data yang tersusun secara baik. Berdasarkan jenis penelitian dan jenis data yang ada dalam penelitian ini maka selanjutnya dapat ditentukan teknik analisis data yang tepat. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif yaitu mengumpulkan data, mengklasifikasikannya kemudian menghubungkan dengan teori yang signifikan dengan permasalahan, dan disimpulkan guna menemukan hasilnya.

Dalam penelitian hukum doktrinal, data yang telah terkumpul, baik melalui inventarisasi bahan-bahan hukum primer maupun penyelusuran bahan sekunder, dilakukan *content analysis* yang

kemudian diolah menjadi premis- premis umum tentang Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN). Selanjutnya dianalisis secara deduktif yaitu suatu penalaran yang berpangkal pada peristiwa umum, yang kebenarannya telah diketahui atau diyakini, dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat lebih khusus, sehingga diperoleh norma-norma tentang Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN). Penarikan simpulan secara deduktif mempergunakan pola berfikir silogisme yang tersusun dari dua buah pernyataan (*premis mayor* dan *premis minor*) dan sebuah kesimpulan.

Penggunaan penelitian hukum nondoktrinal dipakai untuk mendapatkan bahan-bahan untuk membantu menjawab permasalahan yang membutuhkan data yang diperoleh melalui penelitian di lapangan. Pendekatan yang digunakan berdasarkan pada pendekatan empiris, analisis yang dilakukan adalah dengan menggunakan model analisis interaktif (*interaktif model of analysis*).

Teknik analisis data dilakukan melalui dua cara, yaitu teknik analisis isi (*content analysis*) dan teknik analisis interaktif. Penelitian ini menggunakan model analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Yaitu keseluruhan data yang terkumpul kemudian dianalisis. Menurut model ini dalam pengumpulan data peneliti selalu membuat reduksi data sesuai dengan tujuan penelitian; membuat sajian data yang sistematis; dan pengambilan kesimpulan.

Untuk melengkapi penelitian ini, peneliti menggunakan model analisis dengan tujuan mempermudah penulis untuk menyusun penelitian secara sistematis dan efisien. Model analisis yang digunakan adalah analisis interaktif yang terdiri dari tiga komponen utama, yaitu:

a. Reduksi Data

Merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi, data dari *fieldnote*, yang berlangsung terus sepanjang

pelaksanaan penelitian. Bahkan prosesnya diawali sebelum pelaksanaan penelitian, dan sampai penelitian disertasi ini selesai.

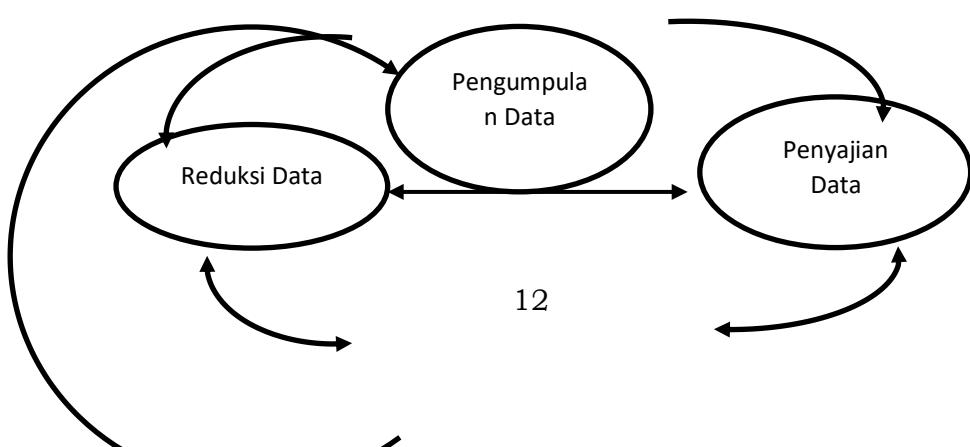
b. Sajian Data

Merupakan suatu rakitan organisasi informal, deskripsi dalam bentuk narasi yang memungkinkan simpulan penelitian dapat dilakukan. Sajian data disusun secara logis dan sistematis.

c. Penarikan Simpulan dan Verifikasi

Merupakan upaya untuk menarik kesimpulan dari semua hal yang terdapat dalam reduksi data, dan sajian data. Simpulan perlu diverifikasi agar cukup mantap dan benar-benar dapat dipertanggungjawabkan. Verifikasi dapat dilakukan dengan usaha yang lebih luas dengan melakukan replikasi dalam satuan data yang lain. Makna data harus diuji validitasnya, agar simpulan penelitian menjadi lebih kokoh dan dapat dipercaya (sutopo:2002). Hal tersebut dapat digambarkan dengan gambar sebagai berikut:

**Analisis data**





Gambar 3.1 Bagan alur analisis data

**Keterangan:**

Model analisis tersebut saling berputar dan saling melengkapi antara masing-masing komponen analisis atau berbentuk suatu siklus. Dalam suatu proses analisis tersebut terjadi interaksi antara tiga komponen pokok analisis dengan proses pengumpulan data sesuai siklus. Dalam bentuk ini selama proses pengumpulan data berlangsung, Peneliti selalu bergerak di antara ketiga komponen analisis dengan komponen pengumpulan data. Sesudah pengumpulan data peneliti akan bergerak diantara reduksi data, sajian data, dan kesimpulan. Jika kesimpulan kurang tepat, maka harus dilaksanakan verifikasi ulang dan penelitian lagi. Karena penelitian ini menggabungkan jenis penelitian doktrinal dan non doktrinal maka untuk menganalisisnya dipisahkan. Jika penelitian hukum doktrinal menggunakan analisis deduktif, sedangkan penelitian hukum non doktrinal menggunakan analisis induktif

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Definisi Narkotika, Zat Prekusor, dan Zat Psikoaktif Baru**

Secara etimologi istilah narkotika berasal dari kata *narke* (Bahasa Yunani) yang berarti terbius sehingga menjadi mati rasa atau tidak merasakan apa-apa lagi. *Narcotic* adalah, *a drug that dulls the sense, relieves pain, induces sleep, and can produce addiction in varying degrees*<sup>8</sup>. Menurut Sylviana narkotika secara umum diartikan sebagai zat-zat (obat) yang dapat mengakibatkan ketidaksadaran atau pembiusan dikarenakan zat-zat tersebut bekerja mempengaruhi susunan syaraf otak<sup>9</sup>.

Istilah narkotika sendiri memiliki definisi, dimana antara definisi yang satu dengan yang lainnya saling menguatkan. Dalam kamus hukum dinyatakan :

*"Narkotika merupakan zat yang membiuskan, menghilangkan rasa atau menyebabkan tidak dapat berpikir atau tidak sadar yang apabila masuk ke dalam tubuh manusia dapat menekan fungsi-fungsi kegiatan dari otak dan persyarafan. Pada mulanya zat-zat ini dimaksudkan untuk tujuan medis, bermanfaat untuk dunia kedokteran, tetapi kemudian diselewengkan serta disalahgunakan, sehingga menimbulkan bahaya ketagihan dan ketergantungan".<sup>10</sup>*

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), disebutkan bahwa narkotika adalah obat untuk menenangkan saraf, menghilangkan rasa sakit, menimbulkan rasa mengantuk, atau merangsang (seperti opium, ganja).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Terjemahannya adalah "narkotika adalah suatu obat yang menurunkan kesadara, menghilangkan atau mengurangi rasa sakit, kantuk, dan dapat menimbulkan ketergantungan terus menerus". Lebih lanjut lihat Soedarto, 1981, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni*, Bandung, hlm. 56.

<sup>9</sup> Beniharmoni Harefa, "Kapita Selekta Perlindungan Hukum bagi Anak" di akses <https://books.google.co.id/books?id=3blBDAAAQBAJ&pg=PA12&lpg=PA12&dq> diakses pada tanggal 27 Januari 2020 pukul 11.37 WIB hlm.14.

<sup>10</sup> Marbun, Kamus Hukum Indonesia, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2009, cet. ke-2, hlm. 197.

<sup>11</sup> <https://kbki.kemdikbud.go.id/entri/narkotika> Diakses pada tanggal 27 Januari 2020 pukul 11.37 WIB.

Berdasarkan Undang-Undang No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, yang dimaksud dengan narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semi sintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan. Penggolongan Narkotika berdasarkan Undang-Undang No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika adalah sebagai berikut:

**a. Golongan I**

Narkotika yang hanya dapat digunakan untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan dan tidak digunakan dalam terapi, serta mempunyai potensi sangat tinggi mengakibatkan ketergantungan. Contoh: Heroin/Putaw, Ganja, Cocain, Opium, Amfetamin, Metamfetamin/ shabu, Mdma/extacy, dan lain sebagainya.

**b. Golongan II**

Narkotika yang berkhasiat pengobatan, digunakan sebagai pilihan terakhir dan dapat digunakan dalam terapi dan/atau untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi tinggi mengakibatkan ketergantungan. Contoh: Morfin, Pethidin, Metadona, dll.

**c. Golongan III**

Narkotika yang berkhasiat pengobatan dan banyak digunakan dalam terapi dan/atau tujuan pengembangan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi ringan mengakibatkan ketergantungan. Contoh: Codein, Etil Morfin, dll.

Terdapat beberapa jenis narkoba yang bisa didapatkan secara alami namun ada juga yang dibuat melalui proses kimia.

Jika berdasarkan pada bahan pembuatnya, jenis-jenis narkotika tersebut di antaranya adalah:

1. Narkotika Jenis Sintetis

Jenis yang satu ini didapatkan dari proses pengolahan yang rumit. Golongan ini sering dimanfaatkan untuk keperluan pengobatan dan juga penelitian. Contoh dari narkotika yang bersifat sintetis seperti Amfetamin, Metadon, Deksamfetamin, dan sebagainya.

2. Narkotika Jenis Semi Sintetis

Pengolahan menggunakan bahan utama berupa narkotika alami yang kemudian diisolasi dengan cara diekstraksi atau memakai proses lainnya. Contohnya adalah Morfin, Heroin, Kodein, dan lain-lain.

3. Narkotika Jenis Alami

Ganja dan Koka menjadi contoh dari Narkotika yang bersifat alami dan langsung bisa digunakan melalui proses sederhana. Karena kandungannya yang masih kuat, zat tersebut tidak diperbolehkan untuk dijadikan obat. Bahaya narkoba ini sangat tinggi dan bisa menyebabkan dampak buruk bagi kesehatan jika disalahgunakan. Salah satu akibat fatalnya adalah kematian.

Selain narkotika, dikenal juga prekursor narkotika atau psikotropika yang merupakan bahan kimia yang dapat digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong pembuatan narkotika atau psikotropika. Secara internasional, prekursor ini telah diawasi peredaran dan penggunaannya melalui *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropics Substances* tahun 1988 yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1997 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika, 1988). Pada umumnya, prekursor digunakan secara sah/resmi

dalam proses industri dan sebagian besar diperdagangkan dalam perdagangan Internasional. Tumbuh suburnya produksi illegal narkotika, psikotropika serta zat adiktif lainnya di Indonesia tidak terlepas dari mudahnya mendapatkan prekursor.<sup>12</sup>

Psikotropika merupakan zat atau obat bukan narkotika, baik alamiah maupun sintesis, yang memiliki khasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan khas pada aktifitas normal dan perilaku. (UU No. 35/2009 tentang Narkotika). Psikotropika berdasarkan Undang-Undang No. 35/2009 tentang Narkotika adalah sebagai berikut:

**a. Golongan I**

Psikotropika yang hanya dapat digunakan untuk tujuan ilmu pengetahuan dan tidak digunakan dalam terapi, serta mempunyai potensi kuat mengakibatkan sindroma ketergantungan. Contoh: Ekstasi.

**b. Golongan II**

Psikotropika yang berkhasiat pengobatan dan dapat digunakan dalam terapi dan/ atau untuk tujuan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi kuat mengakibatkan sindroma ketergantungan. Contoh: Amphetamine.

**c. Golongan III**

Psikotropika yang berkhasiat pengobatan dan banyak digunakan dalam terapi dan/atau untuk tujuan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi sedang mengakibatkan sindroma ketergantungan. Contoh: amobarbital, pentobarbital.

**d. Golongan IV**

Psikotropika yang berkhasiat pengobatan dan sangat luas digunakan dalam terapi dan atau untuk tujuan ilmu

---

<sup>12</sup> <http://www.pom.go.id/mobile/index.php/view/berita/172/Prekursor-dibalik-peredaran-gelapnarkotika-dan-psikotropika.html> Diakses pada tanggal 27 Januari 2020 pukul 14.39 WIB.

pengetahuan serta mempunyai potensi ringan mengakibatkan sindroma ketergantungan. Contoh: Diazepam, Nitrazepam (BK, DUM).

Selain narkotika dikenal juga zat psikoaktif baru atau *new psychoactive substance* (NPS) yang menimbulkan dampak yang serius terhadap kesehatan fisik dan mental. Zat psikoaktif baru telah dikenal di pasar dengan beberapa istilah, seperti "*legal highs*", "*bath salt*" dan "*bahan kimia penelitian*".<sup>13</sup> Untuk memberikan terminologi yang jelas tentang zat ini, UNODC menggunakan istilah "*zat psikoaktif baru*" yang didefinisikan sebagai:<sup>14</sup>

*"new psychoactive substances (NPS)" which are defined as "substances of abuse, either in a pure form or a preparation, that are not controlled by the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs or the 1971 Convention on Psychotropic Substances, but which may pose a public health threat".*

Istilah "baru" pada NPS tidak selalu mengacu pada penemuan baru, tetapi lebih ditujukan untuk zat yang baru-baru ini tersedia di pasar. Beberapa NPS justru pertama kali telah disintesis sejak 40 tahun lalu.

Kemunculan NPS dalam jumlah besar di pasar obat global menimbulkan risiko yang signifikan terhadap kesehatan masyarakat dan merupakan tantangan bagi kebijakan narkoba. Seringkali, sedikit yang diketahui tentang efek kesehatan yang merugikan dan bahaya sosial dari NPS, yang menimbulkan tantangan besar untuk pencegahan dan pengobatan. Analisis dan identifikasi sejumlah besar zat yang beragam secara kimiawi yang ada di pasar obat pada saat yang bersamaan sangat menuntut pemantauan, berbagi informasi, peringatan dini dan kesadaran risiko sangat penting untuk menanggapi situasi ini.

<sup>13</sup> UNODC, "Early Warning Advisory on New Psychoactive Substances-What are NPS". Diakses pada laman <https://www.unodc.org/LSS/Page/NPS> Diakses pada tanggal 27 Januari 2020 pukul 15.30 WIB.

