



## **NASKAH AKADEMIK**

# **PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN PENYALAHGUNAAN DAN PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DAN PREKUSOR NARKOTIKA**

**PEMERINTAH DAERAH**

**KABUPATEN DEMAK**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karuniaNya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak telah dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik sebagai kewajiban dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

Naskah Akademik ini disusun sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana sistematikanya mengacu kepada Lampiran I Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 serta Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika yang salah satu peraturan turunannya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2021 tentang Fasilitas Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika, yang didalamnya mengamanatkan kepada seluruh wilayah yang berdasar di Jawa Tengah untuk segera membuat dan melaksanakan peraturan daerah tentang fasilitasi pencegahan Narkotika.

Pemerintah daerah Kabupaten Demak melaksanakan tanggungjawab dalam ikut serta memberantas Narkotika dilakukan secara terencana serta disusun secara sistematis dalam suatu dokumen perencanaan. Untuk selanjutnya dapat diteruskan sebagai bahan penyusunan peraturan daerah tentang Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak Demikian akhir kata kami sampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan kepada semua pihak yang telah membantu dan berpartisipasi dalam penyelesaian Naskah Akademik ini.

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

### Table of Contents

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	1
<b>DAFTAR ISI</b> .....	2
<b>BAB I</b> .....	4
<b>PENDAHULUAN</b> .....	4
A. Latar Belakang .....	4
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik ...	8
D. Metode.....	9
<b>BAB II</b> .....	11
<b>KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS</b> .....	11
A. Kajian Teoritis .....	11
B. Tinjauan tentang Kebijakan.....	16
C. Penanggulangan Penyalahgunaan Narkotika.....	18
D. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma .....	20
E. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....	28
F. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.....	29
<b>BAB III</b> .....	32
<b>EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b> .....	32
A. Prinsip-Prinsip Hierarkis Peraturan Perundang-Undangan. ....	32
B. Analisis Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait. ....	35
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b> .....	40
A. Landasan Filosofis .....	40
B. Landasan Sosiologis .....	43
C. Landasan Yuridis.....	46
<b>BAB V</b> .....	49
<b>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG PERATURAN DAERAH PROVINSI ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA</b> .....	49
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan. ....	49
B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan.....	49
<b>BAB VI PENUTUP</b> .....	53
A. Simpulan.....	53

B. Saran .....	54
Berdasarkan kesimpulan dan hasil analisis yang telah dikemukakan maka dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:.....	54
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	56
<b>LAMPIRAN</b> .....	58

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Demak sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah terletak pada koordinat 60 43'26" – 70 09'43" Lintang Selatan dan 1100 27'58" – 1100 48'47" Bujur Timur. Wilayah ini sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Laut Jawa, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Kudus dan Kabupaten Grobogan, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang, serta sebelah barat berbatasan dengan Kota Semarang. Jarak terjauh dari barat ke timur adalah sepanjang 49 km dan dari utara ke selatan sepanjang 41 km. Dilihat dari ketinggian permukaan tanah dari permukaan laut (*elevasi*), wilayah Demak terletak mulai dari 0 m sampai dengan 100 m dari permukaan laut. Sedang dari tekstur tanahnya, wilayah Demak terdiri atas tekstur tanah halus (liat) seluas 49.066 ha dan tekstur tanah sedang (lempung) seluas 40.677 ha. <sup>1</sup>

Kabupaten Demak merupakan bagian dari Provinsi Daerah Jawa Tengah. Dilihat dari persebarannya penduduk muda lebih banyak dibanding penduduk tua. Hal tersebut dapat dilihat dari data yang dimiliki oleh BPS (Badan Pusat Statistik) Kabupaten Demak.<sup>2</sup> Kondisi demikian ditambah Kabupaten Demak menjadi daerah perlintasan dengan ibu kota Jawa Tengah yakni Semarang, dan berbatasan langsung dengan Kudus dan Jepara yang merupakan notabene kota yang memiliki banyak wisatawan, hal tersebut menjadikan dampak Kabupaten yang menjadi target dalam pelaksanaan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.

Posisi yang cukup strategis ini menjadikan Kabupaten Demak sebagai pusat bisnis (banyaknya industry) dan pariwisata daerah sekitarnya. Dampaknya Kabupaten ini menjadi sasaran yang menggiurkan bagi pengedar obat-obat terlarang. Hal tersebut dapat dilihat dari perkembangan penggunaan obat-obat terlarang yang terjadi akhir-akhir ini. Berdasarkan data yang diungkap oleh Polres

---

<sup>1</sup> Demak dalam Angka, BPS Kabupaten Demak, 2018.

<sup>2</sup><https://jateng.bps.go.id/indicator/12/1057/1/persentase-penduduk-menurut-kelompok-umur-dan-jenis-kelamin-di-kabupaten-demak.html>

Demak ada 44 (empat puluh empat) pengedar yang ditangkap<sup>3</sup>, dan kemudian di tahun 2022 per february kemarin Polres Demak berhasil menangkap 5 (lima) pengedar.<sup>4</sup> Untuk mengatasi masalah tersebut maka payung hukum berupa Peraturan Daerah, hal tersebut dimaksudkan sebagai tanggungjawab bagi Pemerintah Daerah terhadap masyarakat di Kabupaten Demak. Oleh sebab itu maka Peraturan Daerah Tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika sangat urgen untuk segera diformulasikan. Mengingat kondisi yang sangat memprihatinkan melihat banyaknya pengedar yang telah menyisir di Kabupaten Demak.

Maraknya pemakaian macam-macam Narkotika dan Prekursor narkotika sangat mengkhawatirkan, memprihatinkan dan menunjukkan kecenderungan terus meningkat, sehingga membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara, dengan penyebarannya yang bukan hanya sebagai tempat transit dalam perdagangan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika tetapi telah menjadi tempat pemasaran narkotika dan prekursor narkotika.

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 dijalur 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, konsekuen dan konsisten. Maraknya penyalahgunaan NAPZA tidak hanya dikota

---

<sup>3</sup> <https://radarsemarang.jawapos.com/berita/jateng/demak/2022/01/03/44-pengedar-narkoba-di-demak-ditangkap/>

<sup>4</sup> <https://www.suaramerdeka.com/semarang-roya/pr-042897124/polres-demak-ringkus-5-pengedar-narkoba-total-1945-gram-barang-bukti-disita>

Kabupaten Lampung Tengah .kota besar saja Peran penting sektor kesehatan termasuk 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.

Istilah NAPZA umumnya digunakan oleh sektor pelayanan kesehatan, yang menitik beratkan pada upaya penanggulangan dari sudut kesehatan fisik, psikis, dan sosial. NAPZA sering disebut juga sebagai zat psikoaktif, yaitu zat yang bekerja pada otak, sehingga menimbulkan perubahan perilaku, perasaan, dan pikiran.<sup>5</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>6</sup> .

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).<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Putra Pratama Saputra, Peningkatan Kontrol Sosial Masyarakat dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan, Jurnal Society, Volume V, Nomor 1, Juni 2017, hlm. 71.

<sup>6</sup> Marbun, Kamus Hukum Indonesia, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2009, cet. ke-2, hlm. 197.

<sup>7</sup> <https://klc.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2017/09/PrekursorHanik.pdf>, diakses 17 Juni 2022

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 anggaran yang besar untuk pencegahan, penegakan hukum, perawatan dan rehabilitasi penderita.<sup>8</sup>

Meluasnya pemakaian dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika, telah merebak di segala lapisan masyarakat, semakin mempertajam kekhawatiran akibat mulai dari generasi muda anak-anak hingga orang dewasa, dari kalangan bawah sampai dengan kalangan pejabat, bahkan kalangan politisi. Apalagi sebagian penegak hukumnya juga tidak steril dari penyalahgunaan narkotika dan prekursor narkotika tidak cukup hanya ditangani oleh pemerintah dan aparat penegak hukum saja, keterlibatan seluruh potensi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pencegahan dan pemberantasan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika. Dampak mengenai penyalahgunaan Narkotika dan konsumsi yang berlebihan akan merusak kesehatan tubuh, kejiwaan, dan fungsi sosial di dalam masyarakat. Disadari saat ini ada indikasi peningkatan penyalahgunaan narkotika dan di masyarakat yang tentunya akan membahayakan perkembangan sumber daya manusia dan mengancam kehidupan bangsa dan negara. Padahal pemerintah daerah memiliki tanggungjawab untuk melindungi masyarakat dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan uraian tersebut di atas sesuai dengan tujuan penulisan ini, maka permasalahan yang urgen dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

---

<sup>8</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional, Laporan Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, 16 Dikutip dari <https://bnn.go.id/pressUndang> tentang Perubahan atas Jakarta, 2018, hlm. 17.

