

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dilihat dari sejarah penggunaan narkoba, substansi ini telah dikenal sejak 50.000 tahun yang lalu sebagai obat penghilang rasa sakit yang disebut candu, berasal dari sari bunga opium (Papaver Somniferum). Bangsa Sumeria menemukan penggunaannya sekitar 2000 SM untuk membantu tidur dan meredakan rasa sakit. Kemudian, candu ini dimodifikasi dengan amonia menjadi morfin, ditemukan oleh dokter Westphalia Friedrich Wilhelm pada tahun 1806. Morphine kemudian digunakan sebagai pengobatan penghilang rasa sakit selama Perang Saudara pada tahun 1856 (Aulia, 2018: 4).

Awalnya, narkoba dimanfaatkan untuk tujuan medis, khususnya dalam pengobatan. Namun, seiring berjalannya waktu dan perkembangan hubungan internasional yang terlibat dalam dinamika politik, narkoba menjadi sasaran bagi oknum-oknum yang mencari keuntungan dari efek adiktifnya. Hal ini mengubah narkoba menjadi bisnis yang menguntungkan dengan menambahkan zat-zat adiktif berbahaya yang mengancam masyarakat. Pemanfaatan narkoba yang awalnya untuk pengobatan secara bertahap berubah menjadi penyebab ketergantungan bagi penggunanya (Aulia, 2018: 5).

Keberadaan narkoba saat ini memiliki dua sisi yang berlawanan. Bila digunakan secara tepat dan sesuai prosedur, narkoba dapat memberikan manfaat besar bagi kehidupan manusia, bahkan bisa digunakan untuk

menyelamatkan nyawa seseorang. Namun, jika disalahgunakan, narkoba dapat menimbulkan dampak buruk tidak hanya bagi kesehatan individu, tetapi juga berpotensi menimbulkan kematian dan merusak masa depan suatu bangsa, terutama jika generasi muda terjerumus dalam dunia gelap narkoba (Musakkir, 2016: 3).

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba dikeluarkan dengan tujuan untuk mencegah, melindungi, dan menyelamatkan bangsa Indonesia dari penyalahgunaan narkoba serta memberantas peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba. Meskipun undang-undang ini mengancam sanksi berat bagi pelaku kejahatan narkoba, seperti pidana penjara maksimal 1 tahun untuk pemakai narkoba golongan III, maksimal 2 tahun untuk pemakai narkoba golongan II, dan maksimal 4 tahun untuk pemakai narkoba golongan I, serta ancaman pidana yang lebih berat bagi pengedar, namun penyalahgunaan narkoba di Indonesia tetap menjadi masalah yang belum teratasi (Musakkir, 2016: 3).

Kondisi tersebut menjadi keprihatinan bagi semua pihak karena penyalahgunaan narkoba tidak hanya berdampak negatif bagi individu penggunaannya, tetapi juga mempengaruhi masyarakat di sekitarnya. Lebih dari itu, penyalahgunaan narkoba secara massal oleh masyarakat dapat melemahkan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dampak negatif dari penyalahgunaan narkoba telah menjadi ancaman serius bagi keamanan manusia di Indonesia (Muhamad, 2015: 5-8). Konsekuensi dari penyalahgunaan narkoba dapat merusak generasi bangsa di masa depan. Secara sosio-ekonomi, penyalahgunaan narkoba

tidak hanya berdampak pada individu pengguna tetapi juga pada keluarga, komunitas, dan negara (Eric, 2017: 49-53). Menurut Eric, masyarakat yang mayoritas terdiri dari generasi muda yang terlibat dalam penyalahgunaan narkoba tidak dapat dikatakan sehat dan berkembang, karena mereka kehilangan potensi untuk berpartisipasi dalam kegiatan positif akibat dampak negatifnya terhadap kesehatan, kehidupan sosial, dan kondisi ekonomi, yang sering kali berujung pada kematian prematur (UNODC, 2016).