<sup>14</sup> *Ibid.*

NPS telah dikenal di pasar dengan istilah-istilah seperti : “*legal highs*”, “*bath salts*” and “*research chemicals*”. UNODC menggunakan istilah “zat psikoaktif baru (NPS)” yang didefinisikan sebagai “zat pelecehan, baik dalam bentuk murni atau persiapan, yang tidak dikendalikan oleh Konvensi Tunggal 1961 tentang Narkotika atau Konvensi 1971 tentang Bahan Psikotropika, tetapi yang dapat menimbulkan ancaman kesehatan masyarakat ”. Istilah “baru” tidak selalu mengacu pada penemuan baru. Beberapa NPS pertama kali disintesis dekade yang lalu - tetapi untuk zat yang baru-baru ini tersedia di pasar.<sup>15</sup>

Penggunaan NPS sering dikaitkan dengan masalah kesehatan. Secara umum, efek samping NPS berkisar dari kejang hingga agitasi, agresi, psikosis akut serta potensi pengembangan ketergantungan. Pengguna NPS sering dirawat di rumah sakit dengan keracunan parah. Data keamanan pada toksisitas dan potensi karsinogenik dari banyak NPS tidak tersedia atau sangat terbatas, dan informasi tentang efek merugikan jangka panjang atau risiko sebagian besar masih belum diketahui. Kemurnian dan komposisi produk yang mengandung NPS sering tidak diketahui, yang menempatkan pengguna pada risiko tinggi sebagaimana dibuktikan oleh penerimaan darurat rumah sakit dan kematian yang terkait dengan NPS, sering kali termasuk kasus penggunaan zat-zat ganda.

NPS telah menjadi fenomena global dengan 120 negara dan wilayah dari semua wilayah di dunia telah melaporkan satu atau lebih NPS. Hingga Desember 2019, lebih dari 950 zat telah dilaporkan ke UNODC Early Warning Advisory (EWA) tentang NPS oleh Pemerintah, laboratorium, dan organisasi mitra. NPS yang tersedia di pasaran memiliki efek yang sama dengan zat-zat yang berada di bawah kendali internasional seperti kanabis, kokain,

---

<sup>15</sup> <https://www.unodc.org/LSS/Page/NPS> diunduh tanggal 1 april 2020 jam 07.30

heroin, LSD, MDMA (ekstasi) atau metamfetamin. Melihat efek NPS sintetis yang telah dilaporkan hingga Desember 2019, mayoritas adalah stimulan, diikuti oleh agonis reseptor cannabinoid sintetik dan halusinogen klasik dengan peningkatan yang menonjol dalam opioid sintetis dalam beberapa tahun terakhir.

Efek atau dampak negatif yang ditimbulkan baik oleh narkotika, prekursor dan zat psikoaktif baru terhadap manusia dapat menyebabkan kerusakan sel otak akibat ketergantungan narkotika dan tidak dapat dipulihkan. Selain itu penyalahgunaan terhadap narkotika, prekursor narkotika dan zat psikoaktif baru juga mengakibatkan biaya ekonomi dan sosial yang tinggi bagi negara dan masyarakat karena menyedot sumber-sumber anggaran yang besar untuk pencegahan, penegakan hukum, perawatan dan rehabilitasi penderita.

Ada banyak bahaya narkoba bagi hidup dan kesehatan pengguna di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Dehidrasi

Penyalahgunaan zat tersebut bisa menyebabkan keseimbangan elektrolit berkurang. Akibatnya badan kekurangan cairan. Jika efek ini terus terjadi, tubuh akan kejang-kejang, muncul halusinasi, perilaku lebih agresif, dan rasa sesak pada bagian dada. Jangka panjang dari dampak dehidrasi ini dapat menyebabkan kerusakan pada otak.

2. Halusinasi

Halusinasi menjadi salah satu efek yang sering dialami oleh pengguna narkoba seperti ganja. Tidak hanya itu saja, dalam dosis berlebih juga bisa menyebabkan muntah, mual, rasa takut yang berlebih, serta gangguan kecemasan. Apabila pemakaian berlangsung lama, bisa mengakibatkan dampak yang lebih buruk seperti gangguan mental, depresi, serta kecemasan terus-menerus.

3. Menurunnya Tingkat Kesadaran

Pemakai yang menggunakan obat-obatan tersebut dalam dosis yang berlebih, efeknya justru membuat tubuh terlalu rileks sehingga kesadaran berkurang drastis. Beberapa kasus si pemakai tidur terus dan tidak bangun-bangun. Hilangnya kesadaran tersebut membuat koordinasi tubuh terganggu, sering bingung, dan terjadi perubahan perilaku. Dampak narkoba yang cukup berisiko tinggi adalah hilangnya ingatan sehingga sulit mengenali lingkungan sekitar.

#### 4. Kematian

Dampak narkoba yang paling buruk terjadi jika si pemakai menggunakan obat-obatan tersebut dalam dosis yang tinggi atau yang dikenal dengan overdosis. Pemakaian sabu-sabu, opium, dan kokain bisa menyebabkan tubuh kejang-kejang dan jika dibiarkan dapat menimbulkan kematian. Inilah akibat fatal yang harus dihadapi jika sampai kecanduan narkotika, nyawa menjadi taruhannya.

#### 5. Gangguan Kualitas Hidup

Bahaya narkoba bukan hanya berdampak buruk bagi kondisi tubuh, penggunaan obat-obatan tersebut juga bisa mempengaruhi kualitas hidup misalnya susah berkonsentrasi saat bekerja, mengalami masalah keuangan, hingga harus berurusan dengan pihak kepolisian jika terbukti melanggar hukum.

## **2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Fasilitasi Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya**

Menurut O.C Kaligis dan Soedjono Dirjosisworo beberapa jenis obat psikotropika seperti pil ektasi dan sabu juga bisa diproduksi atau dirakit di Indonesia, bahkan, dilaporkan ada yang sudah mengekspornya ke Hongkong dan Australia. Dengan kata lain, Indonesia kini bukan saja sebagai daerah transit, tetapi telah

juga menjadi daerah pemasaran dan produsen. Karena pada kenyataannya sudah ada yang memproduksi ekstasi di Indonesia, maka para pemakai semakin mudah mendapatkannya. Jika pada waktu-waktu yang lalu peredarannya terbatas di tempat-tempat hiburan di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, dan Denpasar, pada saat ini selain di wilayah pemukiman banyak pula di kampus-kampus universitas dan sekolah menengah sebagai pasar potensial para pengedar Napza. Beberapa kasus penangkapan terhadap pengedar dan penyalahgunaan napza berasal dari informasi masyarakat. Peran serta masyarakat membantu pencegahan dan pemberantasan peredaran gelap narkotika dan psikotropika tertuang dalam Undang-Undang RI Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika dan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika. Dengan dasar itu makalah ini diberi judul “Mencegah dan Menanggulangi Penyalahgunaan Napza Melalui Pemberdayaan Masyarakat”.

Penanggulangan narkotika di masyarakat adalah sebagai salah satu peran dan tanggung jawab Pemerintah Indonesia baik di tingkat Nasional maupun daerah. Bahaya penyalahgunaan narkotika telah menjadi fenomena yang begitu serius yang harus ditanggulangi dan diselesaikan baik oleh Pemerintah, aparat yang berwenang maupun bersama segenap elemen masyarakat Indonesia. Untuk tidak terlalu banyak korban bahaya narkotika, maka diadakan penanggulangan yang serius dengan jalan melaksanakan tindakan - tindakan refresif dan preventif secara bersamaan dan terarah serta berkesinambungan.

Narkoba memiliki efek buruk baik secara individu, keluarga, maupun masyarakat. Efek yang terjadi terhadap individu diantaranya gangguan mental, ketergantungan, gangguan kesehatan, menjadi pelaku kejahatan, menghancurkan masa depan sendiri serta mengakibatkan kematian. Efek buruk terhadap keluarga yaitu gangguan keharmonisan, aib, serta dapat

menghilangkan harapan dari keluarga. Akibat yang ditimbulkan terhadap masyarakat pada penyalahgunaan narkoba yaitu mengganggu ketertiban, rasa takut serta meresahkan lingkungan sekitar. Akibat penyalahgunaan narkoba yang ditimbulkan terhadap bangsa dan negara yaitu merugikan harkat dan martabat bangsa, merusak generasi muda serta merusak ketahanan nasional<sup>16</sup>.

Sedemikian parahnya penyalahgunaan narkotika yang beredar ditengah-tengah masyarakat terhadap kondisi fisik maupun lingkungan sosial, jika tidak ditangani secara serius semenjak dini, dikhawatirkan akan merusak masa depan orang-orang serta merusak generasi penerus suatu bangsa. Jika generasi penerus telah hancur, siapa lagi yang akan membangun dan memimpin negeri ini ke peradaban yang lebih baik. Oleh karenanya perlu ada upaya yang dilakukan secara terus-menerus demi mengontrol dan mencegah peredaran gelap narkotika sehingga Indonesia bisa terlepas dari bahaya yang mengancam generasi penerus bangsa dari penyalahgunaan narkotika<sup>17</sup>. Untuk itu perlu adanya peran serta masyarakat dalam membantu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika. Tiga komponen dasar dalam penanggulangan kejahatan ini yaitu Masyarakat/sekolah, Pemerintah dan Polisi atau Penegak Hukum. Masyarakat berperan sebagai subyek sekaligus obyek dari langkah penanggulangan narkotika, aparat penegak hukum utamanya polisi menjadi fasilitator dan pemerintah berperan sebagai pendukung terhadap kegiatan penanggulangan narkotika oleh masyarakat. Penanggulangan narkotika oleh masyarakat didasarkan pada pendapat bahwa setiap organisasi atau kelompok dalam suatu

---

<sup>16</sup> Bakhri, S. 2012. Kejahatan Narkotik dan Psiotropik. Jakarta: Gramata Publishing

<sup>17</sup> Haryadi dan A Zarkasi, Peran Masyarakat dalam Penanggulangan Kejahatan Narkotika di Desa Pasar Jujun Keamatan Keliling Danau Kabupaten Kerinci, Universitas Jambi, Jurnal Karya Abdi Masyarakat, hlm. 8

daerah memiliki sumber daya yang unik yang dapat dikontribusikan pada usaha penanggulangan narkotika<sup>18</sup>.

Strategi kebijakan publik yang berwawasan kesehatan adalah kebijakan yang selalu menyertakan kesehatan dalam semua aspek. Tujuan kebijakan yaitu menciptakan lingkungan yang mendukung seseorang agar melakukan hidup sehat. Selain itu lingkungan memiliki peranan penting dalam perlindungan terhadap bahaya narkoba. Lingkungan yang dimaksud meliputi tempat tinggal, tempat bekerja, komunitas lokal, fasilitas umum termasuk akses dan sumber daya kesehatan, serta peluang untuk pemberdayaan<sup>19</sup>.

Notoatmodjo mengatakan partisipasi masyarakat memiliki peranan penting dalam pencegahan masalah kesehatan yaitu penyalahgunaan narkoba. Partisipasi tersebut bisa berupa pemberian informasi mengenai bahaya narkoba, pelaporan kasus narkoba, sebagai kader pemuda anti narkoba, dan konselor sebaya. Setiap masyarakat diharapkan mampu mengendalikan hidupnya serta merubah perilakunya yang negatif. Hal ini dilakukan dengan cara berfi kir kreatif kritis, empati yang tinggi, kemampuan komunikasi yang baik, kepercayaan diri kuat, pengendalian emosi yang baik, serta mampu mengatasi tekanan lingkungan sekitar. Cara ini dilakukan pada suatu organisasi pelayanan kesehatan dengan melibatkan para profesional kesehatan, instansi pelayanan kesehatan, dan pihak pemerintah terkait. Kesehatan dalam semua Kebijakan (*Health in All Policies atau HiAP*) merupakan pendekatan yang menekankan bahwa kesehatan kesejahteraan sebagian besar dipengaruhi oleh sektor pemerintah. Pendekatan HiAP ditemukan pada hak dan kewajiban yang berkaitan dengan kesehatan. Pendekatan tersebut meningkatkan akuntabilitas para pembuat kebijakan untuk dampak kesehatan di semua tingkatan pembuatan

---

<sup>18</sup> Ibid hlm 9

<sup>19</sup> Notoatmodjo, S. 2005. Promosi Kesehatan Teori Dan Aplikasi, Jakarta: Rienika Cipta

kebijakan. Hal ini termasuk penekanan pada konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakan publik bagi sistem kesehatan, determinan kesehatan dan kesejahteraan, serta berkontribusi dalam pengembangan yang berkelanjutan<sup>20</sup>.

Kebijakan publik memiliki pengaruh yang kuat dalam perubahan terhadap masalah kesehatan yaitu berupa. adanya kebijakan yang mampu menurunkan jumlah penyalahguna narkoba, beberapa faktor yang mempengaruhi peranan pemerintah menurut Pamudi dapat di identifikasi meliputi dua faktor yaitu<sup>21</sup>:

- a. Faktor internal terdiri dari aspek sumber daya manusia atau aparat pelaksana yang masih kurang baik secara kualitas maupun kuantitasnya, ketersediaan sarana dan prasarana kerja yang belum memadai, rendahnya kualitas SDM aparat pemerintah kecamatan yang rata-rata hanya tamat sampai SMA, faktor pendanaan yang tersedia bagi organisasi bersangkutan yang masih minim untuk dapat digunakan dalam pengelolaan organisasi serta sikap camat yang terkesan lebih mementingkan orang lain bila terdapat proyek untuk pembangunan.
- b. Faktor eksternal yang menjadi penghambat adalah partisipasi masyarakat dalam mentaati aturan, partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat baik dalam proses mengidentifikasi permasalahan maupun potensi yang ada di sekitar masyarakat, meliputi proses mimilih dan mengambil sebuah keputusan, baik alternatif solusi untuk menangani masalah maupun proses pelaksanaan mengatasi masalah serta keterlibatan dalam hal mengevaluasi perubahan yangterjadi, berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan selain

---

<sup>20</sup> Glen Laverack, a-z Promosi Kesehatan, Univeristas Airlangga, Airlangga University Press, 2014, Hlm. 101-102

<sup>21</sup> Andi Muhammad Arfin Nu'mang, Peranan Pemerintah Terhadap Implementasi Penanggulangan dan Pencegahan Narkoba di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang ,2020, hlm. 4

adanya faktor internal adapula faktor eksternal yang memengaruhi peranan pemerintah desa dalam hal ini partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat yang kurang aktif akan mengakibatkan sumber daya manusia yakni pemerintah desa juga kurang peka terhadap permasalahan sekitar.

### **3. Pencegahan Terhadap Kejahatan Narkotika, Zat Prekusor, dan Zat Psikoaktif Baru**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi.<sup>22</sup> Dengan demikian, pencegahan merupakan tindakan. Pencegahan identik dengan perilaku. Freeman mencoba memberikan pengertian terhadap konsep pencegahan (*prevention*) itu dengan memecah katanya menjadi dua bagian unsur, yaitu prediksi (*prediction*) dan intervensi (*intervention*).<sup>23</sup> Hal ini dapat dikatakan bahwa untuk mencegah terjadinya sesuatu hal (kejahatan), yang pertama sekali harus dilakukan adalah memprediksi kemungkinan dari tempat dan waktu terjadinya, dan kemudian menerapkan intervensi yang tepat pada titik perkiraannya.