1. Apakah pembentukan Akademik Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika memiliki landasan akademik sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah ?
2. Bagaimana pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yang dapat diterima masyarakat?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi beberapa permasalahan yang ada terkait dengan Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan prekursor Narkotika di Kabupaten Demak.

Tujuan yang diharapkan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor narkotika yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis, sehingga peraturan daerah yang akan diberlakukan dapat efektif dan efisien serta dapat diterima masyarakat.
- b. Menghasilkan dokumen awal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan prekursor narkotika yang aspiratif dan partisipatif.

#### **D. Metode**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian adalah menggunakan pendekatan yuridis empiris dan yuridis normatif. Studi yuridis empiris dengan tujuan untuk melihat permasalahan di lapangan agar dapat diselesaikan atau dicarikan landasan yuridisnya atau legal reference. Adapun studi dokumen dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dikaji yaitu seputar Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dan laporan hasil dari berbagai pertemuan, seminar, FGD, public hearing dan sebagainya.

Penelitian ini dikelompokkan menjadi dua jenis.

- a) Data Primer: berupa hasil wawancara, kuesioner dan hasil observasi lapangan.
- b) Data Sekunder: meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tertier, yang meliputi: Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah menyangkut Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika serta ketentuan-ketentuan yang berlaku yang menunjang data penelitian.

Untuk memperoleh data dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tertier, dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara membaca, mengkaji dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan. Untuk mendukung data sekunder, dilakukan juga pencarian data primer dengan melakukan wawancara dengan beberapa pihak yang dipandang kompeten. Untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara secara mendalam (indepth interview) dengan pihak-pihak (narasumber) terkait, dan diskusi intensif melalui Focus Group Discussion (FGD) dengan peserta kalangan terbatas.

Analisis data yang digunakan adalah analisis konten (content analysis) dan kualitatif terhadap produk hukum dengan didukung data primer. Teknik Analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada

teori-teori dan ketentuan normatif dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Model analisis yang dipergunakan adalah interaktif (*Interaktive Model of Analysis*). Modal analisis ini meliputi empat tahap yaitu tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap verifikasi ataupun penarikan kesimpulan interaktif.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

1. Pengertian tentang Napza / Narkotika serta Akibat penggunaan Napza / Narkotika.

Narkoba atau NAPZA adalah zat / bahan yang berbahaya yang mempengaruhi kondisi kejiwaan atau psikologi seseorang, baik itu pikiran, perilaku ataupun perasaan seseorang dimana efek samping dari penggunaan obat ini adalah kecanduan atau menyebabkan ketergantungan terhadap zat atau bahan ini. Ada beberapa yang termasuk narkoba atau NAPZA yaitu : Narkotika, Psikotropika, dan Zat adiktif. berikut adalah penjelasannya.<sup>9</sup>

##### 1) Narkotika

Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman maupun bukan dari tanaman baik itu sintesis maupun semisintesis yang dapat menyebabkan penurunan dan perubahan kesadaran, mengurangi atau menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, (UU RI No 22 / 1997). Narkotika terdiri dari tiga golongan, yaitu :

- a) Golongan I : Narkotika yang hanya digunakan untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan tidak dipergunakan untuk terapi, serta memiliki potensi ketergantungan sangat tinggi, contohnya: Cocain, Ganja, dan Heroin.
- b) Golongan II : Narkotika yang dipergunakan sebagai obat, penggunaan sebagai terapi, atau dengan tujuan pengembangan ilmu pengetahuan, serta memiliki potensi ketergantungan sangat tinggi, contohnya : Morfin, Petidin.
- c) Golongan III : Narkotika yang digunakan sebagai obat dan penggunaannya banyak dipergunakan untuk terapi, serta dipergunakan untuk pengembangan

---

<sup>9</sup> <https://rs.unud.ac.id/narkoba-napza>

ilmu pengetahuan dan memiliki potensi ketergantungan ringan, contoh: Codein

## 2) Psikotropika

Psikotropika adalah zat atau obat, baik alamiah ataupun sintesis bukan narkotika, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan perilaku dan perubahan khas pada aktifitas mental dan di bagi menjadi beberapa golongan, yaitu :

- a) Golongan I : yaitu psikotropika yang di pergunakan untuk pengembagn ilmu pengetahuan dan tidak dipergunakan untuk terapi dan memiliki sindrom ketergantungan kuat, contoh: Extasi.
- b) Golongan II : yaitu psikotropika yang dipergunakakn untuk pengobatan dan dapat digunakan sebagai terapi serta untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan dan memiliki sindrom ketergantungan kuat, contoh : Amphetamine
- c) Golongan III : yaitu psikotropika yang digunakan sebagai obat dan banyak digunakan sebagai terapi serta untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan dan memiliki sindrom ketrgantungan sedang, contoh : Phenobarbital
- d) Golongan IV : yaitu psikotropika yang dipergunakan sebagai pengobatan dan dan banyak dipergunakan untuk terapi serta digunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan memilikisindroma ketergantungan ringan, contoh : Diazepam, Nitrazepam

## 3) Zat Adiktif

Zat adiktif adalah bahan atau zat yang berpengaruh psikoaktif diluar narkotika dan psikotropika, meliputi :

- a) Minuman beralkohol : mengandung etanol etil alkohol, yang berfungsi menekan susunan saraf pusat dan jika digunakan secara bersamaan dengan psikotropika dan narkotika maka akan memperkuat pengaruh di dalam tubuh. Ada tiga golongan minuman beralkohol yaitu :
  - (a) Golongan A : Kadar etanol 1-5 %
  - (b) Golongan B : Kadar etanol 5-20 %

- (c) Golongan C : Kadar etanol 20-45 %
- b) Inhalasi : adalah gas hirup dan solven (zat pelarut) mudah menguap berupa senyawa organik yang terdapat di berbagai barang keperluan rumah tangga, kantor dan sebagainya.
- c) Tembakau : tembakau adalah zat adiktif yang mengandung nikotin dan banyak yang digunakan di masyarakat.

**a. Efek Narkoba / Napza**

Berdasarkan efeknya terhadap perilaku yang ditimbulkan dari penggunaan NAPZA dapat dibagi menjadi beberapa golongan, yaitu :

- a) Golongan depresan (Downer) : merupakan jenis NAPZA yang menyebabkan mengurangi aktifitas fungsional tubuh, sehingga membuat penggunaannya menjadi tenang dan membuat tertidur bahkan bias tak sadarkan diri. Contoh: Opioda (Morfin , Heroin, dan Codein), Sedative (penenang), Hipnotik (obat tidur), dan Tanquilizer (anti cemas).
- b) Golongan stimulant (Upper) : merupakan golongan NAPZA yang merangsang fungsi tubuh dan meningkatkan gairah kerja, pada golongan ini membuat pengguna menjadi aktif, segar, dan bersemangat. Contoh : Amphetamine (Shabu, Extasi) dan Kokain.
- c) Golongan halusinogen : adalah golongan NAPZA yang membuat penggunaannya berhalusinasi yang bersifat merubah perasaan, dan pikiran sehingga perasaan dapat terganggu. Contoh : kanabis (Ganja)

**b. Bahaya Narkoba**

Penggunaan narkoba dapat menyebabkan efek negatif yang dapat menyebabkan gangguan mental dan perilaku, sehingga menyebabkan terganggunya sistem neuro-transmitter pada susunan saraf pusat di otak. Gangguan pada sistem neuro transmitter akan menyebabkan terganggunya fungsi kognitif

(alam pikiran), afektif (alam perasaan, mood dan emosi), psikomotor (perilaku) dan aspek sosial.