Penyebabnya adalah bahwa para pecandu narkoba sering kali menjadi antisosial dan potensi mereka untuk berkembang dan maju terbuang percuma karena mereka terikat pada kebiasaan penggunaan narkoba mereka. Ancaman narkoba juga berkontribusi pada munculnya kemiskinan karena penggunaan narkoba dapat menguras pendapatan pengguna, mengakibatkan kurangnya perhatian terhadap keluarga, orang yang dicintai, dan tanggung jawab lainnya.

Pemerintah telah mengimplementasikan program-program dan berbagai upaya untuk menanggulangi dampak negatif dari penyebaran luas penyalahgunaan narkoba. Salah satunya adalah dengan meningkatkan peran rehabilitasi. Aryani mencatat bahwa pemerintah bersama masyarakat telah melakukan langkah-langkah untuk menyelamatkan para penyalahguna dari kecanduan narkoba dan menghindarkan mereka dari pelanggaran hukum. Upaya tersebut meliputi penyelamatan para penyalahguna narkoba melalui pengobatan dan rehabilitasi (Aryani, 2018).

Badan Narkotika Nasional (BNN) merupakan pusat dalam upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GN). Salah satu strategi yang digunakan oleh Badan Narkotika Nasional untuk mengatasi penyalahgunaan narkotika adalah melalui program rehabilitasi bagi para pengguna narkotika (BNN, 2019).

Saat ini, penyalahgunaan narkotika telah menyebar luas di kalangan generasi muda maupun generasi tua di Indonesia, termasuk di Kabupaten Buleleng. Penyebaran narkotika menjadi semakin mudah karena berbagai faktor seperti lingkungan dan kondisi ekonomi. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang ketat untuk mencegah dan mengatasi penyalahgunaan serta peredaran gelap narkotika, dan aparat penegak hukum, terutama kepolisian, bekerja sama dalam penanganan masalah ini, namun kasus-kasus kriminal terkait narkotika masih kerap terjadi di masyarakat (Aulia, 2018: 52).

Tabel 1. 1 Data Jumlah Kasus Penyalahgunaan Narkotika

No	Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah kasus
1	2018	57	6	63
2	2019	27	2	29
3	2020	72	1	73
4	2021	54	-	54
5	2022	34	1	35
6	2023	34	3	37

Sumber : data tahunan kasus penyalahgunaan narkotika dari Satuan Res. Narkoba Kepolisian Kabupaten Buleleng.

Berdasarkan data yang terdapat pada Tabel 1, terlihat bahwa jumlah kasus penyalahgunaan narkotika di Kabupaten Buleleng mengalami peningkatan yang cukup signifikan pada tahun 2020. Pada tahun 2021, jumlah kasus penyalahgunaan narkotika mencapai 54 kasus di Kabupaten Buleleng. Pada tahun 2022, jumlah kasus sempat mengalami penurunan, namun pada tahun 2023 jumlah kasus kembali naik mencapai 37 kasus, walaupun baru memasuki pertengahan tahun.

Pasal 54 dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang narkotika didukung oleh peraturan khusus dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2010 mengenai Penempatan Penyalahguna dan Pecandu Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi. Surat edaran ini merupakan revisi dari Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2009 yang mengatur tentang Penempatan Pemakai Narkotika di Panti Terapi dan Rehabilitasi sebelumnya.

Selain itu, perlu dicatat bahwa penerapan Pasal 54 Undang-Undang Narkotika juga mencakup arahan dan petunjuk khusus untuk penuntut umum, yang diatur dalam Surat Edaran Jaksa Agung Nomor SE-002/A/JA/02/2013, mengenai Penempatan Korban Penyalahguna Narkotika ke Lembaga Rehabilitasi Medis dan Sosial.