Pada dasarnya, pencegahan kejahatan tidak memiliki definisi baku antara pakar satu dengan yang lainnya. Namun, inti dari pencegahan kejahatan adalah untuk menghilangkan atau mengurangi kesempatan terjadinya kejahatan. Ekblom, menyatakan bahwa pencegahan kejahatan sebagai suatu intervensi dalam penyebab peristiwa pidana dan secara teratur untuk mengurangi risiko terjadinya dan/atau keseriusan potensi dari konsekuensi kejahatan itu. Definisi ini dialamatkan pada kejahatan dan dampaknya terhadap baik individu maupun masyarakat.

---

<sup>22</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Edisi Ketiga, 2007.

<sup>23</sup> M. Kemal Dermawan, *Pencegahan Kejahatan: Dari Sebab Sebab Kejahatan Menuju Pada Konteks Kejahatan*, Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol. 1 No. III, Juni 2001, hlm 34-42.

Sedangkan Steven P. Lab, memiliki definisi yang sedikit berbeda, yaitu pencegahan kejahatan sebagai suatu upaya yang memerlukan tindakan apapun yang dirancang untuk mengurangi tingkat sebenarnya dari kejahatan dan/atau hal-hal yang dapat dianggap sebagai kejahatan<sup>24</sup>.

Sesuai dengan perkembangannya, terdapat tiga pendekatan yang dikenal dalam strategi pencegahan kejahatan. Tiga pendekatan itu ialah pendekatan secara sosial (*social crime prevention*), pendekatan situasional (*situational crime prevention*), dan pencegahan kejahatan berdasarkan komunitas/masyarakat (*community based crime prevention*).<sup>25</sup>

*Social crime prevention* merupakan pendekatan yang berusaha mencegah kejahatan dengan jalan mengubah pola kehidupan sosial daripada mengubah bentuk fisik dari lingkungan. Pencegahan kejahatan dengan pendekatan ini menuntut intervensi dari pemerintah yang menyusun kebijakan dan menyedia fasilitas (alat-alat) bagi masyarakat dalam upaya mengurangi perilaku kriminal, dengan mengubah kondisi sosial masyarakat, pola perilaku, serta nilai-nilai atau disiplin-disiplin yang ada di masyarakat. Pendekatan ini lebih menekankan bagaimana agar akar dari penyebab kejahatan dapat ditumpas. Sasaran penyuluhan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan adalah masyarakat umum dan pelaku-pelaku yang berpotensi melakukau kejahatan. Pendekatan ini memiliki hasil jangka panjang, tetapi sulit untuk mendapatkan hasil secara instan karena dibutuhkan pengubahan pola sosial masyarakat yang menyeluruh.<sup>26</sup>

Pendekatan yang kedua adalah *situational crime prevention* yang pada dasarnya lebih menekankan bagaimana caranya mengurangi kesempatan bagi pelaku untuk melakukan kejahatan,

---

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> Clarke, R.V., and D. Weisburd, *Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement*, Crime Prevention Studies 2, 1994, hlm. 86.

<sup>26</sup> Dadang Sudiadi, *Pencegahan Kejahatan di Perumahan*, hlm. 81-83.

terutama pada situasi, tempat, dan waktu tertentu.<sup>39</sup> Dengan demikian, seorang pencegah kejahatan harus memahami pikiran rasional dari para pelaku. Hasil dari pendekatan ini adalah untuk jangka pendek.

Pendekatan yang ketiga, *community-based crime revention*, adalah pencegahan berupa operasi dalam masyarakat dengan melibatkan masyarakat secara aktif bekerja sama dengan lembaga lokal pemerintah untuk menangani masalah-masalah yang berkontribusi untuk terjadinya kejahatan, kenakalan, dan gangguan kepada masyarakat. anggota masyarakat didorong untuk memainkan peran kunci dalam mencari solusi kejahatan. Hal ini dapat dicapai dengan memperbaiki kapasitas dari anggota masyarakat, melakukan pencegahan secara kolektif, dan memberlakukan kontrol sosial informal.

Untuk menanggulangi penyalahgunaan narkotika, dapat dilakukan melalui pendekatan represif dan pendekatan preventif. Pendekatan represif berupa penegakan hukum terhadap suatu kejahatan atau penyalahgunaan narkotika yang telah terjadi, sedangkan pendekatan preventif lebih menekankan pada pencegahan agar kejahatan atau penyalahgunaan narkotika tersebut tidak terjadi.

Dengan memperhatikan peningkatan jumlah penyalahgunaan narkotika dewasa ini dan juga memperhatikan sumber daya penegak hukum, serta kapasitas lembaga pemasyarakatan, maka pemerintah lebih mengutamakan pendekatan pencegahan dalam menangani penyalahgunaan narkotika. Upaya pencegahan dilakukan secara integral dan dinamis antara unsur-unsur aparat dan potensi masyarakat yang merupakan upaya yang terus menerus dan berkesinambungan, untuk mengubah sikap perilaku serta cara berfikir dari kelompok masyarakat yang sudah mempunyai kecenderungan

menyalahgunakan dan melakukan tindak pidana perdagangan/ peredaran gelap narkotika.

Upaya pencegahan yang dimaksudkan adalah untuk menciptakan kesadaran, kewaspadaan, dan daya tangkal terhadap bahaya-bahaya dan memiliki kemampuan masyarakat untuk menolak zat berbahaya tersebut, untuk selanjutnya dapat menentukan rencana masa depannya dengan hidup sehat, produktif, kreatif dan bermanfaat bagi dirinya dan lingkungannya.

#### **4. Penegakan Kejahatan Narkotika, Zat Prekusor, dan Zat Psikoaktif Baru**

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan penegakan adalah proses, cara, perbuatan menegakkan.<sup>27</sup> Dapat diartikan bahwa penegakan hukum adalah suatu proses atau cara yang ditempuh dalam menegakkan norma-norma hukum yang berlaku. Satjipto Raharjo berpendapat bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkret dalam kehidupan masyarakat.<sup>28</sup> Proses penegakan hukum dilakukan melalui sistem peradilan hukum apabila subyek hukum yang dilanggar adalah ketentuan terkait tindak pidana. Dalam proses penegakan hukum ada 3 (tiga) instrumen pokok, yaitu:

- a. Aparat Penegak Hukum;
- b. Aturan yang berlaku;
- c. Sarana dan prasarana.

Dalam penegakan hukum dikenal pendekatan hukum progresif, yang berasal dari asumsi dasar bahwa "hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum." Berangkat dari asumsi dasar ini, maka kehadiran hukum itu bukanlah untuk diri hukum sendiri. Sistem peradilan pidana anak (SPPA) telah menggunakan pendekatan hukum progresif yang mengambil sudut

---

<sup>27</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penegakan>, diakses pada tanggal 25 Mei 2017, pukul 14.22 WIB

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983. hlm. 5.

pandang bahwa, apabila ada masalah di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa untuk masuk ke dalam skema hukum.

Selain itu, SPPA juga mengenal diversi. Dalam SPPA, diversi wajib diupayakan baik dalam proses penyidikan, penuntutan, dan proses persidangan. Diversi merupakan pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Mekanisme diversi adalah mekanisme yang mengutamakan *restorative justice*. Pelaksanaan diversi dilatarbelakangi keinginan menghindari efek negatif terhadap jiwa dan perkembangan anak oleh keterlibatannya dengan sistem peradilan pidana. Penerapan ketentuan diversi merupakan hal yang penting untuk dipertimbangkan, karena dengan diversi hak-hak asasi anak dapat lebih terjamin dan menghindarkan anak dari stigma sebagai “anak nakal”, dan yang tidak kalah penting adalah dengan diversi tindak pidana yang diduga melibatkan seorang anak sebagai pelaku dapat ditangani tanpa perlu melalui proses hukum.<sup>29</sup>

## 5. Rehabilitasi

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan rehabilitasi sebagai pemulihan kepada kedudukan (keadaan, nama baik) yang dahulu (semula); perbaikan anggota tubuh yang cacat dan sebagainya atas individu (misalnya pasien rumah sakit, korban bencana) supaya menjadi manusia yang berguna dan memiliki tempat di masyarakat.<sup>30</sup> Pengertian lain menyebutkan bahwa rehabilitasi adalah restorasi (perbaikan, pemulihan) pada normalitas, atau pemulihan menuju status yang paling memuaskan terhadap individu yang pernah menderita satu penyakit mental. Dalam kamus konseling, rehabilitasi adalah proses atau program-

---

<sup>29</sup> <http://lushiana.staff.uns.ac.id/files/2010/07/keadilan-restoratif-bagi-anak-yang-berhadapan-dengan-hukum.pdf>

<sup>30</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penegakan> Loc.cit.

program penugasan kesehatan mental atau kemampuan yang hilang yang dipolakan untuk membetulkan hasil-hasil dari masalah-masalah emosional dan mengembalikan kemampuan yang hilang.<sup>31</sup> Dari definisi tentang rehabilitasi tersebut maka usaha rehabilitasi merupakan proses rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara bertahap, berkelanjutan dan terus menerus sesuai dengan kebutuhan. Hasil akhir dari seluruh kegiatan rehabilitasi adalah untuk mengembalikan kemampuan dalam melaksanakan fungsi sosial secara baik dan wajar dalam kehidupan bermasyarakat.

Jika dihubungkan dengan dengan narkotika, maka pengertian rehabilitasi adalah usaha untuk memulihkan dan menjadikan pecandu narkotika hidup sehat jasmaniah dan rohaniah sehingga dapat menyesuaikan dan meningkatkan kembali ketrampilan, pengetahuan, serta kepandaianya dalam lingkungan hidup.

Penyalahgunaan narkotika yang dilakukan oleh seseorang pada awalnya didasari oleh rasa ingin tahu atau coba-coba dengan harapan akan memperoleh kesenangan setelah memakai narkotika. Penyalahguna narkotika yang telah mengalami ketergantungan (*adiksi*), dapat kambuh berulang kali (*relapse*) dan bersifat progresif yaitu semakin memburuk jika tidak mendapatkan pertolongan dan perawatan yang baik.

Selama ini seorang penyalah guna, korban, dan pecandu narkotika seringkali mendapat perlakuan yang sama seperti pengedar ataupun bandar narkotika sebagai pelaku tindak pidana narkotika. Walaupun melakukan tindak pidana, penyalah guna, korban, dan pecandu narkotika sebenarnya lebih membutuhkan pengobatan dan perawatan melalui rehabilitasi, dibanding mendapatkan sanksi berupa pidana penjara, yang justru dapat

---

<sup>31</sup> J.P. Caplin, "Kamus Lengkap Psikologi, terj. Kartini Kartono", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 425.

memperburuk kondisi ketergantungannya terhadap penyalahgunaan narkotika. Pidana penjara yang selama ini diberikan, pada kenyataannya tidak mampu memberantas peredaran gelap narkotika. Bagi penyalah guna, korban, dan pecandu narkotika, pidana penjara bukanlah solusi utama.

Dengan mengutamakan pendekatan rehabilitasi dibandingkan pidana penjara merupakan bentuk *restorative justice* yaitu salah satu upaya pendekatan penyelesaian perkara pidana yang lebih menekankan pemulihan kembali keadaan korban ke keadaan semula dengan melibatkan berbagai pihak. Konsep *restorative justice* menekankan ukuran keadilan tidak lagi berdasarkan pembalasan setimpal dari korban kepada pelaku (baik secara fisik, psikis atau hukuman), namun perbuatan yang menyakitkan itu disembuhkan dengan memberikan dukungan kepada korban dan mensyaratkan pelaku untuk bertanggung-jawab, dengan bantuan keluarga dan masyarakat bila diperlukan. Restorative justice merupakan konsep penegakan hukum yang menitikberatkan kepada kepentingan pelaku, korban dan masyarakat. Disamping itu, restorative justice juga bertujuan untuk mengembalikan kondisi masyarakat yang telah terganggu oleh adanya perbuatan kejahatan.

Pendekatan ini diperlukan dalam penanganan tindak pidana narkotika karena dalam berbagai perkara, sanksi pidana penjara yang ditujukan untuk mendapatkan efek jera kepada pelaku penyalahguna narkotika tidak terlalu memberi manfaat positif untuk mengubah pelaku agar jera sehingga tidak mengulangi perbuatannya lagi dan juga tidak menjamin akan adanya perbaikan. Pelaku tindak pidana narkotika ini memang sepatutnya dihukum, tetapi di sisi lain mereka juga merupakan korban dari tindak pidana yang dilakukannya sendiri (*self victimizing victims*) sehingga menyebabkan mereka menjadi pecandu narkotika.

Pendekatan *restorative justice* ini dapat dianggap lebih efektif dari pada memberikan sanksi berupa pidana penjara. *Restorative justice* meletakkan hukum pidana tidak ditujukan semata-mata sebagai alat untuk menghukum atau memidana seseorang yang melakukan tindak pidana akan tetapi sebagai sarana mencegah seseorang untuk melakukan tindak pidana dan sebagai sarana untuk menyeimbangkan kembali keadilan yang rusak akibat dari suatu tindak pidana. Keberadaan *restorative justice* penting dilakukan mengingat para pelaku awal tindak pidana penyalahgunaan narkotika pada hakekatnya masih memerlukan pembinaan dan pengawasan sekaligus pengobatan sehingga dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan sama sekali pengaruh ketergantungan pada narkotika.

## **6. Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat**

Kejahatan penyalahgunaan narkotika dianggap sebagai salah satu kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) karena memiliki dampak luar biasa yang dapat mengancam serta merusak sendi-sendi keluarga, masyarakat dan bangsa. Oleh karenanya, penanggulangan kejahatan narkotika ini tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi menjadi tanggung jawab seluruh komponen masyarakat.

Partisipasi seluruh komponen masyarakat dalam penanggulangan penyalahgunaan narkotika dapat dilaksanakan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat (*empowering community*). Melalui pendekatan ini, masyarakat diberdayakan perannya agar dapat secara aktif terlibat dalam upaya pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan narkotika melalui kegiatan-kegiatan kemasyarakatan. Pemberdayaan tersebut tertumpu pada penyadaran pentingnya peran serta masyarakat, sehingga masyarakat tersebut memiliki daya tangkal yang tinggi terhadap bahaya penyalahgunaan narkotika. Dengan terciptanya lingkungan

masyarakat yang bersih dari penyalahgunaan narkotika, maka dapat dijadikan tolok ukur keberhasilan pemberdayaan masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan.