Seseorang pecandu narkoba semakin lama penggunaan narkoba akan membutuhkan dosis yang lebih tinggi demi dapat merasakan efek yang sama. Inilah yang membuat pecandu narkoba ingin lagi dan ingin lagi karena zat tertentu dalam narkoba mengakibatkan seseorang cenderung bersifat pasif karena secara tidak sengaja narkoba memutus saraf-saraf dalam otak. Jika terlalu lama dan sudah ketergantungan maka lambat laun organ dalam tubuh akan rusak dan jika sudah melebihi takaran maka pengguna akan overdosis dan akhirnya kematian.

**c. Memulihkan Kondisi Dengan Rehabilitasi Narkoba**

Orang yang langsung mengonsumsi narkoba atau menjadi pecandu narkoba dapat dilakukan pemulihan dengan dilakukan rehabilitasi, adapun beberapa tahap-tahap rehabilitasi yang umumnya dilakukan, yaitu :

a. Pemeriksaan

Pemeriksaan dilakukan oleh dokter untuk melihat seberapa besar seseorang sudah kecanduan narkoba, efek samping yang sudah dialami, dan pemeriksaan depresi yang ditimbulkan dari penggunaan narkoba. Sehingga dokter akan memberikan penanganan terhadap hasil pemeriksaan tersebut untuk menghilangkan efek yang ditimbulkan.

b. Detoksifikasi.

Detoksifikasi merupakan upaya pembersihan racun akibat penggunaan narkoba dimana dilakukan dengan cara pemberhentian penggunaan narkoba. Ketika berhenti menggunakan narkoba maka kemungkinan pecandu akan mengalami gejala-gejala yang ditimbulkan akibat pemberhentian penggunaan narkoba / akibat pemberhentian asupan obat yang biasanya menenangkan. Dan pecandu harus bertahan dalam keadaan tidak ada asupan obat terlarang ini dan dokter akan membantu memberikan obat untuk mengurangi masalah / mengatasi rasa tidak nyaman yang ditimbulkan oleh efek

pemberhentian penggunaan narkoba dan pecandu memerlukan cairan dan makanan yang cukup untuk membantu memulihkan kondisi tubuh.

c. Stabilisasi.

Merupakan cara ketiga yang dilakukan setelah 2 tahap sudah dilewati. Dokter akan memberikan resep obat untuk pengobatan jangka panjang untuk. Pemulihan ini juga mencakup rencana-rencana kehidupan anda pada jangka panjang, serta kesetabilan mental pecandu.

d. Dukungan orang sekitar

berkomunikasi dengan orang dekat tentang masa pemulihan dari penggunaan narkoba dapat membantu anda dalam mengalihkan keinginan untuk kembali terjerumus dalam penggunaan narkoba. Pilihlah seseorang yang dapat dipercaya, seperti : keluarga dan teman dekat yang mungkin dapat membantu anda dalam pemulihan.

**d. Upaya Pencegahan**

Narkoba sangat merugikan masyarakat dan penggunaannya yang luas dimasyarakat menimbulkan kerugian bagi semua kalangan baik itu pelajar dan anak-anak. Sehingga perlu dilakukan upaya pencegahan bagi semua kalangan. Adapun upaya pencegahan yang dapat dilakukan, yaitu : berikut adalah upaya pencegahan atau tips yang dapat dilakukan untuk mencegah penggunaan narkoba / NAPZA yang dilansir dari website resmi Badan Narkotika Nasional, yaitu :

- a) Jangan pernah untuk menggunakan narkoba.
- b) Mengetahui berbagai dampak negatif dan bahaya penggunaan narkoba.
- c) Memilih pergaulan yang baik dan menghindari pergaulan yang dapat menjerumuskan kita pada penyalahgunaan narkoba / NAPZA.
- d) Mengikuti kegiatan yang bersifat positif seperti berolahraga ataupun mengikuti kegiatan organisasi yang memberikan pengaruh positif kepada kita.
- e) Selalu mengingatkan bahwa pengguna narkoba dan pengedar narkoba memiliki aturan hukum yang dapat menjerat pengguna maupun pengedar narkoba.

- f) Menjalin hubungan interpersonal yang baik dengan pasangan maupun dengan anak-anak akan memungkinkan kita melihat gejala awal penyalahgunaan narkoba pada anak-anak, dan hubungan dan komunikasi dengan baik dengan anak-anak kita akan membuat mereka merasa nyaman dan aman.
- g) Mengenal bahwa penyalahgunaan narkoba disebabkan karena dampak kurang pedulinya keluarga kepada anak-anak kita. Maka dari itu keluarga diharapkan memberikan contoh perilaku yang baik dan memberikan perhatian yang cukup pada anak-anak kita.
- h) Bila mempunyai masalah maka cari jalan keluar yang baik dan tepat dan jangan jadikan narkoba sebagai jalan pelarian.

Diperlukan pengawasan yang ketat dari pemerintah dalam pengawasan peredaran obat dan makanan yang mengandung atau tergolong NAPZA/ NARKOTIKA.

## **B. Tinjauan tentang Kebijakan**

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.<sup>10</sup>

Sedangkan pengertian kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan,

---

<sup>10</sup> Budi Winarno, Teori dan Proses Kebijakan Publik, Jakarta, Media Pressindo, 2002, hlm 14-15.

prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dan berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik untuk bekerja sama menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.<sup>11</sup>

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya beliau mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan Negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Dengan demikian bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah. Disamping itu sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>12</sup>

Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.<sup>13</sup> Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa : “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat/kejadian-kejadian.<sup>14</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

---

<sup>11</sup> Ibid. Hlm 101.

<sup>12</sup> Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012, Hlm. 20.

<sup>13</sup> Budi Winarno, *Op.cit*, Hlm. 101-102.

<sup>14</sup> Solichin Addul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, 2004, Bumi Aksasra, hlm.65.

tempat tinggal, tempat bekerja, komunitas lokal, fasilitas umum termasuk akses dan sumber daya kesehatan, serta peluang untuk pemberdayaan.<sup>15</sup>

Melihat beberapa pengertian mengenai kebijakan publik tersebut diatas, bahwa kebijakan sebenarnya terdiri dari pertanyaan tentang apa, mengapa, siapa, di mana dan bagaimana. Semua pertanyaan ini bersifat substantif dan berkaitan dengan prosedur, strategi, waktu pengambilan keputusan, dan masalah lembaga pelaksanaan suatu kebijakan. Selain kesimpulan tentang pentingnya kebijakan yang dimaksud, saat ini, istilah kebijakan publik lebih sering dan lebih luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah dan tindakan pemerintah secara umum.

### **C. Penanggulangan Penyalahgunaan Narkotika**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi.<sup>16</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>17</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. Definisi ini dialamatkan pada kejahatan dan dampaknya terhadap baik

---

<sup>15</sup> Notoatmodjo, S. 2005. Promosi Kesehatan Teori Dan Aplikasi, Jakarta: Rienika Cipta.

<sup>16</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Edisi Ketiga, 2007.

<sup>17</sup> Kemal Dermawan, Pencegahan Kejahatan: Dari Sebab Sebab Kejahatan Menuju Pada Konteks Kejahatan, Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol. 1 No. III, Juni 2001, hlm 34-42.

individu maupun masyarakat. Mengingat betapa dahsyatnya bahaya yang akan ditimbulkan oleh Narkoba dan betapa cepatnya tertular para generasi muda untuk mengkonsumsi Narkoba, maka diperlukan upaya-upaya konkrit untuk mengatasinya.

Upaya pencegahan atau penanggulangan masalah penyalahgunaan Narkoba dapat dilakukan melalui pendekatan-pendekatan dan beberapa cara, adapun hal tersebut adalah :

- 1) Meningkatkan iman dan taqwa melalui pendidikan agama dan keagamaan baik di sekolah maupun di masyarakat.
- 2) Meningkatkan peran keluarga melalui perwujudan keluarga sakinah, sebab peran keluarga sangat besar terhadap pembinaan diri seseorang.

Banyak faktor yang mempengaruhi terjadinya penyalahgunaan Narkotika akan tetapi hal tersebut tetap dapat dicegah tentunya dengan kegiatan-kegiatan yang positif. Pendekatan penanggulangan penyalahgunaan Narkotika di Indonesia awalnya belum atau tidak dilakukan secara terpadu dan terlihat setiap instansi atau kelompok masyarakat bekerja sendiri-sendiri sehingga hasil yang diperoleh belum optimal. Sebenarnya banyak instansi selain Polri yang memiliki tugas memberantas penyalahgunaan Narkoba. Belum ada upaya pembinaan khusus terhadap pengguna sebagai korban, karena masih beranggapan bahwa para pengguna itu adalah penjahat dan tanpa mendalami lebih jauh mengapa mereka sampai mengkonsumsi atau menyalahgunakan Narkotika.