- 1) Penerapan Pasal 54 Undang-Undang Narkotika dapat dilakukan melalui diversi, seperti yang dijelaskan oleh Handayani (2018), dimana pecandu atau korban penyalahgunaan narkotika tidak

dijatuhi hukuman penjara, tetapi mereka dituntut untuk menjalani perawatan rehabilitasi di Panti Rehabilitasi.

- 2) Wajib lapor pecandu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2011.
- 3) Dalam penanganan narkotika, penuntut umum dapat mengajukan tuntutan pidana berupa penempatan terdakwa ke fasilitas Rehabilitas atau sebelumnya menempatkan terdakwa ke fasilitas rehabilitas.
- 4) Melalui Peraturan Pemerintah tadi, diperlukan adanyaantisipasi terhadap kemungkinan memanfaatkan celah oleh pihak pengedar atau bandar narkotika. Oleh karena itu, penerapan Pasal 54 memerlukan tindakan selektif dan pengadilan yang ketat dan syarat serta klasifikasi yang rigid terkait barang buktinya.
- 5) Disebutkan bahwa syarat dan klasifikasi tindak pidana narkotika yang terdakwa dapat ditempatkan di fasilitas rehabilitasi pada proses penuntutan diatur dalam Surat Edaran/Petunjuk Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum (Surat Edaran Jaksa Agung Nomor SE-002/A/JA/02/2013).

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika mengadopsi sistem double track yang mencakup sanksi pidana dan sanksi tindakan. Konsep double track system dalam perkembangan hukum modern mengacu pada pemisahan antara sanksi pidana dengan sanksi tindakan. Perkembangan ini mengenalkan tindakan (maatregel) sebagai alternatif

terhadap pidana pokok, terutama pidana penjara, karena adanya keraguan terhadap efektivitas penjara sebagai bentuk hukuman (Gita, 2012: 5).

Salah satu bentuk sanksi tindakan yang diterapkan terhadap pelaku penyalahgunaan narkoba adalah rehabilitasi, yang merupakan serangkaian proses pemulihan. Namun, data lapangan menunjukkan bahwa hakim cenderung menghukum pecandu narkoba dengan pidana penjara (BNN, 2014: 4). Akibatnya, pecandu narkoba harus menjalani masa hukuman di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) tanpa mendapatkan kesempatan untuk direhabilitasi, sehingga pelaksanaan rehabilitasi masih terbatas. Situasi ini menyebabkan masalah lain seperti overkapasitas di lembaga pemasyarakatan.

Rehabilitasi adalah serangkaian proses pemulihan. Pemberian layanan rehabilitasi yang efektif dan berkualitas diharapkan dapat memberikan dampak positif, seperti menurunkan peredaran narkoba, mengurangi kerugian negara akibat narkoba, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Layanan rehabilitasi yang efektif dan berkualitas harus tersedia di semua fasilitas rehabilitasi yang dikelola oleh Badan Narkotika Nasional, dengan pengaturan yang memastikan penyelenggaraan layanan rehabilitasi berkelanjutan.

Rehabilitasi dianggap sebagai pendekatan terbaik dan dianggap sebagai upaya yang paling menghargai martabat manusia. Dalam rehabilitasi, masa hukuman tidak hanya dimaksudkan sebagai bentuk hukuman yang bertujuan untuk menimbulkan efek jera semata, tetapi juga

harus memberikan manfaat lain bagi tersangka atau terdakwa, sesuai dengan konsep hukum modern saat ini.

Tabel 1. 2 Data Jumlah Rehabilitasi Di BNNK Buleleng

No	Tahun	Penyalahguna Narkotika	Pengguna Yang Direhabilitasi			Jumlah Persentase
			Rawat Jalan	Rawat Inap	Jumlah	
1	2018	63	6	6	12	19%
2	2019	29	43	16	59	203%
3	2020	73	26	14	40	54%
4	2021	54	88	12	100	185%
5	2022	35	56	8	64	182%
6	2023	37	50	12	62	167%
Total		291	337			

Sumber: Data tahunan jumlah rehabilitasi dari Badan Narkotika Nasional Kabupaten Buleleng

Menurut data yang tercantum dalam Tabel 2, jumlah individu yang menjalani rehabilitasi dari tahun 2018 hingga September 2023 mencapai 337 orang. Pada tahun 2021, terjadi peningkatan jumlah dua kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya, sementara pada tahun 2023 (per September), tercatat penurunan dua orang dibandingkan tahun sebelumnya.