Menurut Canter (dalam Arimbi, 2003:1) mendefinisikan partisipasi sebagai *feed-forward information and feedback information*. Dengan definisi ini, partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan komunikasi antara pihak pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat di pihak lain sebagai pihak yang merasakan langsung dampak dari kebijakan tersebut.

Nelson, Bryant dan White (2002:206) menyebutkan bahwa keterlibatan kelompok atau masyarakat sebagai suatu kesatuan, dapat disebut partisipasi kolektif, sedangkan keterlibatan individual dalam kegiatan kelompok dapat disebut partisipasi individual. Partisipasi yang dimaksud ialah partisipasi vertikal dan horisontal masyarakat. Disebut partisipasi vertikal karena bisa terjadi dalam kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada pada posisi sebagai bawahan, pengikut atau klien.

Disebut partisipasi horisontal, karena pada suatu saat tidak mustahil masyarakat mempunyai kemampuan untuk berprakarsa, di mana setiap anggota/kelompok masyarakat berpartisipasi horisontal satu dengan yang lain, baik dalam melakukan usaha bersama, maupun dalam rangka melakukan kegiatan dengan pihak lain. Tentu saja partisipasi seperti itu merupakan suatu tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Bank Dunia (Suhartanta, 2001) memberikan definisi partisipasi sebagai suatu proses para pihak yang terlibat dalam suatu program/proyek, yang ikut mempengaruhi dan mengendalikan inisiatif pembangunan dan pengambilan keputusan

serta pengelolaan sumber daya pembangunan yang mempengaruhinya. Sumodingrat (2008) mendefinisikan partisipasi sebagai salah satu elemen pembangunan merupakan proses adaptasi masyarakat terhadap perubahan yang sedang berjalan. Dengan demikian partisipasi mempunyai posisi yang penting dalam pembangunan. Prasyarat yang harus terdapat dalam proses pembangunan berkelanjutan adalah dengan mengikutsertakan semua anggota masyarakat/rakyat dalam setiap tahap pembangunan

Conyers (1991) memberikan tiga alasan utama sangat pentingnya partisipasi masyarakat yaitu: (1) pPartisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan dan proyek akan gagal; (2) masyarakat mempercayai program pembangunan jika dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena masyarakat lebih mengetahui seluk beluk proyek dan merasa memiliki proyek tersebut; dan (3) Partisipasi merupakan hak demokrasi masyarakat dalam keterlibatannya di pembangunan ).

Peran serta masyarakat ialah peran aktif masyarakat untuk mewujudkan upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekusor narkotika. Kewajiban masyarakat ialah melaporkan tentang terjadinya tindak pidana narkotika kepada aparat penegak hukum. Disamping kewajiban itu, masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan jaminan keamanan dan perlindungan dari aparat penegak hukum. Peran serta masyarakat sangat dibutuhkan untuk memberantas peredaran gelap narkotika, karena tanpa dukungan masyarakat maka segala usaha, upaya, dan kegiatan penegakan hukum akan mengalami kesulitan atau bahkan kegagalan. Disinilah pentingnya mengubah sikap, tingkah laku, dan

kepedulian masyarakat terhadap pencegahan dan penanggulangan tindak pidana narkotika.

Berbagai cara atau strategi telah dirancang untuk mencegah terjadinya tindakan pidana dengan pelibatan masyarakat. Strategi ini merupakan suatu cara untuk mengondisikan waktu dan tempat sedemikian rupa untuk mencegah atau menghilangkan kesempatan bagi para pelaku untuk melakukan tindak pidana. Dari semua strategi itu, diantaranya adalah *neighbourhood watch program*, yang menekankan peran aktif masyarakat dalam upaya pencegahan kejahatan; *community-police relation*, yang menekankan peran serta masyarakat dalam membantu tugas-tugas kepolisian; *environmental security*, yang menekankan rancangan fisik lingkungan; dan *defensible space*, yang tidak hanya menekankan rancangan lingkungan fisik, tetapi juga rancangan sosial.

## **B. Kajian Terhadap Asas/ Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma**

Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan pernyataan dalam pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum.

Berbagai bidang kehidupan manusia dapat terus berkembang karena ditunjang dengan ilmu pengetahuan yang terus mengembangkan teori. Selanjutnya teori tersebut dikembangkan dengan praktek dalam kehidupan nyata. Ilmu pengetahuan mengenai perundang-undangan merupakan pengantar dalam mempelajari

beberapa hal penting serta yang dirasakan perlu dalam mempersiapkan, membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan.

Tentang berlakunya perundang-undangan atau undang-undang dalam arti materiil, dikenal adanya beberapa asas. Asas-asas itu dimaksudkan, agar perundang-undangan mempunyai akibat yang positif, apabila benar-benar dijadikan pegangan dalam penerapannya, walaupun untuk hal itu masih diperlukan suatu penelitian yang mendalam, untuk mengungkapkan kebenarannya. Beberapa azas yang lazim dikenal adalah sebagai berikut:

1. Azas pertama: undang-undang tidak berlaku surut.
2. Azas kedua: undang-undang, dibuat penguasa yang, lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Hal ini mempunyai akibat-akibat sebagai berikut:
  - a. Peraturan yang lebih tinggi tidak dapat diubah atau dihapuskan oleh peraturan yang lebih rendah, akan tetapi proses sebaliknya adalah mungkin.
  - b. Hal-hal yang wajib diatur oleh peraturan atasan tidak mungkin diatur oleh peraturan rendahan, sedangkan sebaliknya adalah mungkin.
  - c. Isi peraturan rendahan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan atasan. Keadaan sebaliknya adalah mungkin dan kalau hal itu terjadi, maka peraturan rendahan itu menjadi batal.
  - d. Peraturan yang lebih rendah dapat merupakan peraturan pelaksanaan dan peraturan atasan sebaliknya adalah tidak.
3. Azas ketiga: menyatakan bahwa undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatannya sama. Maksudnya adalah, bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus itu dapat pula

diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat meneak-up peristiwa tersebut.

4. Azas keempat : undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya adalah, bahwa undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika undang-undang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang yang lama tersebut.
5. Azas kelima: menyatakan, bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Azas keenam: undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun mencapai pribadi, dilakukan melalui pembaharuan dan pelestarian.

I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

1. Asas-asas yang formal, yang meliputi:
  - a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
  - b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
  - c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
  - d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
  - e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).
2. Asas-asas yang material, yang meliputi:
  - a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
  - b. asas tentang dapat dikenali;
  - c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
  - d. asas kepastian hukum;
  - e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai "bintang pemandu";
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
3. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Dengan tujuan pembentukan undang-undang tidak sewenang-wenang makna diperlukan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Keterbukaan yakni bahwa sidang-sidang pembentukan undang-undang serta sikap tindakan pihak eksekutif dalam penyusunan

perundang-undangan diumumkan, agar ada tanggapan dari warga masyarakat yang berminat.

2. Memberikan hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul tertulis kepada penguasa, dengan cara-cara sebagai berikut:
  - a. Penguasa mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan penting yang menyangkut suatu peraturan dibidang kehidupan tertentu.
  - b. Suatu departemen mengandung organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rancangan undang-undang tertentu pula.
  - c. Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.
  - d. Pembentukan komisi-komisi penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli-ahli terkemuka (Soerjono Soekanto, 1987 : 8).

Secara logis tidak mungkin peraturan-peraturan akan dapat mencakup dan memperhitungkan semua perkembangan yang terjadi dalam masyarakat untuk mengurangi kelemahan-kelemahan tersebut, maka dapatlah ditempuh cara-cara sebagaimana dikemukakan di atas. Namun demikian harus tetap diakui bahwa pengaruh pribadi pasti akan ada pada pembentukan undang-undang (Soerjono Soekanto, 1987: 8).

Pengaturan mengenai azas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, meliputi Asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan keberhasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Sedangkan tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan perundang-undangan berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut.

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sementara didalam Pasal (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan dirumuskan sebagai berikut:

1. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
2. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Kebangsaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralis-tik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;

6. Bhinneka Tunggal Ika bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
10. Keseimbangan; keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami yakni teori jenjang norma. **Hans Nawiasky** dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori **Hans Kelsen**, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, **Hans Nawiasky** menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang,

norma hukum juga berkelompok-kelompok. **Nawiasky** mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni:

- 1 *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- 2 *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- 3 *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- 4 *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

Dalam pembentukan Perda tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN), norma fundamental negara yang dipedomani adalah Pancasila yang didalamnya terkandung nilai-nilai dasar negara, sedangkan aturan dasar negara yang menjadi pedoman adalah Undang-undang Dasar 1945. Selain itu pembentukan perda juga memperhatikan undang-undang formal, dan dalam aturan pelaksanaan yang terkait dengan yang terkait dengan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN), sehingga tercipta keselarasan dengan peraturan perundang-undangan pada level diatasnya.

Didalam pembuatan peraturan daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika kota Surakarta ini, menggunakan asas-asas tersebut sehingga peraturan yang dibuat dapat terukur dan mencapai harapan dari masyarakat kota Surakarta.

#### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.**

Permasalahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan bahan adiktif lainnya (Narkoba) baik ditingkat global, regional dan nasional, sejak lama telah menjadi

kejahatan luar biasa (*extra ordinary crimes*) yang terus mengancam dan merusak sendi-sendi kehidupan manusia, berbangsa dan kemajuan. Trend penyalahgunaan narkoba semakin hari semakin meningkat, melihat fenomena pemberitaan di berbagai media, baik cetak maupun elektronik yang hampir setiap hari memberitakan tentang penangkapan penyalahgunaan narkoba oleh aparat BNN maupun pihak POLRI merata hampir disemua daerah di Indonesia, termasuk di Kota Surakarta.

Kasus penyalahgunaan narkoba di Kota Surakarta sendiri tidak hanya terjadi pada usia dewasa saja, melainkan terjadi juga pada usia remaja/pemuda. Berdasarkan data kasus penyalahgunaan narkoba yang terjadi di Kota Surakarta dari tahun 2015 hingga 2019 mengalami perkembangan yang fluktuatif cenderung meningkat. Terdapat 89 kasus penyalahgunaan narkoba yang terjadi di tahun 2015 kemudian meningkat hampir 175 % menjadi 151 kasus pada tahun 2019. Total kasus peredaran dan penyalahgunaan narkoba yang ditangani oleh Polresta Kota Surakarta selama 5 tahun terakhir ini sebanyak 720 kasus.

Jenis narkoba yang banyak beredar dan digunakan di Kota Surakarta adalah jenis shabu, ganja dan ekstasi, akan tetapi shabu menjadi barangbukti yang banyak disita oleh Polres Kota Surakarta selama lima tahun terakhir adalah shabu, dan ganja, kemudian ekstasi. Jenis Shabu menduduki posisi tertinggi.

Dilihat berdasarkan jumlah tersangka kasus penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba Kota Surakarta selama 5 tahun terakhir didominasi kelompok usia 30-59 tahun dan kebanyakan adalah berjenis kelamin laki-laki. Pada tahun 2019 total tersangka sebanyak 148 orang, dimana pada kelompok usia 30-59 tahun sebanyak 81 orang, dengan jumlah tersangka laki-laki 148 orang dan perempuan sebanyak 3 orang.

Pada tahun 2019 tingkat pendidikan pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba tertinggi adalah berpendidikan SMA

sebanyak 81 orang; berpendidikan SD dan SMP masing-masing 31 orang dan yang memiliki pendidikan tingkat Perguruan Tinggi sebanyak 7 orang.

Dilihat dari pekerjaan pelaku penyalahgunaan narkoba tersebar dalam berbagai jenis pekerjaan. Pada tahun 2019 pelaku penyalahgunaan narkoba terbanyak bekerja sebagai karyawan swasta, sebanyak 64 orang dan wiraswasta sebanyak 33 orang. Tersangka dengan status pelajar sebanyak 5 orang dan mahasiswa 1 orang. Untuk tersangka kasus penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dengan dengan pekerjaan lain-lain sebanyak 37 orang.

Berdasarkan data jumlah pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba pada tahun 2019 untuk pengedar dan pengguna masing-masing 70 orang dan bandar 10 orang. Jumlah pengguna pada tahun 2019 meningkat dari 60 orang pada tahun 2018 menjadi 70 orang. Keberadaan bandar mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dari 0 orang di tahun 2018 menjadi 10 orang pada tahun 2019.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Maraknya penyalahgunaan NAPZA tidak hanya dikota-kota besar saja termasuk Kota Surakarta. Peran penting sektor kesehatan sering tidak disadari oleh petugas kesehatan itu sendiri, bahkan para pengambil keputusan, kecuali mereka yang berminat dibidang kesehatan jiwa, khususnya penyalahgunaan NAPZA. Bidang ini perlu dikembangkan secara lebih profesional, sehingga menjadi salah satu

pilar yang kokoh dari upaya penanggulangan penyalahgunaan NAPZA. Namun mengingat dampak negatif dan bahaya yang ditimbulkan oleh narkotika, bahkan tidak aman digunakan oleh manusia jika tidak sesuai dengan peruntukannya, maka pembuatan, penggunaan, dan peredarannya harus diatur oleh hukum.

Selama ini upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) telah dilakukan oleh aparat BNN berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan juga melibatkan aparat-aparat lain yang terkait seperti Kepolisian, TNI serta Bea dan Cukai, namun faktanya angka penyalahgunaan dan peredaran gelap masih terus meningkat setiap tahun. Ini membuktikan bahwa tidak cukup mengandalkan aparat penegak hukum untuk melakukan upaya P4GN tersebut.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika Kota Surakarta akan memberikan pedoman kepada perangkat daerah, instansi terkait dan masyarakat dalam Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika di Kota Surakarta. Dengan adanya Perda P4GN dan Prekursor Narkotika diharapkan tercipta sinergitas antara BNNK, kepolisian, TNI, Pemerintah Daerah, pihak swasta dalam melakukan pemberantasan narkoba sehingga sosialisasi bahaya narkoba dapat tersampaikan ke masyarakat dengan baik.

Dukungan anggaran dari Pemerintah Kota Surakarta penting untuk membantu pelaksanaan kegiatan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, antara lain pemeriksaan test urine bagi para ASN dilingkungan Pemerintah Kota serta diseminasi publikasi mengenai bahaya narkoba, sebagai bentuk dukungan penuh Pemerintah Kota Surakarta dalam upaya pencegahan dini guna meminimalisir terjadinya peredaran narkoba di daerah. Selain itu penyediaan fasilitas dan sarana dalam

mendukung kegiatan P4GN juga dilakukan oleh pemerintah daerah melalui pembangunan fasilitasi pembentukan rumah sakit dan puskesmas sebagai Instansi Penerima Wajib Lapor (IPWL).