Peran serta masyarakat sangat rendah karena mereka masih berpandangan bahwa pemberantasan penyalahgunaan Narkotika adalah tugas dan tanggung jawab polisi. Dengan demikian mereka kurang peduli dan kurang berpartisipasi aktif dalam upaya penanggulangan penyalahgunaan Narkotika. Ada beberapa LSM yang peduli dalam penyalahgunaan Narkotika, namun sayangnya kegiatan mereka masih cenderung belum konsisten dan belum berkesinambungan. Mereka lebih banyak untuk menyoroti dan mencari kelemahan dan kesalahan yang dilakukan oleh penyidik/aparat penegak hukum dari pada melakukan kemitraan,

dengan kata lain kadar kemitraannya dengan aparat penegak hukum masih meragukan.

Sedangkan di lingkungan internal Polri sendiri, kegiatan antar fungsi masih belum terpadu dan belum terencana secara baik. Yang terkesan hanya kegiatan represif saja oleh fungsi Reserse. Fungsi Binamitra, Intelijen dan Samapta belum maksimal dalam melakukan upaya pre-emptif dan preventif, sebagai contoh bahwa penyuluhan atau komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat lebih banyak menunggu jika ada permintaan dari pihak lain (kelompok masyarakat).

Fungsi Dokkes belum berperan secara maksimal dalam upaya kuratif dan rehabilitatif, yaitu membantu korban atau pengguna untuk keluar dari ketergantungan terhadap Narkoba untuk dapat hidup produktif kembali dalam masyarakat. Saat ini peran Dokkes baru pada tingkat memberikan "*back up*" kepada fungsi operasional, seperti pemberian informasi kepada fungsi Reserse dalam menentukan tanda-tanda ketergantungan/sebagai pengguna atau dalam pembuatan Visum/BAP test urine tersangka dan kepada fungsi Binamitra dalam memberikan materi penyuluhan terhadap masyarakat.

Dengan dibentuknya BKNN (Badan Koordinasi Narkotika Nasional) yang kemudian diubah menjadi BNN (tahun 2002), yang lebih bersifat operasional, maka terlihat jelas bahwa penanganan kasus penyalagunaan Narkoba menjadi lebih terkoordinasi, lebih banyak kasus terungkap dan juga lebih banyak barang bukti dapat disita. Dan yang lebih penting lagi adalah akan lebih banyak lagi generasi muda terselamatkan dari bahaya Narkoba.

#### **D. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma**

Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-

undangan, pembuatnya harus menerapkan dasar pemikiran yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan, di samping asas yang bersifat umum, juga bersifat khusus.<sup>18</sup>

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika wajib berpedoman pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang baik. Mahadi, kata asas atau prinsip identik dengan *principle* dalam bahasa Inggris yang erat kaitannya dengan istilah *principium* (latin). *Principium* berarti permulaan; awal, mula, sumber, asal, pangkal, pokok, dasar, sebab. Adapun asas atau prinsip adalah sesuatu yang dapat dijadikan alas, dasar, tumpuan, tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal, yang hendak dijelaskan. Dalam arti tersebut, kata *principle* dipahami sebagai sumber yang abadi dan tetap dan banyak hal, aturan atau dasar bagi tindakan seseorang, suatu pernyataan (hukum, aturan, kebenaran) yang dipergunakan sebagai dasar untuk menjelaskan suatu peristiwa.<sup>19</sup>

Mengenai asas hukum yang memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar; kedua, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Asas-asas hukum juga menjustifikasikan prinsip-prinsip etika, yang merupakan substansi dari aturan-aturan hukum; dan dari kedua fungsi tersebut diturunkan fungsi ketiga, yaitu asas-asas hukum dalam hal-hal demikian dapat digunakan untuk menulis ulang bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa asas-asas hukum merupakan dasar filosofis yang kedudukannya *conditio sine quanon*.<sup>20</sup>

Suatu kaidah-kaidah hukum dalam aturan hukum positif, yang memberikan arahan yang layak dan patut menurut hukum (*rechtmatic*)

---

<sup>18</sup> Achmad Ruslan, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundangundangan Di Indonesia (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013), hlm. 126

<sup>19</sup> Mahadi, Falsafah Hukum Suatu Pengantar, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm.119

<sup>20</sup> Smith dalam Herlien Budiono, Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, H. 82.

dalam menerapkan aturanaturan hukum positif. Selain itu asas-asas hukum mempunyai fungsi sebagai pedoman atau arahan filosofis bagi pembentukan kaidah-kaidah hukum dalam aturan hukum positif. Asas hukum merupakan sumber bagi sistem hukum yang inspiratif mengenai nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakat.

Asas tersebut penting untuk diatati. Tidak ditaatinya asas tersebut akan menimbulkan ketidak tertiban dan ketidak pastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan. Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. *Lex superior derogat lex atheriorri dan lex superior lex inferiori*; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah
2. *Asas lex spesialis derogat lex generalis*; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum,
3. *Asas lex posteriori derogat lex priori*; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. *Asas delegata potestas non potest delegasi*; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Dengan demikian, asas hukum sebagai landasan norma menjadi alat uji bagi norma hukum yang ada, dalam arti norma hukum tersebut pada akhirnya harus dapat dikembalikan pada asas hukum yang menjiwalkannya. Berkaitan dengan uraian tersebut diatas, maka dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur didalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang meliputi :

- a. kejelasan tujuan;

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;  
Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.<sup>22</sup>
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;  
Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>23</sup>
- d. dapat dilaksanakan;  
Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.<sup>24</sup>
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;  
Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>25</sup>
- f. kejelasan rumusan; dan  
Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga

---

<sup>22</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>23</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>24</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>25</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf e Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.<sup>26</sup>

g. keterbukaan.

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.<sup>27</sup>

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas-asas dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut wajib digunakan sebagai pedoman dan sebagai instrumen dalam mengkaji Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, maka dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- a. Asas Kejelasan Tujuan, bahwa tujuan dari Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika berupa terciptanya visi pemerintahan Pemerintah Kabupaten Demak yaitu terwujudnya masyarakat.
- b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat, bahwa Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dibentuk oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Demak.
- c. Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, memperhatikan jenis, hirarki dan materi muatan.

---

<sup>26</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>27</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- d. Dapat dilaksanakan, alasan dasar filosofis perlunya Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan melindungi masyarakat dari bahaya narkotika baik untuk generasi sekarang maupun yang akan datang. Alasan sosiologis perlunya Peraturan Daerah tersebut bahwa masalah narkotika merupakan masalah yang urgen untuk diselesaikan mengingat banyak sekali kasus peredaran Narkotika di Demak.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika berdayaguna dan berhasil guna untuk memberdayakan masyarakat Kabupaten Demak dalam peningkatan kesejahteraan secara merata.
- f. Kejelasan rumusan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah ini memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, Pembentukan Peraturan daerah ini mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan partisipatif khususnya untuk seluruh masyarakat Kabupaten Demak.

Sementara itu berkaitan dengan Materi muatan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika ini berpedoman pada beberapa asas, yaitu :<sup>28</sup>

- a. “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>29</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf a Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- b. “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.<sup>30</sup>
- c. “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>31</sup>
- d. “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.<sup>32</sup>
- e. “asas kenusantaraan” adalah 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 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>33</sup>
- f. “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>34</sup>
- g. “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.<sup>35</sup>
- h. “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-

---

<sup>30</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>31</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf c Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>32</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>33</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf e Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>34</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>35</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf g Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.<sup>36</sup>

- i. “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.<sup>37</sup>
- j. “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.<sup>38</sup>
- k. asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain :<sup>39</sup>
  - a) dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
  - b) dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Berdasarkan uraian penjelasan tersebut diatas, dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dijadikan pedoman dalam perumusannya.