Secara mendasar, pecandu narkoba memiliki sifat adiksi yang menyebabkan tingkat relaps (kembali menggunakan narkoba) yang tinggi, sehingga mereka tidak dapat pulih dengan sendirinya. Adiksi merujuk pada kondisi ketergantungan fisik dan mental terhadap substansi tertentu yang

mengubah perilaku seseorang. Karakteristik adiksi menciptakan dorongan bagi penyalahguna narkoba untuk terus menggunakan dengan dosis yang meningkat, terutama setelah terbentuknya ketergantungan secara fisik dan psikologis. Selain itu, sering kali mereka tidak mampu mengurangi atau menghentikan konsumsi meskipun sudah berusaha keras. Oleh karena itu, para pecandu memerlukan bantuan untuk proses penyembuhan (Sumber: "Mengenal Adiksi", <https://bnn.go.id/mengenal-adiksi/>, diakses pada 23 Agustus 2023).

Berdasarkan hasil wawancara Bersama informan bapak I Gede Panca Mariada, S.H. selaku penyidik pembantu Satnarkoba Buleleng (diwawancara tanggal 9 oktober 2023), Beliau mengatakan bahwa rehabilitasi di buleleng ini kurang efektif jika pusat rehabilitasinya lebih banyak menggunakan metode wawancara, konseling atau curhat saja, sedangkan para pecandu berat rata-rata sudah dewasa sehingga system sarafnya terganggu dan memiliki sifat ketergantungan yang sangat tinggi. Dan rata-rata klien rehabilitasi rawat jalan menjadikan wajib lapor hanya sekedar formalitas dengan tujuan untuk mengetahui perubahan dalam diri klien rehabilitasi tersebut tanpa adanya fasilitas yang lengkap. Kemudian Beliau juga mengatakan bahwa dengan kurangnya fasilitas dalam program rehabilitasi yang ada di pusat rehabilitasi yaitu di Bali. Tentunya itu sudah menjadi salah satu masalah yang harus diperhatikan. Karena merehabilitasi atau memulihkan para pecandu narkoba dengan metode wawancara/konseling saja tidaklah cukup Maka dari itu tidak bisa dipungkiri lagi bahwa banyak penyalahguna yang masuk penjara dua kali dengan kasus yang sama

(residivis) dan terkena pasal 114 UU Narkotika yang berbunyi( “residivis narkoba”<https://www.hukumonline.com/klinik/a/penerapan-hukuman-bagi-residivis-narkotika> , diakses tanggal 6 oktober 2023) :

- 1) Setiap orang yang dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun melakukan pengulangan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111, Pasal 112, Pasal 113, Pasal 114, Pasal 115, Pasal 116, Pasal 117, Pasal 118, Pasal 119, Pasal 120, Pasal 121, Pasal 122, Pasal 123, Pasal 124, Pasal 125, Pasal 126, Pasal 127 ayat (1), Pasal 128 ayat (1), dan Pasal 129 pidana maksimumnya ditambah dengan 1/3 (sepertiga).
- 2) Ancaman tambahan 1/3 (sepertiga) seperti yang disebutkan dalam ayat (1) tidak akan diterapkan pada pelaku tindak pidana yang dihukum mati, dihukum penjara seumur hidup, atau dihukum penjara selama 20 tahun.