Peraturan daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika ini memberikan dampak terhadap pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk penyediaan anggaran dalam rangka sosialisasi; pelaksanaan deteksi dini; pemberdayaan masyarakat; pemetaan wilayah rawan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika; peningkatan kapasitas pelayanan rehabilitasi medis; peningkatan peran serta dinas terkait dan pihak lain dalam penyelenggaraan kegiatan vokasional; dan penyediaan data dan informasi mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

#### **E. Analisis RIA Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.**

Analisis RIA (*Regulatory Impact Assessment*) adalah sebuah proses yang secara sistematis menilai signifikasi dampak (baik secara positif maupun negative) dari sebuah regulasi. Penilaian ini dilakukan baik untuk mengukur dampak dari regulasi yang sedang diusulkan (*ex ante*) maupun dampak nyata dari sebuah regulasi yang sudah ada dan tengah berjalan (*ex post*). RIA merupakan salah satu instrument dalam melakukan reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang- undangan yang dibangun oleh pemerintah, baik pada prosesnya maupun outputnya.

Melalui tahapan RIA, diharapkan akan dapat membantu regulator (pemerintah) dalam mengambil keputusan terbaik dengan memastikan beberapa hal:

1. Efektifitas regulasi dalam: (1) menyelesaikan masalah yang ada; dan (2) mencapai sasaran (*objective*) yang mendasari penerbitan regulasi;
2. Memastikan bahwa perumus regulasi telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan yang tersedia;
3. Meneliti bagaimana manfaat dan biaya (dampak) dari suatu regulasi, terutama manfaat dan biaya yang harus dihadapi para pihak yang terkena regulasi;
4. Memastikan bahwa dalam tahapan perumusan regulasi telah dilakukan koordinasi, konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait; dan
5. Menilai strategi implementasi regulasi, termasuk administrasi, sosialisasi dan monitoring pelaksanaan kebijakan.

Analisis RIA (*Regulatory Impact Assessment*) dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Pemerintah Kota Surakarta adalah sebagai berikut: Perumusan masalah dengan kondisi empiris tingginya Tindak pidana penyalah gunaan narkotika, maka bagaimanakah upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yang berkepastian hukum yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah kota Surakarta sesuai dengan kewenangannya.

Berdasarkan pada perumusan masalah maka diperlukan upaya untuk pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yang sesuai dengan ketentuan hukum normative dan memiliki kearifan lokal sesuai dengan kebutuhan hukum yang diperlukan. Identifikasi pada penyelesaian masalah pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika maka melalui beberapa tahapan seperti pencegahan, upaya rehabilitasi, yang memerlukan dukungan

dari pemangku kepentingan di Kota Surakarta dan peran serta masyarakat.

Analisis biaya disesuaikan dengan kemampuan daerah, khususnya dalam pembentukan Tim Fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di tingkat Kota Tim Fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di tingkat kecamatan.

### **BAB III**

### **EVALUASI DAN ANALISIS**

### **PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisis peraturan perundangan terkait dalam proses penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GN) dalam rangka mengkaji terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi landasan hukum saat proses perda ini akan disusun. Pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan untuk melihat sejauh mana peraturan yang ada saat

ini memiliki keterkaitan sehingga memberikan informasi yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai tugas dan kewenangan pemerintah daerah dalam P4GN. Pengkajian dilakukan baik dengan peraturan perundang-undangan yang sifatnya vertikal maupun horizontal. Kajian dilakukan dengan pola harmonisasi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya yang terkait, sehingga dihasilkan sebuah acuan bagi daerah dalam penyusunan perda P4GN.

Pengkajian terhadap peraturan baik yang sifatnya undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri maupun peraturan yang sudah ada di daerah agar ada sinkronisasi mengenai tugas dan kewenangan daerah dalam merumuskan peraturan daerah tentang P4GN. Dengan sinkronnya antar pengaturan akan menghasilkan substansi dan materi pengaturan daerah tentang P4GN dan terhindar dari adanya tumpang tindih pengaturan dengan pengaturan yang sudah ada. Hasil evaluasi dan analisis terhadap peraturan yang ada ini juga akan menjadi bahan dalam penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang P4GN.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang P4GN, harmonisasi terhadap peraturan perundangan yang memiliki keterkaitan erat dengan penyusunan proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah Tentang P4GN, antara lain sebagai berikut :

#### **A. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika**

Dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah Tentang P4GN, pengaturan undang-undang yang menjadi rujukan adalah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika. Berdasarkan hasil analisis dan kajian yang dilakukan, pengaturan mengenai P4GN yang dapat diterjemahkan oleh pemerintah daerah di luar pengaturan yang sifatnya umum, secara substansi meliputi :

##### **1. Pengobatan dan Rehabilitasi**

Penggunaan jenis narkotika atau prekursor narkotika untuk kepentingan medis atau pengobatan diperbolehkan oleh negara mendasarkan pada peraturan perundang-undangan. Tenaga

medis yang ada ada pada pusat layanan kesehatan di daerah, baik Rumah Sakit, Puskesmas atau jenis lembaga layanan kesehatan lainnya yang disahkan berdasarkan peraturan, dapat memberikan jenis narkotika golongan II dan III secara terbatas kepada pasien berdasarkan indikasi medis bahwa pasien yang bersangkutan membutuhkan.

Penggunaan narkotika untuk kepentingan medis pada lembaga kesehatan yang ada dalam jangkauan kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dapat dilakukan dengan mengacu pada undang-undang. Artinya dalam hal ini layanan kesehatan dapat mengadakan jenis narkotika untuk pengobatan setelah memenuhi ketentuan/ persyaratan yang berlaku. Dalam Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, mengenai pengobatan dijelaskan dalam pasal 53 yang berbunyi :

### **Pasal 53**

- (1) Untuk kepentingan pengobatan dan berdasarkan indikasi medis, dokter dapat memberikan Narkotika Golongan II atau Golongan III dalam jumlah terbatas dan sediaan tertentu kepada pasien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pasien sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memiliki, menyimpan, dan/atau membawa Narkotika untuk dirinya sendiri.
- (3) Pasien sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mempunyai bukti yang sah bahwa Narkotika yang dimiliki, disimpan, dan/atau dibawa untuk digunakan diperoleh secara sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rehabilitasi merupakan suatu proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial, agar bekas pecandu Narkotika dapat kembali melaksanakan fungsi sosial dalam kehidupan masyarakat. Sementara itu yang dimaksud

dengan Rehabilitasi Medis adalah suatu proses kegiatan pengobatan secara terpadu untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan Narkotika. Dalam hal ini, bagi pecandu narkotika wajib melakukan rehabilitasi medis salah satunya dapat dilakukan di Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), Rumah Sakit yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai rujukan rehabilitasi medis. Selain itu, pecandu Narkotika yang sudah cukup umur wajib melaporkan diri atau dilaporkan oleh keluarganya kepada pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan/atau lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah. Penjelasan tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Pasal 54, 55 dan 56 yang berbunyi :

**Pasal 54**

Pecandu Narkotika dan korban penyalahgunaan Narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial.

**Pasal 55**

- (1) Orang tua atau wali dari Pecandu Narkotika yang belum cukup umur wajib melaporkan kepada pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan/atau lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah untuk mendapatkan pengobatan dan/atau perawatan melalui rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial.
- (2) Pecandu Narkotika yang sudah cukup umur wajib melaporkan diri atau dilaporkan oleh keluarganya kepada pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan/atau lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah untuk mendapatkan pengobatan dan/atau perawatan melalui rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial.

Pemerintah daerah juga dapat berperan dengan mengoptimalkan lembaga-lembaga yang ada di daerah yang

memiliki kepedulian dan pelayanan rehabilitasi pecandu narkotika. Lembaga tersebut baik yang bersifat sosial, keagamaan maupun yang bersifat kearifan lokal (tradisional). Hal ini dapat terlihat pada pasal 57 dan 58 yang berbunyi :

**Pasal 57**

Selain melalui pengobatan dan/atau rehabilitasi medis, penyembuhan Pecandu Narkotika dapat diselenggarakan oleh instansi pemerintah atau masyarakat melalui pendekatan keagamaan dan tradisional.

**Pasal 58**

Rehabilitasi sosial mantan Pecandu Narkotika diselenggarakan baik oleh instansi pemerintah maupun oleh masyarakat.

**2. Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan terhadap segala bentuk yang berhubungan dengan narkotika yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta pada lingkup pencegahan dan peningkatan layanan tempat rehabilitasi yang dimiliki atau berada dalam jangkauan Pemerintah Kota Surakarta, baik milik sendiri maupun milik masyarakat. Kewenangan tersebut dapat diambil dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, yaitu pada pasal 60 dan 61 yang berbunyi :

**Pasal 60**

- (1) Pemerintah melakukan pembinaan terhadap segala kegiatan yang berhubungan dengan Narkotika.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi upaya :
  - b. mencegah penyalahgunaan Narkotika;
  - c. mencegah generasi muda dan anak usia sekolah dalam penyalahgunaan Narkotika, termasuk dengan memasukkan pendidikan yang berkaitan dengan Narkotika dalam kurikulum sekolah dasar sampai lanjutan atas;

- e. meningkatkan kemampuan lembaga rehabilitasi medis bagi Pecandu Narkotika, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat.

Pemerintah Kota Surakarta juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan. Dalam hal ini, pengawasan oleh pemerintah kota dilakukan terhadap segala bentuk kegiatan yang berkaitan dengan narkotika. Pengawasan dilakukan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan alat-alat potensial yang dapat disalahgunakan untuk kepentingan narkotika. Pengawasan juga dilakukan terhadap produk-produk yang akan beredar dimasyarakat sesuai dengan ijin usaha yang sudah terdaftar di daerah. Acuan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika yang dapat diterjemahkan dalam pengawasan terlihat dalam pasal 61, yang berbunyi :

### **Pasal 61**

- (1) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap segala kegiatan yang berkaitan dengan Narkotika.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. alat-alat potensial yang dapat disalahgunakan untuk melakukan tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika;
  - b. evaluasi keamanan, khasiat, dan mutu produk sebelum diedarkan;

### **3. Pencegahan dan Pemberantasan**

Pencegahan merupakan segala bentuk kegiatan dalam upaya menahan dan mengurangi terjadinya penyalahgunaan narkotika yang dilakukan oleh masyarakat. Sementara itu, pemberantasan merupakan upaya memusnahkan atau menghilangkan segala bentuk kegiatan penyalahgunaan narkotika, baik dari sisi produksi, penyebaran maupun dari

pengguna. Pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah dapat dilakukan dengan memfasilitasi kegiatan-kegiatan BNN yang ada di Kota Surakarta berdasarkan kewenangan daerah, baik dari sisi pendanaan, SDM, sarana prasarana maupun koordinasi dalam upaya pencegahan dan pemberantasan narkotika.

Fasilitas pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dapat dilakukan dengan fasilitasi terhadap kegiatan kelembagaan BNN berupa upaya-upaya pencegahan, pemberantasan, rehabilitasi, hukum dan kerja sama dan pemberdayaan masyarakat. Upaya fasilitasi tidak terlepas dari bagaimana pemerintah daerah memberikan dukungan terhadap BNN yang ada di daerah. hal tersebut dikarenakan sesuai dengan undang-undang bahwa dalam satu daerah (kabupaten/kota) dapat dibentuk lembaga BNN sesuai dengan urgensi kebutuhan. Dalam hal ini, jika BNN sudah terbentuk dalam satu daerah, maka daerah yang bersangkutan dapat memberikan fasilitasi terhadap kegiatan-kegiatan upaya pencegahan dan pemberantasan narkotika. Keberadaan BNN yang ada di kabupaten/kota seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika yang berbunyi :

### **Pasal 66**

BNN provinsi dan BNN kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (3) merupakan instansi vertikal.

### **Pasal 67**

- (1) BNN dipimpin oleh seorang kepala dan dibantu oleh seorang sekretaris utama dan beberapa deputi.
- (2) Deputi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membidangi urusan:
  - a. bidang pencegahan;
  - b. bidang pemberantasan;
  - c. bidang rehabilitasi;

- d. bidang hukum dan kerja sama; dan
- e. bidang pemberdayaan masyarakat.

### **Pasal 70**

BNN mempunyai tugas:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan nasional mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- b. mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- c. berkoordinasi dengan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- d. meningkatkan kemampuan lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial pecandu Narkotika, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat;
- b. memberdayakan masyarakat dalam pencegahan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotika;
- c. memantau, mengarahkan, dan meningkatkan kegiatan masyarakat dalam pencegahan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotika;
- d. melakukan kerja sama bilateral dan multilateral, baik regional maupun internasional, guna mencegah dan memberantas peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- e. mengembangkan laboratorium Narkotika dan Prekursor Narkotika;

- f. melaksanakan administrasi penyelidikan dan penyidikan terhadap perkara penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika; dan
- g. membuat laporan tahunan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang.

#### **4. Peran Serta Masyarakat**

Untuk meningkatkan upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika dan prekursor narkotika tidak hanya sebatas kewajiban pemerintah melalui BNN maupun melalui fasilitas pemerintah daerah, namun diperlukan adanya peran masyarakat dengan memberikan kesempatan untuk berperan serta dan membantu pelaksanaan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Psikotropika, Prekursor, dan bahan adiktif lainnya (P4GN) kecuali bahan adiktif untuk tembakau dan alkohol.

Peran masyarakat ini dapat diwujudkan dengan upaya mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika. Masyarakat dapat melaporkan bila mengetahui adanya penyalahgunaan atau peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika kepada pihak berwenang.

Dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat, pemerintah daerah dapat memberikan berbagai kegiatan fasilitasi dan pemberdayaan masyarakat untuk terlibat dalam kampanye, sosialisasi maupun pemberian informasi. Selain itu peran masyarakat dalam dukungan terhadap penyusunan perencanaan, program, dan anggaran dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang P4GN. Peran-peran tersebut dapat menjadi salah satu obyek yang diatur oleh pemerintah daerah, sehingga peran fasilitasi tidak hanya pada upaya-upaya yang dilakukan oleh BNN namun juga masyarakat.

Peran masyarakat dalam pelaksanaan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, pasal 104, 105, 106 dan 107 yang berbunyi :

**Pasal 104**

Masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta membantu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

**Pasal 105**

Masyarakat mempunyai hak dan tanggung jawab dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

**Pasal 106**

Hak masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika diwujudkan dalam bentuk:

- a. mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- b. memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang adanya dugaan telah terjadi tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika kepada penegak hukum atau BNN yang menangani perkara tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- c. menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum atau BNN yang menangani perkara tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- d. memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum atau BNN;

- e. memperoleh perlindungan hukum pada saat yang bersangkutan melaksanakan haknya atau diminta hadir dalam proses peradilan.