---

<sup>36</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf h Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>37</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf i Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>38</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf j Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>39</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf k Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

#### **E. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat**

Posisi yang cukup strategis menjadikan Kabupaten Demak sebagai pusat bisnis industri dan pariwisata daerah. Dampaknya Kabupaten ini menjadi sasaran yang mengiurkan bagi pengedar obat-obat terlarang. Hal tersebut dapat dilihat dari perkembangan penggunaan obat-obat terlarang yang terjadi di Kabupaten Demak akhir-akhir ini, untuk mengatasi permasalahan tersebut maka payung hukum berupa Peraturan Daerah Tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika sangat urgen untuk segera diformulasikan.

Pencegahan adalah segala upaya, usaha atau tindakan yang dilakukan secara sadar dan bertanggung jawab yang bertujuan untuk meniadakan dan/atau menghalangi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penyalahgunaan narkotika. Pencegahan penyalahgunaan narkotika bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan narkotika. Penanggulangan merupakan segala upaya dan kegiatan yang dilakukan, meliputi kegiatan pencegahan, penanganan, dan rehabilitasi.

Trend perkembangan kejahatan atau penyalahgunaan Narkoba dari waktu ke waktu menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, bahkan kasus-kasus yang terungkap oleh jajaran Kepolisian RI hanyalah merupakan fenomena gunung es, yang hanya sebagian kecil saja yang tampak di permukaan sedangkan kedalamannya tidak terukur. Peningkatan ini antara lain terjadi karena pengaruh kemajuan teknologi, globalisasi dan derasnya arus informasi. Dan yang tidak kalah pentingnya karena keterbatasan yang dimiliki oleh aparat penegak hukum dalam melakukan pemberantasan penyalahgunaan Narkoba.

Berdasarkan hal tersebut Presiden minta kepada Menpan RB untuk lakukan tes urine bagi para pejabat PNS karena situasi darurat. Hingga saat ini ada 253 jenis narkoba yang masuk ke Indonesia. Menurut data, terdapat 4 sampai 5 juta pecandu narkoba di Indonesia. Bahkwa narkoba sudah menjalar sampai ke tingkat anak-anak. Saat

ini 85% peredaran narkoba di Indonesia dikendalikan oleh napi narkoba di lapas.<sup>40</sup>

Oleh karena itu, perlu dibangun lapas khusus di Cilacap. Hal itu guna mengedalikan agar napi narkoba tidak punya kesempatan pada pengendali pasar narkoba. Ancaman nyata dari maraknya peredaran narkoba yang semakin memperhatikan menuntut Pemerintah Kabupaten Demak tidak tinggal diam. Selain melakukan kegiatan sosialisasi dan pencegahan Pemkab setempat diharapkan membentuk Badan Narkotika Nasional di tingkat Kabupaten.

Berdasarkan angka besaran pengguna Narkotika sampai dengan tahun 2019 di Kabupaten Demak, Polres Demak dengan Laporan Polisi sebanyak 42 (empat puluh dua) dan telah ditetapkan tersangka sebanyak 47 (empat puluh tujuh) orang telah ditetapkan tersangka. Artinya angka tersebut bukan hal yang kecil mengingat hal tersebut merupakan kejadian beberapa tahun yang lalu.<sup>41</sup> Selain itu baru-baru ini sepanjang 2022 telah di tetapkan tersangka sebanyak 5 (lima) orang pengguna dan kurir Narkoba.<sup>42</sup> Dengan kondisi demikian menjadikan pemerintah Kabupaten Demak segera melakukan upaya-upaya pencegahan sebelum bahaya Narkotika ini menjalar masuk hingga kepada anak yang masih diibawah umur.

**F. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.**

Berdasarkan kajian empirik tersebut, maka diperlukan suatu pengaturan mengenai Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak yang akan membawa dampak antara lain, yaitu :

---

<sup>40</sup> <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/cegah-penyalahgunaan-narkobaasn-purworejo-jalani-tes-narkoba/>

<sup>41</sup> <http://data.demakkab.go.id/id/dataset/data-kasus-tindak-pidana-penyalahgunaan-narkoba-polres-demak-tahun-2019>

<sup>42</sup> <https://www.suaramerdeka.com/semarang-raya/pr-042897124/polres-demak-ringkus-5-pengedar-narkoba-total-1945-gram-barang-bukti-disita>

- a. memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi masyarakat di Kabupaten Demak dalam Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak;
- b. mendukung pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak;
- c. meningkatkan sosialisasi dan pendeteksian dini serta pemberdayaan masyarakat;
- d. pemetaan wilayah rawan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- e. pendirian pelayanan rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial;
- f. peningkatan peran serta dinas terkait dan pihak lain dalam penyelenggaraan kegiatan vokasional; dan
- g. penyediaan data dan informasi mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- h. dukungan terhadap visi Pemerintah Daerah Kabupaten Demak yaitu terwujudnya masyarakat Demak yang mandiri, sejahtera dan berakhlak mulia melalui peningkatan perekonomian dan kualitas sumber daya manusia;

Dengan diterapkannya Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika nantinya diharapkan akan memberikan payung hukum bagi pihak-pihak terkait dengan upaya Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah. Di samping itu bagi keuangan daerah, dengan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika ini maka Pemerintah Kabupaten Demak bertanggungjawab untuk mengalokasikan anggaran yang memadai dalam Pencegahan dan

Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di daerah.

## BAB III

### EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

#### A. Prinsip-Prinsip Hierarkis Peraturan Perundang-Undangan.

Mengenai prinsip dari evaluasi dan analisis terkait peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam analisis ini akan diketahui posisi dari setiap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Selanjutnya, Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

Pengaturan mengenai ranperda ini nanti menyelaraskan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Baik secara vertical maupun secara horizontal. Tentunya melihat secara hirarkis sebuah peraturan. Secara vertikal Secara vertikal dimaksudkan untuk melihat konsistensinya secara hierarkis sesuai dengan beberapa asas hukum sebagai berikut:<sup>43</sup>

- 1) *Lex superior derogat legi inferior*, adalah hukum yang tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*). Asas ini biasanya sebagai asas hierarki.
- 2) *Lex specialis derogat legi generali*, adalah bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).
- 3) *Lex posterior derogat legi priori*, adalah bahwa hukum yang terbaru (*lex posterior*) mengesampingkan hukum yang lama

---

<sup>43</sup> <https://id.wikipedia.org>

(*lex priori*). Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional.

- 4) Asas Legalitas, adalah suatu jaminan dasar bagi kebebasan individu dengan memberi batas aktivitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas. Jadi berdasarkan asas ini, tidak satu perbuatan boleh dianggap melanggar hukum oleh hakim jika belum dinyatakan secara jelas oleh suatu hukum pidana dan selama perbuatan itu belum dilakukan.

Secara horizontal dalam hal ini adalah sinkronisasi dari beberapa kebijakan yang ada. Tujuannya untuk menganalisis sejauh mana perundang-undangan yang mengatur mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dalam perundang-undangan tersebut mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan karakteristik daerah masing-masing. Namun demikian, pengaturan tersebut tetap tidak diperkenankan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika nantinya akan menghadapi beberapa persoalan bagaimana agar Peraturan Daerah dapat mengatur urusan kewenangan sesuai dengan karakteristik daerahnya, namun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini menjadikan pemaknaan terhadap sinkronisasi dan harmonisasi peraturan menjadi sangat penting. Sebab, jika tidak memperhatikan prinsip-prinsip hierarkis ini, maka secara hukum Peraturan Daerah ini akan batal demi hukum. Dari penjelasan tersebut tentu kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, sebatas dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Demak.

Suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan ditetapkan berdasarkan pertimbangan dan kajian luas, maka nantinya tidak hanya dapat diundangkan melainkan dapat diterapkan dan ada antusias dari masyarakat dalam menjalankan Peraturan Daerah tersebut. Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum bersifat mengatur dan mengikat yang notabene sebagai asas dasar maka didalam setiap bagian yang ada dalam peraturan perundangan tersebut menjadi melekat kepada subjek maupun objek hukum yang telah diatur. Kewenangan atribusi (*atributiewetgevende bevoegdheid*) diberikan oleh suatu Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada pejabat/ lembaga Negara tertentu untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini bersifat orisinil (asli), artinya sebelum ditentukan oleh suatu Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kewenangan ini belum ada.<sup>44</sup>

Sedangkan kewenangan aturan delegasi (*delegatie wetgevende bevoegdheid*) adalah kewenangan yang bersifat derivatif, yang artinya kewenangan untuk membentuk peraturan tersebut berasal dari kewenangan atributif dari pejabat/ lembaga atasannya atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>45</sup>

Peraturan perundang-undangan yang telah dibuat untuk pengaturan kehidupan bernegara tersebut didefinisikan sebagai hukum atau produk hukum. Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistim aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada suatu aturan tunggal (*rules*) tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistim. Konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu sistim saja.<sup>46</sup>

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika mengacu dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi baik secara substansi maupun secara hirarki. Pengaturan mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Andres Welberg, New York: Russel & Russell, 1961, hal. 30-31.

dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika diberbagai materi yang dimuat dalam Rancangan Peraturan daerah ini tentu saja berkaitan dengan berbagai peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama. Dengan demikian, perancangan norma dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika harus memperhatikan peraturan perundang-undangan lain agar tidak terjadi tumpang tindih dan kontradiksi peraturan.

Hal inilah yang menjadi dasar acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang seyogyanya materi muatannya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan di atasnya atau bisa juga berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **B. Analisis Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait.**

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika memiliki relevansi dengan substansi beberapa peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya berturut-turut akan dikemukakan ketentuan-ketentuan terkait yang terdapat di beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud akan diuraikan di bawah ini:

Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor narkotika memiliki relevansi dengan substansi beberapa peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya berturut-turut akan dikemukakan ketentuanketentuan terkait yang terdapat di beberapa peraturan perundangundangan sebagaimana dimaksud akan diuraikan di bawah ini:

### 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

#### Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan

kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Walikota, dan Bupati masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undangundang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

## 2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Beberapa ketentuan dalam UU No 12 Tahun 2011 yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

### Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

### Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
- a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

#### Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Beberapa ketentuan dalam UU No 23 Tahun 2014 yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

#### Pasal 236

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Pasal 250

- (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
  - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
  - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
  - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
  - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

Pasal 3

Fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, 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.

Mendasari peraturan perundang-undangan diatas dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, perlu mengutamakan harmonisasi dan sinkronisasi dalam pengaturannya. Melihat substansi yang akan diatur ada bagian-bagian yang merupakan Batasan kewenangan maupun kewenangan yang dimiliki daerah Kabupaten Demak untuk mengatur. Demikian halnya dengan adanya kajian ini nantinya dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika maka memperhatikan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya (harmonisasi vertikal) dan peraturan daerah yang terkait (harmonisasi horizontal).

## **BAB IV**

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

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

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis (filsafat) yaitu berkaitan cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Moral dan etika nantinya diharapkan berjalan selaras dan beriringan. Kemudian menjunjung tinggi nilai-nilai kebaikan. Selain itu didalam sebuah peraturan perundang-undangan ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan serta berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut ukuran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia, kalau diterapkan tidak akan dipatuhi secara sempurna. Nilai yang ada nilai di Negara Indonesia tercermin dalam pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*) yaitu Pancasila.

Landasan filosofis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila sebagai ideologi dapat dikatakan sebagai hasil filsafat yang sudah sampai kepada kesimpulan. Apabila ideologi tersebut dimantapkan dalam organisasi kenegaraan, ia menjadi dasar negara, dan kemudian dasar negara dikembangkan menjadi dasar hukum (moral dan etik).<sup>47</sup>

Hubungan Pancasila dan hukum hukum dapat dilihat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber hukum dan Tata Urut Perundang-Undangan (TAP No.III/MPR/2000) dan

---

<sup>47</sup>Petrus C.K.L. Bello, *Ideologi Hukum : Refleksi Filsafat atas Ideologi di Balik Hukum*, CInsan Merdeka, Bogor, 2013, hlm.107.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 ayat (3) TAP No.III/MPR/2000 dinyatakan bahwa Pancasila merupakan “sumber hukum dasar nasional”. Yang dimaksud sumber hukum disini, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 TAP No.III/MPR/2000 adalah “sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan”. Lebih lanjut Pasal 2 Undang- Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-undangan menyatakan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”. Dalam penjelasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa Pancasila merupakan “dasar dan ideologi negara”. Oleh karena itu, semua jenis perundang- undangan tidak boleh bertentangan dengannya.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika bersumber pada Pancasila yaitu sila ke-5, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila ke-5 Pancasila tersebut berkaitan dengan peran negara atau pemerintah pada umumnya dan pemerintah daerah pada khususnya dalam mengupayakan kesejahteraan warganya. Sila ke-5 Pancasila tersebut sangat dekat dengan konsep negara kesejahteraan, dimana negara bertanggungjawab pada kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara dalam hal ini tidak hanya menyediakan fasilitas bagi perkembangan masyarakat, tapi dapat mengambil tindakan-tindakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Oleh karena itu Pancasila merupakan landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa. Dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Sehingga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah pun harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila yaitu: nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan dan nilai kerakyatan serta nilai kaedilan sosial. Di samping itu Peraturan Daerah juga harus mencerminkan nilai moral yang hidup di masyarakat (daerah) yang bersangkutan.

Selanjutnya di dalam alinea IV Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk terwujudnya kesejahteraan umum tersebut, maka dilaksanakan pembangunan nasional, yang hakikatnya yaitu pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia serta pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah. Selain itu dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa : *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”*,

Sebagai salah satu bentuk kebijakan Pemerintah Kabupaten Demak di bidang kesehatan adalah Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor narkotika. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika ini, dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

Narkotika dan Prekursor Narkotika di satu sisi merupakan obat atau bahan yang bermanfaat di bidang pengobatan atau pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan, namun di sisi lain dapat pula menimbulkan ketergantungan yang sangat merugikan apabila disalahgunakan atau digunakan tanpa pengendalian dan pengawasan yang ketat dan seksama. Dalam hal inilah keberadaan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika menjadi urgen.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan di Kabupaten Demak secara menyeluruh maka perlu adanya perencanaan strategis dalam segala sektor kehidupan, berdasarkan visi dan misi Kabupaten Demak.

Demikian juga pengaturan terkait Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor narkotika dalam Peraturan Daerah nantinya juga harus mencerminkan dan menjunjung norma serta tujuan Pembangunan Nasional berdasarkan visi dan misi setempat.

Di samping itu, pengaturan mengenai Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor narkotika ini juga harus sejalan dengan visi dan misi daerah serta harus memperhatikan karakteristik budaya masyarakat dan kearifan lokal yang ada di Kabupaten Demak Oleh karena itu agar Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor narkotika yang akan dibentuk agar nantinya dapat diberlakukan secara optimal, maka dalam membentuknya harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara, visimisi daerah dan kearifan lokal Kabupaten Demak. Di samping itu keberadaan peraturan daerah ini nantinya harus mampu memberikan perlindungan bagi semua pihak baik korban atau penyalahguna, masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah serta harus mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Demak.

## **B. Landasan Sosiologis**

Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah merupakan wujud konkrit dari hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, perkembangan dan keyakinan atau kesadaran serta kebutuhan hukum masyarakat. Keberadaannya harus mempunyai landasan sosiologis. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah sesuai dengan keyakinan masyarakat umum atau kesadaran hukum masyarakat, maka untuk mengimplementasikannya tidak akan banyak mengalami kendala. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Manusia pada umumnya dilahirkan seorang diri, namun manusia adalah makhluk sosial yang hidup bermasyarakat. Di dalam hubungan antara manusia dengan manusia lain, hal yang terpenting adalah reaksi yang timbul sebagai akibat hubungan interaksi satu sama lain. Supaya hubungan antar manusia di dalam suatu masyarakat terlaksana sebagaimana diharapkan, diperlukan norma maupun sistem pengendalian sosial. Dari sudut sifatnya dapat dikatakan bahwa pengendalian sosial dapat bersifat preventif atau represif atau bahkan keduanya. Preventif merupakan suatu usaha pencegahan terhadap terjadinya gangguan-gangguan pada keserasian antara kepastian dan keadilan, sedangkan represif bertujuan untuk mengembalikan keserasian yang pernah mengalami gangguan. Usaha-usaha preventif misalnya dijalankan melalui proses sosialisasi, pendidikan formal dan informal, sedangkan represif berwujud penjatuhan sanksi terhadap warga masyarakat yang melanggar atau menyimpang dari kaidah-kaidah yang berlaku.