Walaupun Upaya program rehabilitasi tidak serta merta menjadi kunci dalam menanggani kasus penyalahgunaan narkoba, namun program rehabilitasi wajib dilaksanakan karena sudah diamanatkan dalam pasal 54 undang-undang nomor 35 tentang narkotika terkait pelaksanaan rehabilitasi.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka untuk mengkaji lebih dalam mengenai kebijakan rehabilitasi kepada tindak pidana penyalahgunaan narkotika, dengan judul **“IMPLEMENTASI PASAL 54 UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2009 TENTANG NARKOTIKA TERKAIT PELAKSANAAN REHABILITASI TERHADAP PENYALAHGUNA NARKOTIKA DI KABUPATEN BULELENG”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan diatas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba awal di BNNK Buleleng selama ini yang dilakukan sebatas wawancara dan konseling saja.
2. Rehabilitasi sebagaimana diamanatkan dalam pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 belum dapat dilaksanakan sepenuhnya
3. Korban penyalahgunaan narkoba tidak responsif terhadap Upaya rehabilitasi yang diprogramkan oleh BNNK Buleleng bagian rehabilitasi.

## 1.3 Pembatasan Masalah

Dalam konteks mengatur masalah secara ilmiah, penting untuk menegaskan mengenai materi yang termasuk di dalamnya. Hal ini diperlukan agar isi materi tidak menyimpang dari inti permasalahan yang telah dirumuskan, sehingga pembahasan dapat dilakukan secara terstruktur dan sistematis. Untuk menghindari pembahasan yang tidak relevan, maka perlu ditetapkan batasan-batasan mengenai ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas. Berdasarkan identifikasi masalah yang telah disampaikan sebelumnya, batasan ruang lingkup masalah yang akan dibahas adalah pembatasan terkait implementasi Pasal 54 Undang-Undang

Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dalam konteks pelaksanaan rehabilitasi bagi para penyalahguna narkotika.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Setelah menguraikan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan dua pokok permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana implementasi pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika terkait pelaksanaan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkotika di Kabupaten Buleleng?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi Badan Narkotika Nasional Kabupaten Buleleng dalam pelaksanaan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkotika di Kabupaten Buleleng?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Penelitian pada dasarnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menemukan berarti mendapatkan pengetahuan baru, sementara mengembangkan maksud untuk memperluas dan menggali lebih dalam realitas yang sudah ada terkait suatu permasalahan (Ishaq, 2017: 25). Tujuan dari penulisan penelitian ini, antara lain adalah sebagai berikut:

##### **1. Tujuan Umum**

Dalam penelitian ini yang menjadi tujuan umum penelitian adalah untuk mengetahui implementasi pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang narkotika terkait pelaksanaan rehabilitasi

terhadap pengguna narkoba, dan menjadi masukan bagi pemerintah khususnya instansi yang berwenang dalam program pengelolaan atau kebijakan pelayanan rehabilitasi dan atau sejenisnya bagi para penyalahguna narkoba.

## **2. Tujuan Khusus**

- a) Untuk menganalisis dan mengkaji Implementasi pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba terkait pelaksanaan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba di Kabupaten Buleleng.
- b) Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Narkoba Nasional Kabupaten Buleleng.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Melalui manfaat penelitian ini dapat di rumuskan menjadi 2 (dua) yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis yang memiliki keterkaitan. Diharapkan dalam penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan pemahaman mengenai pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkoba. Selain itu juga diharapkan menjadi referensi tambahan guna pengembangan ilmu hukum, secara khusus di daerah Kabupaten Buleleng .

## 2. Manfaat Praktis

- a) Menjadi bahan referensi bagi pemerintah dalam mengembangkan dan mengoptimalkan pelaksanaan program rehabilitasi bagi pengguna narkoba.
- b) Menjadi referensi bagi masyarakat pada umumnya untuk berpartisipasi atau turut serta dalam menanggulangi penyalahgunaan narkoba di lingkungan sekitar.
- c) Menjadi referensi bagi peneliti lain yang ingin mengangkat judul yang serupa untuk dikembangkan pada persoalan atau fenomena yang lebih komprehensif.