### **Pasal 107**

Masyarakat dapat melaporkan kepada pejabat yang berwenang atau BNN jika mengetahui adanya penyalahgunaan atau peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

## **B. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan**

Dalam UU Kesehatan, penanganan gangguan kesehatan akibat narkotika hanya merupakan bagian kecil dari pengaturan kesehatan, pelayanan kesehatan terkait narkotika tidak memiliki kekhususan dan diperlakukan sama dengan pelayanan kesehatan lainnya. UU Kesehatan mengatur mengenai rehabilitasi sebagai salah satu fasilitas pelayanan kesehatan yang diberikan kepada masyarakat sebagaimana bunyi dalam Pasal 52:

- 1) Pelayanan kesehatan terdiri atas:
  - a. pelayanan kesehatan perseorangan; dan
  - b. pelayanan kesehatan masyarakat.
- 2) Pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan dengan pendekatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif.

Upaya penanganan rehabilitasi terhadap pecandu narkotika di dalam UU Kesehatan merupakan bentuk pelayanan kesehatan kuratif dan rehabilitatif. Pada angka 14 dan 15 Ketentuan Umum dijelaskan bahwa pelayanan kesehatan kuratif adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pengobatan yang ditujukan untuk penyembuhan penyakit, pengurangan penderitaan akibat penyakit, pengendalian penyakit, atau pengendalian kecacatan agar kualitas penderita dapat terjaga seoptimal mungkin, sedangkan pelayanan kesehatan rehabilitatif adalah kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan untuk mengembalikan bekas penderita ke dalam masyarakat sehingga dapat

berfungsi lagi sebagai anggota masyarakat yang berguna untuk dirinya dan masyarakat semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuannya.

### **C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa**

Menurut Pasal 1, Kesehatan Jiwa adalah kondisi dimana seorang individu dapat berkembang secara fisik, mental, spiritual, dan sosial sehingga individu tersebut menyadari kemampuan sendiri, dapat mengatasi tekanan, dapat bekerja secara produktif, dan mampu memberikan kontribusi untuk komunitasnya. Setiap kegiatan untuk mewujudkan derajat kesehatan jiwa yang optimal bagi setiap individu, keluarga, dan masyarakat dilakukan dengan pendekatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang diselenggarakan secara menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/ atau masyarakat.

Menurut Pasal 8 ayat (9), perlu dilakukan upaya promotif terkait penyalahgunaan narkotika di lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan. Upaya promotif tersebut salah satunya berbentuk pencegahan penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif dan pemberian akses terhadap rehabilitasi narkotika, psikotropika, dan zat adiktif.

UU Kesehatan Jiwa juga mengamanatkan untuk menyelenggarakan rangkaian pelayanan kesehatan jiwa. Dalam Pasal 54 ayat (1) menyatakan setiap rumah sakit jiwa wajib menyediakan ruang untuk pasien narkotika, psikotropika dan zat adiktif dengan jumlah tempat tidur paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari jumlah tempat tidur yang ada. Dengan demikian, pelaksanaan rehabilitasi penyalah guna dan pecandu narkotika tidak hanya dilakukan di Balai Besar Rehabilitasi dan Rumah Sakit Ketergantungan Obat, melainkan juga bisa dilaksanakan di rumah sakit jiwa sesuai dengan UU Kesehatan Jiwa.

#### **D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Pasal 9 ayat (1) menjelaskan bahwa urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pada ayat (2) dijelaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan konkuren tersebut terdiri dari beberapa bidang, salah satunya adalah bidang sosial. Dalam Lampiran UU Pemda, salah satu subbidang urusan pemerintahan bidang sosial adalah rehabilitasi sosial. Urusan pemerintah pusat yaitu melakukan rehabilitasi bekas korban penyalahgunaan NAPZA, orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immuno Deficiency Syndrome*. Urusan pemerintah kabupaten/kota yaitu rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA dan orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome* yang tidak memerlukan rehabilitasi pada panti, dan rehabilitasi anak yang berhadapan dengan hukum.

Dengan demikian berdasarkan **Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah** maka rehabilitasi sosial bagi korban penyalahgunaan NAPZA menjadi kewenangan pemerintah pusat, bukan kabupaten/kota.

#### **E. Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Aksi Nasional P4GN 2018-2019**

Jika kita melihat pada Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Aksi Nasional P4GN tahun 2018-2019, walaupun periodenya sudah berakhir ditahun 2019 dan periode berikutnya belum ditetapkan, maka Inpres ini menjadi salah satu referensi bagi pemerintah daerah dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang P4GN. Dalam lampiran Inpres tersebut, terdapat pembagian

peran dalam P4GN, baik oleh pemerintah pusat melalui kementerian dan lembaga maupun peran yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam upaya P4GN, Inpres ini membagi peran dan fungsi P4GN ke dalam Bidang Pencegahan, Pemberantasan, Rehabilitasi, dan Penelitian Dan Pengembangan Penanganan Penyalahgunaan Narkotika dan Prekursor Narkotika. Melalui Inpres tersebut, Pemerintah Daerah dalam P4GN memiliki peran sebagai berikut :

### **1. Bidang Pencegahan**

- a. Peningkatan kampanye publik tentang bahaya penyalahgunaan narkotika dan prekursor narkotika, melalui :
  - Sosialisasi bahaya narkotika dan prekursor narkotika serta informasi tentang P4GN kepada pegawai aparatur sipil negara koma prajurit tentara nasional indonesia dan anggota kepolisian negara republik indonesia.
  - Pembentukan regulasi tentang P4GN di masing-masing Kementerian atau lembaga dan pemerintah daerah.
  - Pembinaan dan penyebarluasan p4gn kepada seluruh badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik daerah (BUMD).
- b. Deteksi dini penyalahgunaan narkotika dan prekursor narkotika, melalui :
  - Pelaksanaan tes urine kepada seluruh pegawai aparatur sipil negara, termasuk calon aparatur sipil negara.
  - Pembentukan satuan tugas/relawan anti narkotika dan prekursor narkotika.
- c. Pemberdayaan masyarakat, melalui pengembangan potensi masyarakat pada kawasan rawan dan rentan narkotika dan prekursor narkotika.

### **2. Bidang Pemberantasan**

Peran pemerintah daerah dalam pemberantasan yaitu dengan pembersihan tempat dan kawasan rawan peredaran gelap narkotika

dan prekursor narkotika. Peran ini dilakukan melalui pemetaan dan pemusnahan ladang ganja.

### **3. Bidang Rehabilitasi**

Peran pemerintah daerah dalam bidang rehabilitasi yaitu dengan peningkatan kapasitas layanan rehabilitasi korban penyalahgunaan narkotika dan prekursor narkotika. Peran ini dilakukan melalui penyediaan sumber daya manusia pelaksanaan rehabilitasi yang kompeten.

### **4. Bidang Penelitian dan Pengembangan Penanganan Penyalahgunaan Narkotika dan Prekursor Narkotika.**

Peran pemerintah daerah dalam Bidang Penelitian dan Pengembangan Penanganan Penyalahgunaan Narkotika dan Prekursor Narkotika yaitu dengan penyediaan data terkait P4GN.

## **F. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika**

Dalam rangka mendukung program pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika diperlukan peningkatan peran pemerintah daerah dan masyarakat. Peran pemerintah daerah kemudian dijabarkan dalam Permendagri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika. Melalui permendagri tersebut, peran pemerintah kabupaten/kota dalam P4GN dijabarkan sebagai berikut :

### **1. Kewenangan Fasilitasi P4GN**

Pemerintah kabupaten/kota memberikan fasilitasi dalam rangka P4GN melalui tugas dan fungsi sesuai kewenangannya. Peran pemerintah daerah dalam fasilitasi dijelaskan melalui pasal berikut:

#### **Pasal 2**

- (3) Bupati/wali kota melakukan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah kabupaten/kota.

- (4) Pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), dilakukan oleh Perangkat Daerah yang terkait dengan Pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dan dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik.
- (5) Pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan dilaksanakan oleh camat.
- (6) Pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kelurahan dilaksanakan oleh lurah.
- (7) Pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Desa dilaksanakan oleh kepala desa.

## **2. Ruang Lingkup Fasilitasi P4GN**

### **Pasal 3**

Fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika meliputi:

- a. penyusunan peraturan daerah mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- b. sosialisasi;
- c. pelaksanaan deteksi dini;
- d. pemberdayaan masyarakat;
- e. pemetaan wilayah rawan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- f. peningkatan kapasitas pelayanan rehabilitasi medis;
- g. peningkatan peran serta dinas terkait dan pihak lain dalam penyelenggaraan kegiatan vokasional; dan

- h. penyediaan data dan informasi mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

### **3. Ruang Lingkup Peraturan Daerah tentang Fasilitasi P4GN**

#### **Pasal 4**

- (1) Peraturan daerah paling sedikit memuat:

- a. pencegahan;
- b. antisipasi dini;
- c. penanganan;
- d. partisipasi masyarakat;
- e. rehabilitasi;
- b. pendanaan; dan
- c. sanksi

### **4. Pencegahan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotikadan Prekursor Narkotika**

#### **Pasal 4**

- (2) Sosialisasi melalui kegiatan:

- a. seminar;
- b. lokakarya;
- b. workshop;
- c. kegiatan keagamaan;
- d. penyuluhan;
- e. pagelaran, festival seni dan budaya;
- f. outbound seperti jambore, perkemahan, dan napak tilas;
- g. perlombaan seperti lomba pidato, jalan sehat, dan cipta lagu;
- h. pemberdayaan masyarakat;
- i. pelatihan masyarakat;
- j. karya tulis ilmiah;
- k. diseminasi, asistensi dan bimbingan teknis; dan

1. bentuk kegiatan lain yang sejalan dengan aksi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika.

## **5. Deteksi Dini Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika**

### **Pasal 4**

- (3) Pelaksanaan deteksi dini melalui kegiatan:
- a. pelaksanaan tes urine kepada penyelenggara pemerintahan daerah; dan
  - b. pelibatan satuan tugas relawan anti Narkotika.

## **6. Pemberdayaan Masyarakat dalam Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika**

### **Pasal 4**

- (4) Pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan:
- a. kerja sama/kemitraan dengan organisasi kemasyarakatan, lembaga kemasyarakatan, swasta, perguruan tinggi, sekolah, dan sukarelawan;
  - b. pengembangan potensi masyarakat pada kawasan rawan dan rentan Narkotika;
  - c. pelibatan forum kerukunan umat beragama, forum kewaspadaan dini masyarakat di daerah dan forum pembauran kebangsaan;
  - d. pelibatan instansi penerima wajib lapor yang diselenggarakan oleh masyarakat di daerah; dan
  - e. pelibatan tokoh masyarakat.

## **7. Peningkatan kapasitas pelayanan rehabilitasi medis dalam Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika**

### **Pasal 4**

- (5) Peningkatan kapasitas pelayanan rehabilitasi medis melalui kegiatan:

- a. penyediaan layanan rehabilitasi medis; dan
- b. penyediaan dan pengembangan sumber daya manusia pelaksana rehabilitasi medis yang kompeten.

## **8. Rencana Aksi Daerah Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika**

### **Pasal 5**

- (1) Dalam pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, gubernur, bupati/wali kota, dan camat menyusun rencana aksi daerah yang dilaksanakan setiap tahun.
- (2) Penyusunan rencana aksi daerah berpedoman pada format rencana aksi daerah sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- (3) Rencana aksi daerah disampaikan kepada Menteri melalui Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum.

## **9. Tim Terpadu Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika**

### **Pasal 6**

Untuk meningkatkan pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dibentuk tim terpadu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan.

### **Pasal 8**

- (1) Susunan keanggotaan tim terpadu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah kabupaten/kota terdiri atas :

- a. Ketua : bupati/wali kota
- b. Wakil Ketua I : sekretaris daerah kabupaten/kota
- c. Wakil Ketua II : kepala badan narkotika nasional kabupaten/kota
- d. Sekretaris/Ketua : kepala badan kesatuan bangsa dan politik kabupaten/kota
- e. Pelaksana Harian
- e. Anggota :
  - 1. unsur Perangkat Daerah di daerah kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan
  - 2. unsur kepolisian di daerah kabupaten/kota
  - 3. unsur Tentara Nasional Indonesia di daerah kabupaten/kota

(2) Tim terpadu kabupaten/kota bertugas:

- a. menyusun rencana aksi daerah pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah kabupaten/kota;
- b. mengoordinasikan, mengarahkan, mengendalikan, dan mengawasi pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah kabupaten/kota; dan
- c. menyusun laporan pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah kabupaten/kota.

(3) Susunan keanggotaan tim terpadu kabupaten/kota, ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota.

**Pasal 9**

- (1) Susunan keanggotaan tim terpadu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan terdiri atas:

- a. Ketua : Camat
- b. Wakil Ketua/ Pelaksana : sekretaris Camat Harian
- c. Anggota :
  - 1. kepala unit pelaksana teknis dinas
  - 2. kepala desa/lurah
  - 3. unsur kepolisian di kecamatan
  - 4. unsur Tentara Nasional Indonesia di kecamatan

(2) Tim terpadu di Kecamatan, betugas:

- a. menyusun rencana aksi daerah pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan;
- b. mengoordinasikan, mengarahkan, mengendalikan, dan mengawasi pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan; dan
- c. menyusun laporan pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan.

(3) Susunan keanggotaan tim terpadu di Kecamatan, ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota.

## **10. Monitoring, Evaluasi, dan Pelaporan**

Peran pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan melalui permendagri ini dijelaskan dalam pasal berikut :

### **Pasal 10**

(4) Bupati/wali kota melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala terhadap pelaksanaan rencana aksi daerah di daerah kabupaten/kota.

(5) Camat melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala terhadap pelaksanaan rencana aksi daerah di kecamatan dan Desa/Kelurahan.

### **Pasal 11**

- (2) Bupati/wali kota melaporkan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika lingkup daerah kabupaten/kota kepada gubernur.
- (3) Camat melaporkan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan kepada bupati/wali kota melalui badan/kantor kesatuan bangsa dan politik.
- (4) Kepala desa/lurah melaporkan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Desa/Kelurahan kepada bupati/wali kota melalui camat.

### **Pasal 12**

- (5) Hasil monitoring, evaluasi, dan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 11, menjadi bahan masukan dalam penyusunan rencana aksi daerah tahun berikutnya dan bahan evaluasi dalam penyusunan kebijakan.

### **Pasal 13**

- (6) Monitoring, evaluasi, dan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 11, dapat dilakukan secara daring melalui sistem informasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika atau disebut SIP4GN&PN.

## **11. Pembinaan dan Pengawasan**

Berkenaan dengan peran Pemerintah Kabupaten/kota dalam pembinaan dan pengawasan dalam permendagri ini dijelaskan melalui pasal berikut :

**Pasal 14**

- (4) Bupati/wali kota melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah kabupaten/kota.
- (5) Bupati/wali kota melalui camat melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan dan Desa/Kelurahan.