Suatu proses pengendalian sosial dapat dilaksanakan dengan berbagai cara yang pada pokoknya berkisar pada cara-cara tanpa kekerasan (*persuasive*) ataupun dengan paksaan (*coercive*). Di dalam suatu masyarakat yang secara relatif berada dalam keadaan yang tenteram, maka cara-cara persuasif lebih efektif daripada penggunaan paksaan.<sup>48</sup>

Selain cara-cara tersebut diatas, dikenal pula Teknik-teknik seperti *compulsion* dan *pervasion*. Di dalam *compulsion*, diciptakan situasi sedemikian rupa, sehingga seseorang terpaksa taat atau mengubah sikapnya yang menghasilkan kepatuhan secara tidak langsung. Pada *pervasion*, norma atau nilai yang diulang-ulang penyampaiannya sedemikian rupa dengan harapan bahwa hal tersebut masuk dalam alam bawah sadar seseorang, dengan demikian orang tersebut akan mengubah sikapnya sehingga serasi dengan hal-hal yang diulang-ulang penyampaiannya tersebut.

Hukum di dalam arti luas juga merupakan pengendalian sosial yang biasanya dianggap paling ampuh karena lazimnya disertai dengan sanksi tegas yang berwujud penderitaan dan dianggap sebagai sarana formal. Perwujudan pengendalian sosial tersebut tidaklah masing-

---

<sup>48</sup> Selo Soemardjan, *Peranan Ilmu-ilmu Sosial di dalam Pembangunan*, Universitas Indonesia, 1972. hlm 319.

masing berdiri sendiri di dalam wujudnya yang murni, akan tetapi merupakan kombinasi antara berbagai wujud sebagai alternatif. Dengan adanya norma, maka di dalam setiap masyarakat diselenggarakan pengendalian sosiasl. Apabila perilaku manusia diatur oleh hukum tertulis atau perundang-undangan, maka diselenggarakan pengendalian sosial formal. Akan tetapi tidak jarang pengendalian sosial diselenggarakan dengan norma-norma lain atau upaya-upaya lain seperti pendidikan, agama, dan lainnya.<sup>49</sup>

Kabupaten Demak merupakan salah satu daerah memiliki tingkat lalu lintas manusia yang sangat tinggi untuk mendapatkan layanan tujuan pendidikan, kebudayaan dan pariwisata, sehingga memungkinkan terjadinya penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Untuk itu perlu ada upaya pencegahan dan penanggulangan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Pencegahan dan penanggulangan tersebut bukan semata-mata tanggung jawab dan hanya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, tetapi merupakan tanggung jawab bersama masyarakat.

Menyadari bahwa dampak penyalahgunaan Narkotika adalah timbulnya ketergantungan, depedensi, adiksi, atau kecanduan dan berpengaruh pada perkembangan mental-emosional pemakainya. Bahkan konsumsi yang berlebihan akan merusak kesehatan tubuh, kejiwaan, dan fungsi social di dalam masyarakat, maka diperlukan upaya untuk mencegah dan menanggulangi penyalahgunaan Narkotika dan Prekursor narkotika. Peningkatan penyalahgunaan narkotika dan di masyarakat saat ini membahayakan perkembangan sumber daya manusia dan mengancam kehidupan bangsa dan negara. Terkait dengan hal tersebut pemerintah daerah memiliki tanggungjawab untuk melindungi masyarakat dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

Selanjutnya dalam melakukan fasilitasi pencegahan penyalahgunaan narkotika di Kabupaten Demak sebagaimana diamanahkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor

---

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Perkasa, 1990, hlm 199-209.

Narkotika, maka Bupati melaksanakan tugas menyusun peraturan daerah mengenai narkotika. Atas dasar pemikiran tersebut di atas, maka Pemerintah Kabupaten Demak memandang perlu membentuk Peraturan Daerah yang mengatur mengenai Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika secara formal maupun secara material. Bagian ini mengkaji landasan hukum yang berdasar.

Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, yakni suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi; demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorn*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.

Sistem hukum Negara Republik Indonesia yang menjadi dasar hukum tertinggi adalah Pancasila yang merupakan Norma Fundamental Negara yang merupakan norma hukum tertinggi dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut juga Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksanan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan, serta peraturan otonom lainnya (atau isitilah yang dipakai sejak berlakunya Undang-

Undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden sampai Peraturan Daerah, dan sebagainya).<sup>50</sup> Keberadaan peraturan daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah ada sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda. Landasan konstitusional peraturan daerah termuat dalam pasal 18 UUD 1945 dan dikaitkan dengan pasal 24A ayat (1) UUD 1945, dikaitkan dengan UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 jo. Peraturan Mahkamah Agung tentang Hak Uji Materiil.<sup>51</sup>

Peraturan perundang-undangan di Indonesia, istilah Perda pertama kali muncul dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah belum terdapat istilah peraturan daerah. Istilah yang ada adalah "Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah". Setelah dimuat dalam UU No. 1 Tahun 1957, istilah peraturan daerah termuat dalam berbagai UU Pemerintahan Daerah Berikutnya.

Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Menurut Solly Lubis, peraturan daerah adalah peraturan perundangan-perundangan yang dibentuk dengan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD yang berfungsi untuk menyelenggarakan otonomi daerah, tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>52</sup> Dengan kata lain, ia adalah peraturan setempat (*locale verordening*), peraturan tertulis yang dibuat oleh penguasa setempat dan berlaku ditempat atau daerah itu saja.<sup>53</sup> Sejalan dengan itu, maka perda dibentuk untuk menjalankan fungsi atribusi yang diatur berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan fungsi pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>54</sup> Peraturan daerah adalah suatu produk hukum yang bukan hanya berisi tindak lanjut peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>50</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, PT. Kanisius, 2012, hlm. 59-60.

<sup>51</sup> HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008, hlm. 1.

<sup>52</sup> M. Solly Lubis, *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi*, Sofmedia, 2010, hlm. 193.

<sup>53</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1993 hlm. 6.

<sup>54</sup> Maria Farida Indrati, *op.cit*, hlm. 232

lebih tinggi, tetapi juga berisi kekhasan dan kebutuhan lokal dalam rangka otonomi. Peraturan daerah dibentuk oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis, berdasarkan asas kedaulatan rakyat karena dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif.<sup>55</sup> Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selain itu, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika memberi kewenangan kepada bupati untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan prekursor Narkotika di daerah kabupaten, oleh karena itu penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika perlu disusun sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No.12 Tahun 2019 tentang Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yang perlu pula dilaksanakan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2011 yang bertujuan untuk melindungi dan memajukan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Demak.

---

<sup>55</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015, bagian pertimbangan hukum, hlm. 203.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG PERATURAN DAERAH PROVINSI ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.**

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, juga sebagai wujud pelaksanaan fasilitasi pencegahan penyalahgunaan narkotika di Kabupaten Demak sebagaimana diamanahkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Dimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut Bupati memiliki tugas menyusun peraturan daerah mengenai narkotika.

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika meliputi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 12 Tahun 2019. Akan tetapi dilakukan penambahan untuk dapat melaksanakan Rencana Aksi Nasional dan Desa Bersih dari Narkoba. Dalam pencegahan berbagai upaya dalam rangka pencegahan melalui berbagai kegiatan dan nantinya ada pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh Tim Terpadu yang akan dipimpin langsung oleh Bupati

Adapun secara teknis tahapan Pencegahan dan Pemberantasan dilakukan dengan cara:

- a. pembentukan tim terpadu;
- b. penyusunan rencana aksi daerah;
- c. koordinasi; dan
- d. pelaksanaan

#### **B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan**

##### **1. Ruang Lingkup**

Dalam batang tubuhnya ruang lingkup yang disajikan meliputi 8 (delapan) bab, yaitu:

- a. Bab I Ketentuan Umum;
- b. Bab II Pencegahan Dan Pemberantasan;
- c. Bab III Monitoring, Evaluasi, Dan Pelaporan;
- d. Bab IV Pembinaan Dan Pengawasan;
- e. Bab V Pendanaan;
- f. Bab VI Sanksi Administratif;
- g. Bab VII Ketentuan Penutup.