**12. Pendanaan**

Berkenaan dengan peran Pemerintah Kabupaten/kota dalam pendanaan dalam permendagri ini dijelaskan melalui pasal sebagai berikut :

**Pasal 15**

- (1) Pendanaan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika bersumber dari:
  - a. anggaran pendapatan dan belanja negara;
  - b. anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
  - c. anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota; dan
  - d. sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di kecamatan dan Kelurahan bersumber dari daftar isian pelaksanaan anggaran kecamatan dan Kelurahan.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Masyarakat tidaklah mau memandang sulit dan mempersalahkan lebih jauh mengenai apakah Pancasila termasuk *Philosophische Grondslag* atau *Weltanschauung*. Yang diamini oleh masyarakat merupakan setiap butir nilai-nilai hidup yang bermetamorfosis menjadi suatu cerminan bangsa Indonesia yang utuh. Setelah adanya Pancasila kemudian para stake Holder Bangsa Indonesia merasa perlu dibuatnya sebuah tonggak dasar yang berisi cita-cita, sejarah dan tujuan Bangsa Indonesia, bahkan hal itu harus memuat Pancasila di dalamnya, hingga akhirnya terbentuklah UUD 1945. Kini permasalahannya sudahkah Indonesia memerdekakan diri setiap masyarakatnya sesuai Pancasila dan UUD 1945. Hal ini menjadikannya pertanyaan bagi para masyarakat yang sedikit banyak belum merasakan genapnya penerapan Pancasila dan UUD 1945 dihidupnya, terutama bagi para perempuan dan anak. Sebuah kritik sosial yang seharusnya menjadi suatu perhatian besar seolah dibungkam dan diberi lebel ‘maklum’.

Terlalu sederhana jika kita mengaktualisasi konsep kemerdekaan hanyalah sekedar titik balik kebebasan bernegara tanpa ada ikut campur dari negara lain. Kemerdekaan bangsa Indonesia saat ini belumlah tercapai sepenuhnya. Setelah mendapat kemerdekaan yang di idam-idamkan tersebut, kemudian bangsa Indonesia merasa perlu untuk menyusun *Philosophische Grondslag* yang menjadi “Dasar Negara” atau “Dasar Filsafat Negara” dan juga *Weltanschauung* yang berarti “pandangan hidup”.

Maka dari itu dalam kaitannya dengan pelanggaran hak dasar manusia penegasan dalam UU Narkotika berkaitan erat dengan aktualisasi kewajiban negara untuk menjamin hak dasar setiap warga negara. Tidak terkecuali hak dasar pecandu narkotika, negara

memberikan perlindungan hukum bagi pecandu narkotika agar mendapatkan pemeriksaan dan proses hukum yang adil, karena hak untuk memperoleh pemeriksaan dan proses hukum yang adil, merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara. Berdasarkan kewajiban yang ada, kewajiban negara untuk menjamin hak tersebut di atas merupakan bentuk jaminan prosedural. Kendatipun demikian, jaminan prosedural tersebut memiliki arti penting dalam penjaminan hak dasar, yakni terletak pada fakta bahwa semua hak dasar manusia sering bergantung pada administrasi peradilan yang tepat melalui jaminan prosedural yang adil.

Konsep kewajiban negara dalam menjamin hak dasar warga negara yang didukung oleh teori asal mula negara, yakni teori perjanjian masyarakat (*contract social theory*). Generalisasi dari pendapat Thomas Hobbes, John Locke, dan J. J. Rousseau tentang teori perjanjian masyarakat menghasilkan kewajiban negara *to protect, to respect, to promote, and to fulfill* terhadap hak dasar manusia<sup>32</sup>. Kewajiban *to protect* merupakan kewajiban untuk melindungi hak dasar warga negara yang memerlukan Langkah-langkah segera untuk memastikan bahwa pelanggaran hak dasar manusia oleh negara dicegah. Kewajiban *to respect* terkait dengan kewajiban negara untuk menghormati hak dasar manusia dengan memberikan perlakuan yang setara dan bebas diskriminasi. Kewajiban *to promote* pada dasarnya adalah kewajiban negara untuk menaikkan harkat dan martabat hak dasar manusia melalui peraturan-peraturan yang dibentuk. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban *to fulfill* adalah kewajiban negara untuk memenuhi segala jenis hak dasar manusia baik yang tergolong ke dalam hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, Ilmu Negara, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm. 37-43.

<sup>33</sup> UNHCR, "Economic, Social, and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institute", (New York and Geneva: United Nation, 2005), hlm. 15-18.

Berdasarkan uraian di atas, landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika telah menjadi permasalahan yang mendapatkan perhatian serius dari segenap lapisan masyarakat karena telah merusak secara sistemik kondisi kehidupan masyarakat termasuk tata nilai dan masa depan generasi. Tata nilai dalam masyarakat yang terkristalisasi dalam Pancasila, antara lain adalah tata nilai ketuhanan dan kemanusiaan. Dalam tata nilai ketuhanan, kita dilarang menyakiti (mendzalimi) diri sendiri. Menyalahgunakan narkotika dan prekursor narkotika berarti sudah melukai diri sendiri. Dari sisi kemanusiaan, pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika akan sangat berbahaya bagi masyarakat dan negara jika tidak ditangani dengan tepat.

Berdasarkan pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika sejalan dengan tujuan negara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini bermakna bahwa negara harus memberikan perlindungan kepada seluruh rakyat Indonesia dari berbagai perbuatan yang dapat membahayakan, baik itu ancaman fisik maupun non-fisik. Berdasarkan landasan hukum yang ada, negara mengupayakan pencegahan terjadinya penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika. Selain itu, negara juga mengupayakan

penanganan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika dengan berorientasi pada peningkatan kualitas kesehatan dan kehidupan.

Dengan demikian, pencegahan dan pemberantasan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika sangat diperlukan agar tata nilai bangsa yang tercantum dalam Pancasila tidak rusak dan tidak menghambat tercapainya cita-cita bernegara kita. Hal ini dapat dilakukan dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN). Peraturan Daerah ini dibentuk dengan pertimbangan filosofis bahwa dalam rangka melindungi dan mempertahankan tata nilai masyarakat dan masa depan generasi muda, diperlukan upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

Sesuai dengan Visi dan Misi Walikota Surakarta 2021- 2026 “MEWUJUDKAN SURAKARTA SEBAGAI KOTA BUDAYA YANG MODERN, TANGGUH, GESIT, KREATIF, DAN SEJAHTERA, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan masyarakat Kota Surakarta yang tangguh, gesit dan sejahtera yang bebas dari pengaruh narkotika dan zat adiktif lainnya.

## **B. Landasan Sosiologis**

Sebagai masyarakat yang heterogen, penduduk Indonesia memiliki gaya hidup yang berbeda-beda. Gaya hidup masyarakat selain dipengaruhi oleh lingkungan sosialnya juga dipengaruhi oleh lingkungan keluarganya. Meskipun demikian, norma-norma sosial yang cenderung menjadi lebih longgar, maka kontrol sosial kurang begitu berjalan. Dalam kondisi demikian maka masyarakat mudah terjerumus dalam gaya hidup tertentu, yang kadang justru

bertentangan dengan norma sosial yang ada. Salah satu gaya hidup yang menghinggapi masyarakat antara lain penggunaan narkoba, yang menjadi masalah serius yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Walaupun berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasinya, namun penyalahgunaan narkoba selalu menjadi momok yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini. Penyalahgunaan narkoba juga mengkhawatirkan kehidupan berbangsa dan bernegara ke depannya akibat dampak negatif yang ditimbulkan oleh penyalahgunaan narkoba itu bagi generasi berikutnya.

Promosi Kesehatan bagi pengguna narkoba perlu diperhatikan di tahap lingkungan sosial oleh karenanya penanganan khusus bagi pengguna narkoba agar bisa mengurangi dampak buruk penggunaan obat terlarang ini menjadi sebuah keniscayaan. Istilah pengurangan dampak buruk berasal dari terjemahan Harm Reduction yang berarti pengurangan/penurunan kerugian/kerusakan. Pengurangan dampak buruk obat terlarang merupakan bentuk konsep program yang digunakan untuk mencegah atau mengurangi konsekuensi negatif yang berkaitan dengan perilaku penggunaan obat terlarang. Tujuan ini lebih bersifat jangka pendek dan pragmatis dari pada tujuan jangka panjang berupa penghentian penggunaan obat terlarang.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Pengaturan hukum secara nasional pada dasarnya merupakan representasi atas kebutuhan masyarakat akan penyelesaian persoalan yang dihadapi. Lahirnya sebuah pengaturan hukum mendasarkan pada kebutuhan hidup masyarakat atas suatu aturan yang dapat mengatur masalah yang terjadi dan memenuhi rasa keadilan yang diharapkan oleh masyarakat.

Indonesia yang digambarkan dengan Bhineka Tunggal Ika, yaitu “Bermacam-macam namun merupakan satu kesatuan sebagai bangsa Indonesia” merupakan satu negara yang memiliki tatanan nilai budaya yang beraneka ragam dari sabang sampai merauke. Berbagai keberagaman ini menghasilkan berbagai tradisi, adat istiadat dan budaya yang menjadikan warna bagi negara kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kehidupan bernegara, pada pasal 1 UUD 1945 secara tegas dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara berdasar pada hukum, bukan Negara berdasar kekuasaan. Sedang dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, selain peraturan hukum tertulis dari pemerintah, juga berlaku hukum tidak tertulis berupa hukum Adat. Hal ini tidak terlepas dari masyarakat indonesia yang beraneka ragam suku dan luasnya alam indonesia sebagai tempat berpijak, sehingga menjadi penentu karakter ataupun perilaku dari masyarakat itu sendiri dalam menentukan kehidupan sosialnya.

Kota Surakarta masyarakatnya mampu dan memahami arti pentingnya menjaga budaya. Banyak dari sekian tradisi ada di kota ini yang tentunya adalah sebuah budaya yang mampu dijaga dan sampai saat ini masih ada. Tradisi yang masih hidup dijaman sekarang ini yang sudah terhitung sangat cepat perubahan di segala aspek semua karena kuatnya untuk menjunjung tradisi setinggi-tingginya dan tidak melupakannya.

Kota Surakarta terkenal sebagai kota yang harmonis dan menghargai satu sama lain. Buktinya banyak tradisi dan banyak kawasan budaya menarik disini seperti kawasan pecinan, kawasan pasar kliwon yang terkenal dengan kampung arab solo, dan beberapa kawasan yang ditinggali banyak orang dari berbagai daerah di Indonesia. Semua kawasan itu benar-benar saling terhubung dan tidak ada satu batas apapun, dan bahkan dalam satu kawasan benar – benar berbaur satu sama lain.

Keharmonisan kehidupan di Kota Surakarta mulai terganggu mulai munculnya kasus-kasus penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika. Kasus penyalahgunaan Narkotika dan Perkusor Narkotika di Kota Surakarta sendiri tidak hanya terjadi pada usia dewasa saja, melainkan terjadi juga pada usia remaja/pemuda. Berdasarkan data kasus penyalahgunaan narkoba yang terjadi di Kota Surakarta dari tahun 2015 hingga 2019 mengalami perkembangan yang fluktuatif cenderung meningkat. Terdapat 89 kasus penyalahgunaan narkoba yang terjadi di tahun 2015 kemudian meningkat hampir 175 % menjadi 151 kasus pada tahun 2019. Total kasus peredaran dan penyalahgunaan narkoba yang ditangani oleh Polresta Kota Surakarta selama 5 tahun terakhir ini sebanyak 720 kasus. Jenis narkoba yang banyak beredar dan digunakan di Kota Surakarta adalah jenis shabu, ganja dan ekstasi, akan tetapi shabu menjadi barangbukti yang banyak disita oleh Polres Kota Surakarta selama 5 tahun terakhir.

Dilihat dari jumlah tersangka kasus penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba Kota Surakarta selama 5 tahun terakhir didominasi kelompok usia 30-59 tahun dan kebanyakan adalah berjenis kelamin laki-laki. Pada tahun 2019 total tersangka sebanyak 148 orang, dimana pada kelompok usia 30-59 tahun sebanyak 81 orang, dengan jumlah tersangka laki-laki 148 orang dan perempuan sebanyak 3 orang. Pada tahun 2019 tingkat pendidikan pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba tertinggi adalah berpendidikan SMA sebanyak 81 orang; berpendidikan SD dan SMP masing-masing 31 orang dan yang memiliki pendidikan tingkat Perguruan Tinggi sebanyak 7 orang.

Dilihat dari pekerjaan pelaku penyalahgunaan narkoba tersebar dalam berbagai jenis pekerjaan. Pada tahun 2019 pelaku penyalahgunaan narkoba terbanyak bekerja sebagai karyawan swasta, sebanyak 64 orang dan wiraswasta sebanyak 33 orang. Tersangka dengan status pelajar sebanyak 5 orang dan mahasiswa 1 orang. Untuk

tersangka kasus penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dengan dengan pekerjaan lain-lain sebanyak 37 orang. Berdasarkan data jumlah pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba pada tahun 2019 untuk pengedar dan pengguna masing-masing 70 orang dan bandar 10 orang. Jumlah pengguna pada tahun 2019 meningkat dari 60 orang pada tahun 2018 menjadi 70 orang. Keberadaan bandar mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dari 0 orang di tahun 2018 menjadi 10 orang pada tahun 2019.

Melihat uraian besarnya persoalan penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika di Kota Surakarta, maka pemerintah daerah sesuai kewenangannya perlu meningkatkan perannya secara serius karena dampak dan kerugian biaya yang ditimbulkan akan jauh lebih besar lagi. Fakta bahwa sebagian besar penyalahguna narkotika tidak hanya usia dewasa saja, melainkan juga usia remaja/pemuda yang merupakan modal bangsa yang tidak ternilai, sehingga besaran kerugian biaya yang sesungguhnya jauh lebih besar. Dampak ekonomi dan sosial penyalahgunaan narkotika dan prekursor narkotika yang sangat besar menggaris bawahi upaya pencegahan dan penanggulangan narkoba sebagai upaya yang sangat mendesak. Masyarakat membutuhkan perlindungan dalam menangani masalah penyalahgunaan narkotika dan prekursor narkotika.

Melihat urgensi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika di Kota Surakarta, maka perlu ada satu kebijakan daerah yang mampu melindungi generasi masyarakat Kota Surakarta. Kehidupan harmonis yang menjunjung tinggi nilai tradisi dan adat budaya di Kota Surakarta jangan sampai tercemari oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab karena dampak penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika. Kehadiran sebuah Peraturan Daerah yang dapat mengakomodir upaya fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika yang dapat menjadi kebutuhan payung hukum sangat diperlukan oleh masyarakat Kota Surakarta.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis mensyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar keabsahan, baik dasar keabsahan yang bersifat formal maupun bersifat material. Dasar keabsahan yang bersifat formal terkait dengan prosedur atau tata acara pembentukan peraturan perundang-undangan. Dasar keabsahan yang bersifat material terkait substansi atau materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Landasan-landasan yuridis bersifat formal adalah ketentuan-ketentuan hukum yang memberi kewenangan kepada badan pembentukannya, kemudian landasan yuridis material adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah-masalah atau persoalan yang harus diatur. Suatu perundang-undangan dapat memenuhi kualifikasi yuridis apabila (1) mempunyai kekuatan hukum sah, (2) mempunyai hukum berlaku, (3) mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mengingat apa yang dikatakan Hans Kelsen berkenaan dengan teori *stufenbau* bahwa suatu norma hukum memiliki suatu keberlakuan yuridis apabila penentuannya didasarkan pada norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu suatu negara hukum pada setiap tindakannya haruslah selalu berdasarkan asas legalitas atau harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini juga berkaitan dengan apa yang dilakukan oleh Mr. Willem Zevenbergen yang mengatakan suatu norma hukum mempunyai keberlakuan yuridis, jikalau norma hukum tersebut “*op de verische wijze is tot stand gekomen*” (terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan)<sup>34</sup>. Sehingga menimbulkan keterkaitan antara peraturan yang telah berlaku dengan peraturan yang akan dibentuk, dan hal ini harus berdasarkan kajian yang mendalam, karena berkaitan dengan produk hukum yang akan digunakan dalam masyarakat.

---

<sup>34</sup> Prof. Dr. Astim Riyanto, S.H., M.H., Teknik perancangan peraturan undang-undang, (Bandung, Universitas Pendidikan Indonesia, 2009) hlm. 6

Kerangka peraturan daerah dalam rangka mendukung program pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika di Kota Surakarta, dalam pembentukannya disusun berdasarkan kewenangan yang ada di daerah. Pembentukan peraturan daerah tentang pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika yang mengacu pada ketentuan perundang-undangan ini setidaknya akan menjadi dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan), landasan prosedur (mencegah tindakan sewenang-wenang) dan konformitas (alat ukur untuk menilai benar-salahnya) tindakan pemerintah.

Sesuai dengan kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tentunya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang terkait. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dan acuan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang P4GN adalah sebagai berikut :

7. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika;
8. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
9. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa
10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;
11. Inpres Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Aksi Nasional P4GN tahun 2018-2019;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika.

Secara yuridis, Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika mengamanatkan bahwa dalam rangka fasilitasi pencegahan

dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, daerah perlu melakukan penyusunan peraturan daerah mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Ruang lingkup materi dalam Peraturan Daerah tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah diuraikan sebagai berikut:

#### **A. Ketentuan Umum Memuat Rumusan Akademik Mengenai Pengertian Istilah, Dan Frasa:**

1. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surakarta.
2. Walikota adalah Walikota Surakarta.
3. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
4. Narkoba atau dengan sebutan lain NAPZA merupakan singkatan dari Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif adalah kelompok senyawa yang umumnya memiliki risiko kecanduan bagi penggunanya.
5. Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintesis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan yang dibedakan ke dalam golongan I, II dan III.
6. Narkotika Golongan I adalah narkotika yang hanya dapat digunakan untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan dan tidak digunakan dalam terapi, serta mempunyai potensi sangat tinggi mengakibatkan ketergantungan.
7. Narkotika Golongan II adalah narkotika berkhasiat pengobatan digunakan sebagai pilihan terakhir dan dapat digunakan dalam terapi dan/atau untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi tinggi mengakibatkan ketergantungan.
8. Narkotika Golongan III adalah narkotika berkhasiat pengobatan dan banyak digunakan dalam terapi dan/atau untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi ringan mengakibatkan ketergantungan.

9. Psikotropika adalah zat atau obat, baik alamiah maupun sintetis bukan narkotika, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan khas pada aktivitas mental dan perilaku.
10. Zat Adiktif adalah zat atau bahan-bahan alamiah, semi sintetis maupun sintetis yang dapat dipakai sebagai pengganti morfina atau kokaina dan tidak termasuk golongan narkotika dan psikotropika tetapi menimbulkan ketergantungan.
11. Prekursor Narkotika adalah zat atau bahan pemula atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan narkotika.
12. Deteksi Dini Narkoba adalah upaya untuk mengidentifikasi kandungan Narkoba secara dini dengan menggunakan metode tertentu salah satunya melalui pemeriksaan urine.
13. Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara tanpa hak atau melawan hukum yang ditetapkan sebagai tindak pidana narkoba dan Prekursor Narkotika.
14. Penyalahgunaan narkoba adalah kegiatan penggunaan Narkoba yang bukan untuk tujuan pengobatan atau digunakan tanpa mengikuti aturan dan pengawasan dokter.
15. Pecandu Narkoba adalah orang yang menggunakan atau menyalahgunakan narkoba dan dalam keadaan ketergantungan pada narkoba, baik secara fisik maupun psikis.
16. Korban penyalahgunaan narkoba adalah seseorang yang tidak sengaja menggunakan narkoba karena dibujuk, diperdaya, ditipu, dipaksa, dan/atau diancam untuk menggunakan Narkoba.
17. Ketergantungan narkoba adalah kondisi yang ditandai oleh dorongan untuk menggunakan narkoba secara terus menerus dengan takaran yang meningkat agar menghasilkan efek yang sama dan apabila penggunaannya dikurangi dan/atau dihentikan secara tiba-tiba menimbulkan gejala fisik dan psikis yang khas.
18. Pencegahan adalah semua upaya, usaha atau tindakan yang ditujukan untuk menghindarkan masyarakat dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya.
19. Penanganan adalah upaya untuk melakukan tindakan pemulihan pada penyalahguna/ pecandu narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya melalui rehabilitasi serta pembinaan dan pengawasan.
20. Rehabilitasi adalah upaya penanggulangan penyalahgunaan narkotika berupa kegiatan pengobatan dan terapi yang dilakukan

untuk memulihkan kesehatan dan mengembalikan penyalahguna ke masyarakat.

21. Rehabilitasi medis adalah suatu proses kegiatan pengobatan secara terpadu untuk membebaskan pecandu dan korban dari ketergantungan Narkoba dan prekursor Narkotika.
22. Rehabilitasi sosial adalah suatu proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial, agar bekas pecandu Narkoba dapat kembali melaksanakan fungsi sosial dalam kehidupan masyarakat.
23. Badan Narkotika Nasional Kota Surakarta yang selanjutnya disingkat BNNK.
24. Institusi Penerima Wajib Lapor yang selanjutnya disingkat IPWL adalah pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan/atau lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah.
25. Wajib Lapor adalah kegiatan melaporkan diri yang dilakukan oleh pecandu narkotika yang sudah cukup umur atau keluarganya, dan/atau orangtua atau wali dari pecandu narkotika yang belum cukup umur.
26. Satuan Pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, non formal dan informal pada semua jenjang.
27. Rumah Kos/Tempat Pemondokan yang selanjutnya disebut Pemondokan adalah rumah atau kamar yang disediakan untuk tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi seseorang atau beberapa orang dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran, tidak termasuk tempat tinggal keluarga, usaha hotel dan penginapan.
28. Asrama adalah rumah/tempat yang secara khusus disediakan, yang dikelola oleh instansi/yayasan untuk di huni dengan peraturan tertentu yang bersifat sosial di daerah.
29. Tempat Usaha adalah ruang kantor, ruang penjualan, ruang toko, ruang gudang, ruang penimbunan, pabrik, ruang terbuka dan ruang lainnya yang digunakan untuk penyelenggaraan perusahaan di daerah.
30. Hotel/Penginapan adalah bangunan khusus yang disediakan bagi orang untuk dapat menginap/istirahat, memperoleh pelayanan, dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya, yang menyatu dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran di daerah.

31. Badan Usaha adalah setiap badan hukum atau non badan hukum perusahaan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia yang wilayah kerjanya/operasionalnya berada dalam daerah.

#### **B. Materi yang Akan Diatur**

Materi yang akan diatur dalam Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika meliputi:

1. pelaksana fasilitasi;
2. perencanaan fasilitasi;
3. pencegahan;
4. antisipasi dini;
5. penanganan;
6. rehabilitasi;
7. pasca rehabilitasi
8. partisipasi masyarakat;
9. kelembagaan;
10. monitoring, evaluasi dan pelaporan;
11. pembinaan dan pengawasan;
12. penghargaan;
13. pendanaan; dan
14. sanksi.

#### **C. Ketentuan Sanksi**

1. Dalam rangka pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Pemerintah Daerah dapat mengambil tindakan administratif terhadap badan usaha, tempat usaha, hotel/penginapan dan tempat hiburan, pemondokan dan/atau asrama di daerah yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18.
2. Tindakan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. denda administratif; dan
  - e. pencabutan izin usaha.

#### **D. Ketentuan Peralihan**

Tidak ada

## **E. Ketentuan Penutup**

1. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
2. Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Surakarta.

## **BAB VI**

## **PENUTUP**

## **A. Kesimpulan**

Beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika sebagai berikut:

1. Permasalahan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika merupakan suatu permasalahan yang sangat urgent untuk diselesaikan perlunya dukungan pemerintah dalam upaya melawan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika memerlukan payung hukum agar lebih terararah dan berkepastian hukum.
2. Secara filosofis bahwa dalam rangka melindungi dan mempertahankan tata nilai masyarakat dan masa depan generasi muda sesuai amanah konstitusi dan Untuk mewujudkan visi missi Kota Surakarta menjadi kota budaya yang aktif, gesat dan sejahtera dan bebas narkotika, diperlukan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika;
3. Secara sosiologis bahwa kasus penyalahgunaan narkotika dan perkusor narkotika cenderung meningkat dan memberikan dampak negatif yang besar terhadap masyarakat, memerlukan payung hukum untuk melindungi masyarakat dari penyalahgunaan Narkoba dan prekursor narkotika;
4. Secara yuridis bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, daerah perlu membentuk peraturan daerah.

## **B. Saran**

Saran yang dapat diberikan dari hasil penyusunan naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan

Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika sebagai berikut:

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika sangat Penting dijadikan skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta.
2. Dalam rangka memperoleh masukan dari berbagai pihak yang terkait, perlu diadakan kegiatan FGD untuk membahas penyempurnaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkotika.

## Buku

- Bakhri, S. 2012. Kejahatan Narkotik dan Psiotropik. Jakarta: Gramata Publishing
- Beniharmoni Harefa. “*Kapita Selekta Perlindungan Hukum bagi Anak*” di akses  
<https://books.google.co.id/books?id=3blBDAAAQBAJ&pg=PA12&lpg=PA12&dq=>
- F. Sugeng Istanto. 2007. Penelitian Hukum. Yogyakarta : CV. Ganda.
- Glen Laverack. 2014. Promosi Kesehatan. Univeristas Airlangga : Airlangga University Press.
- J.P. Caplin. “*Kamus Lengkap Psikologi, terj. Kartini Kartono*”. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2007. Departemen Pendidikan Nasional. Edisi Ketiga.
- Marbun. 2009. Kamus Hukum Indonesia. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Ni'matul Huda. 2014. Ilmu Negara. Jakarta: Rajawali Press.
- Notoatmodjo, S. 2005. Promosi Kesehatan Teori Dan Aplikasi. Jakarta: Rienika Cipta.
- Prof. Dr. Astim Riyanto, S.H., M.H. 2009. *Teknik perancangan peraturan undang-undang*. Bandung : Universitas Pendidikan Indonesia.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 2001. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Satjipto Rahardjo. 1983. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soedarto. 1981. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung : Alumni.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta : Rajawali Pers.
- UNHCR. 2005. “Economic, Social, and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institute”. New York and Geneva: United Nation.

## **Artikel atau Jurnal**

Andi Muhammad Arfin Nu'mang. 2020. *Peranan Pemerintah Terhadap Implementasi Penanggulangan dan Pencegahan Narkoba di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang.

Clarke, R.V., and D. Weisburd. 1994. *Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement*, Crime Prevention Studies 2.

Dadang Sudiadi, *Pencegahan Kejahatan di Perumahan*.

Haryadi dan A Zarkasi. *Peran Masyarakat dalam Penanggulangan Kejahatan Narkotika di Desa Pasar Jujun Kecamatan Keliling Danau Kabupaten Kerinci*. Universitas Jambi, Jurnal Karya Abdi Masyarakat.

M. Kemal Dermawan. 2001. *Pencegahan Kejahatan: Dari Sebab Sebab Kejahatan Menuju Pada Konteks Kejahatan*. Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol. 1 No. III.

## **Internet**

Fristin Intan Sulistyowati. 2021. Solo Masuk Peringkat Pertama Wilayah Rawan Peredaran Narkoba di Jawa Tengah. <https://solo.tribunnews.com/2021/10/14/solo-masuk-peringkat-pertama-wilayah-rawan-peredaran-narkoba-di-jawa-tengah?page=all>.

<http://lushiana.staff.uns.ac.id/files/2010/07/keadilan-restoratif-bagi-anak-yang-berhadapan-dengan-hukum.pdf>.

<http://www.pom.go.id/mobile/index.php/view/berita/172/Prekursor-dibalik-peredaran-gelapnarkotika-dan-psikotropika.html>.

<https://cakram.net/2020/03/polresta-surakarta-tangkap-21-warga-yang-terlibat-kasus-narkotika/>.

<https://jateng.antaranews.com/berita/281488/polresta-surakarta-2019-ungkap-139-kasus-narkoba>.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/narkotika>.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penegakan>.

<https://nasional.tempo.co/read/1287204/bnn-jawa-tengah-solo-kota-paling-rawan-peredaran-narkoba>.

<https://www.unodc.org/LSS/Page/NPS>.

Humas BNN. 2022. Hari Anti Narkotika Internasional 2022, BNN RI : Kerja Cepat, Kerja Hebat Berantas Narkoba Di Indonesia. <https://bnn.go.id/hari-anti-narkotika-internasional-2022-bnn-ri/>.

UNODC World Drug Report 2021: pandemic effects ramp up drug risks, as youth underestimate cannabis dangers. 2021. [https://www.unodc.org/unodc/press/releases/2021/June/unodc-world-drug-report-2021\\_-pandemic-effects-ramp-up-drug-risks--as-youth-underestimate-cannabis-dangers.html](https://www.unodc.org/unodc/press/releases/2021/June/unodc-world-drug-report-2021_-pandemic-effects-ramp-up-drug-risks--as-youth-underestimate-cannabis-dangers.html).

UNODC, “*Early Warning Advisory on New Psychoactive Substances-What are NPS*”. Diakses pada laman <https://www.unodc.org/LSS/Page/NPS>.

### **Peraturan-Peraturan**

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika;

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;

Inpres Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Aksi Nasional P4GN tahun 2018-2019;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika.

**LAMPIRAN**

**DRAFT RANCANGAN PERATURAN DAERAH**