## 2. Materi Muatan.

### a. Ketentuan Umum

Naskah Akademik Peraturan Daerah ini, pada dasarnya memuat definisi atau pengertian dari istilah-istilah penting yang secara berulang-ulang digunakan dalam pengaturan peraturan daerah ini. Istilah itu tentu berkaitan erat dengan Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Definisi istilah-istilah itu relatif baku yang dapat dirujuk dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan disesuaikan dalam konteks daerah dan kebutuhan pengaturan yang akan dikehendaki. Pengertian dasar yang akan termuat dalam ketentuan umum, merupakan pengertian dan peristilahan yang terkait dengan Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak. Selain pengertian-pengertian itu dapat berasal dari kutipan peraturan perundang-undangan yang ada, dapat juga berupa batasan pengertian berdasarkan pada bahan bacaan lain yang berkaitan dengan kajian tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika tersebut. Selengkapnya ketentuan umum dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut :

1. Daerah adalah Kabupaten Demak.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Demak.

4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Dalam Bab Ketentuan Umum ini juga akan diatur terkait pembentukan tim terpadu, penyusunan rencana aksi daerah, koordinasi, dan pelaksanaa dalam Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak.

b. Materi Muatan/ Substansi Yang Akan Diatur

Materi muatan yang hendak diatur dituangkan dalam Rancangan Peraturan Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak ini tidak terlepas dari jangkauan dan arah yang telah ditentukan untuk menentukan luasnya pengaturan norma dalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Adapun ruang lingkup dan materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak adalah sebagai berikut:

**BAB II PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN**

Bab ini berisi pengaturan mengenai tata cara pelaksanaan pencegahan dan adanya pembentukan mengenai Tim Terpadu. Tentu dalam hal ini nanti didukung dengan Rencana Aksi Daerah.

**BAB III MONITORING, EVALUASI, DAN PELAPORAN**

Bab ini mengatur mengenai pemantauan yang nantinya akan dilaporkan kepada Gubernur dan Menteri melalui perangkat daerah yang nantinya akan ada evaluasi dari monitoring tersebut oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Demak.

**BAB IV PEMBINAAN DAN PENGAWASAN**

Bab ini mengatur mengenai Pengawasan dan Pembinaan dilakukan langsung oleh Bupati yang menjadi unsur pelaksana tertinggi dalam Pemerintah Kabupaten Demak.

#### BAB V PENDANAAN

Bab ini mengatur mengenai penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara; anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi; anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota; dan sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### BAB VI SANKSI ADMINISTRATIF

Bab ini mengatur mengenai sanksi bagi siapa saja yang menghambat pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika maka dikenai sanksi tersebut

#### BAB VII KETENTUAN PENUTUP

Bab ini berisi ketentuan keberlakuan Rancangan Peraturan Daerah Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Daerah ini.

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Simpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam masing-masing bab tersebut maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan prekursor Narkotika merupakan upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan sumber daya manusia Indonesia sebagai salah satu modal pembangunan nasional. Upaya ini harus dilakukan secara sinergis dan berkesinambungan sehingga tujuan negara untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dapat terlaksana dengan baik. Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika diperlukan sebagai landasan hukum untuk mengoptimalkan kesehatan dan kesejahteraan di lingkungan pemerintahan daerah Kabupaten Demak.
2. Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu dari Naskah Akademik ini, maka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika memiliki kelayakan secara akademis.
3. Pertimbangan dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dapat dilihat dari landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.
4. Tujuan yang diharapkan dengan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yakni melaksanakan tanggung jawab pemerintah daerah dalam ikut serta memberantas Narkotika. Sasaran yang akan diwujudkan dari disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Tentang Fasilitas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika

dan Prekursor Narkotika adalah menjadi acuan pelaksanaan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika di Kabupaten Demak yang utamanya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat serta menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tanggung jawab mendukung kebijakan pemerintah pusat dalam hal pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Sasaran lain yang akan diwujudkan dari disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika adalah menjadi acuan keterlibatan masyarakat dalam penguatan upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yang ada di daerah serta menjadi acuan masyarakat untuk memberikan masukan atas pelaksanaan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan dan hasil analisis yang telah dikemukakan maka dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

1. Untuk segera disusun/dibentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika sebagai regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi pihak-pihak terkait dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan terhadap penyalahgunaan NAPZA di Kabupaten Demak.
2. Untuk menghasilkan dokumen Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yang aspiratif dan partisipatif serta implementatif, maka penyusunan Peraturan

Daerah ini perlu memperhatikan nilai-nilai budaya dan kearifan lokal serta melibatkan secara aktif berbagai pihak terkait antara lain : SKPD terkait di Pemerintah Kabupaten Demak, masyarakat, dan pemerhati masalah terkait penyalahgunaan dan peredaran gelap NAPZA serta stakeholders terkait lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Narkotika Nasional, 2007. Advokasi pencegahan Penyalahgunaan Narkotika, Jakarta: BNN.
- Badan Narkotika Nasional, 2007. Modul untuk Remaja “ Mencegah Lebih Baik dari pada Mengobati “ Jakarta: BNN.
- Bagir Manan, 1994, Pemerintah Daerah Bagian I, Penataran Administrative and Organization Planning University Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Bambang Sunggono. 1994. Hukum dan Kebijaksanaan Publik. Jakarta: Sinar Grafika .
- Dadang Hawari, 2002 Penyalahgunaan dan ketergantungan NAPZA, Jakarta: Balai Penerbit FKUI.
- Dikdik M Arief Mansyur & Elisatris Gultom. 2007. Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Esmi Warasih, 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis”, Semarang: PT. Suryandaru Utama.
- Heriadi Willy, 2005. Berantas Narkotika Tak Cukup Hanya Bicara, Kedaulatan Rakyat, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta.
- Joel Gallant. 2010, Tanya Jawab Mengenai HIV dan AIDS. PT. Indeks: Jakarta
- Maria Farida Indrati, 1996. Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Peruntukannya. Konsorsium Ilmu Hukum, UI: Jakarta.
- Puslitbang Hukum dan Peradilan M.A R.I, 2005, Naskah Akademis Tentang Narkotika & Psikotropika; Jakarta;
- Puslitbang Hukum dan Peradilan M.A.R.I. Ridwan, HR. 2002. Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta
- Saldi Isra dan Suharizal (ed), 2001, Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah, Anggrek Law Firm
- Samudra Wiwaha, dkk. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono., 1982. Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta.

- Solichin Addul Wahab. 2004. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke implementasi Kebijaksanaan Negara, Jakarta; Bumi Aksasra.
- Soly Lubis, 1995. Landasan dan Teknik Perundang-Undangan. Jakarta. 150
- William N Dunn, 2001, Analisis Kebijakan Publik, Muhajir Darwin (peny.) Hanindita, Yogyakarta.
- Wimanjaya K. Liotohe. 2001. Bahaya Narkotika Bagi Remaja. Jakarta: CV. Petra Jaya.
- Widjaya HW, 2002. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- William N Dunn,, 2004. Undang-Undang Hukum dan Sosial Budaya, Psikotropika, Jakarta, CV. Eko Jaya, Jakarta, 2004.
- Suhasril. 2005. Tindak Pidana Narkotika, Ghalia Indonesia. Bogor.
- Subagyo Partodiharjo. 2011. Kenali Narkoba dan Musuhi Penyalahgunaannya. Jakarta: Esensi Press. Syaiful Bakhri. 2012.
- Kejahatan Narkotik dan Psikotropika. Jakarta: Gramata Publising.
- Andri Winjaya Laksana. 2015. "Tinjauan Hukum Pidana Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Narkotika Dengan Sistem Rehabilitasi". Jurnal Pembaharuan Hukum. Volume II Nomor 1 Januari-April 2015.
- Ismiati. 2018. "Strategi BNNK Aceh Selatan dalam Upaya Pencegahan dan Penanganan Narkoba". Jurnal Al-Bayan. Vol. 24. No.2. (Juli-Desember 2018).
- Bayu Puji Hariyanto, "Pencegahan Dan Pemberantasan Peredaran Narkoba Di Indonesia". Jurnal Daulat Hukum. Vol 1. No.1.

## **LAMPIRAN**