

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Penyalahgunaan narkotika di Indonesia telah sampai pada titik yang mengkhawatirkan. Jumlah pengguna dan pecandu narkotika dari tahun ke tahun kian menunjukkan angka peningkatan. Ada perkiraan bahwa pemakai narkotika di Indonesia sudah lebih dari angka 5 (lima) juta orang. Hal ini disampaikan oleh Dirres Narkoba Polda Metro Jaya Kombes Pol Nico Afinta usai menggelar konferensi pers terkait pengamanan lebih dari 40 kilogram narkotika berjenis sabu asal China.<sup>1</sup>

Dasar hukum untuk menindak penyalahgunaan narkotika di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Menurut Pasal 1 angka 1 tersebut menyebutkan "*Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam undang-undang ini*". Selanjutnya Pasal 1 angka 13 menjelaskan tentang pengertian pecandu narkotika, yaitu "*orang yang menggunakan atau menyalahgunakan narkotika dan dalam keadaan ketergantungan pada narkotika, baik secara fisik maupun psikis*". Pasal 1 angka 14 juga dijelaskan tentang ketergantungan narkotika, yaitu "*kondisi yang ditandai oleh dorongan untuk menggunakan narkotika secara terus-menerus dengan takaran yang meningkat agar menghasilkan efek yang sama dan apabila penggunaannya dikurangi dan atau dihentikan secara tiba-tiba, menimbulkan gejala fisik dan psikis yang khas*".

---

<sup>1</sup> Angrayni, Lysa dan Yusliati, *Efektivitas Rehabilitasi Pecandu Narkotika* (Studi di Loka Rehabilitasi Badan Narkotika Nasional Batam), Jurnal Hukum Respublica, Vol. 18, No. 1 Tahun 2018, hlm. 79

Rehabilitasi pengguna narkoba merupakan salah satu dari sasaran Sustainability Developments Goals (SDGs) yang telah disepakati bersama oleh negara-negara di dunia, termasuk oleh Pemerintah Indonesia. Salah satu tujuan global adalah menjamin kehidupan yang sehat dan meningkatkan kesejahteraan. Tentu, program rehabilitasi pengguna narkoba menjadi salah satu indikator dari SDG yang harus juga dicapai keberhasilannya, terutama yang berhubungan dengan layanan kesehatan. Dengan demikian maka penting untuk memastikan rehabilitasi dan jaminan layanan rehabilitasi yang layak harus terus diupayakan oleh BNN sebagai pemegang tanggungjawab atas peningkatan pelayanan rehabilitasi (Pasal 70 UU Narkotika 35/2009).

Mengingat hal tersebut pemerintah khususnya di BNN Provinsi Jawa Barat berupaya memenuhi amanat tersebut dengan lahirnya UU No. 16 Tahun 2020 Tentang Atensi Rehabilitasi Sosial. Dalam Pasal 1 dan 2 menjelaskan bahwa Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Kemudian Asistensi Rehabilitasi Sosial yang selanjutnya disebut ATENSI adalah layanan Rehabilitasi Sosial yang menggunakan pendekatan berbasis keluarga, komunitas, dan/atau residensial melalui kegiatan dukungan pemenuhan kebutuhan hidup layak, perawatan sosial dan/atau pengasuhan anak, dukungan keluarga, terapi fisik, terapi psikososial, terapi mental spiritual, pelatihan vokasional, pembinaan kewirausahaan, bantuan sosial dan asistensi sosial, serta dukungan aksesibilitas.

Menggunakan Narkoba di samping telah diharamkan, tetapi juga akan berakibat buruk, dapat merusak akal dan fisik, serta akibat-akibat lainnya. Karena itu, hukum Islam melarang menggunakan benda-benda seperti itu, baik dalam jumlah sedikit apalagi dalam jumlah yang banyak. Bagi orang yang pernah menggunakan Narkoba akan merasakan kenikmatan dan menimbulkan ketagihan. Dalam hal ini Ibn Taimiyah menerangkan bahwa ganja itu lebih jahat dari khamar, dilihat dari segi merusak badan dan mengacaukan akal. Ia membuat seseorang menjadi lemah akal, lemah



*Melihat” (Q.S. Annisa:58)*

---

<sup>2</sup> Sabiq, Sayyid, *Fiqh al-Sunnah*, diterjemahkan oleh Muhammad Nabhan Husain dengan judul, *Fiqh Sunnah* (Bandung: PT. al-Ma'arif, 1984), hlm. 63.



Dalam kebijakannya BNNP Jawa Barat terdapat program inovasi BNN untuk mendekatkan layanan rehabilitasi ke masyarakat dengan Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM) hal ini bertujuan untuk melindungi dan mendampingi orang dengan permasalahan penggunaan zat.<sup>3</sup> Adanya kegiatan IBM ini dapat menjadi bumerang jika tidak dilaksanakan secara serius karena rehabilitasi sosial terindikasi menyebabkan tidak adanya efek jera bagi para penyalahguna dan dapat menyebabkan kemudharatan yang baru karena penentuan korban dalam penyalahgunaan narkoba sukar dilakukan. Jika mengacu pada pasal 127 ayat (1) huruf a UU RI No. 35 Tentang Narkoba penyalahguna itu merupakan tindakan kriminal dan harus di pidana penjara. Oleh karena itu pendampingan serta perlindungan menjadi kesenjangan dengan proses terjadinya nahi munkar karena terdapat indikasi mencegah satu kemunkaran dengan kemunkaran yang lain. Maka kebijakan tersebut perlu adanya monitoring serta pengawasan yang berbasis syariah untuk mencegah terjadinya penyelewengan kewenangan yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu.

Sehingga penulis menganggap perlu adanya pembahasan lebih lanjut mengenai **Analisis Kebijakan Rehabilitasi Sosial Penyalahguna Narkoba Di Badan Narkoba Nasional Provinsi Jawa Barat Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba Dihubungkan Dengan Permens Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Atensi Rehabilitasi Sosial Perspektif Siyasah Dusturiyah.**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Kebijakan Perlindungan Rehabilitasi Sosial terhadap Pelaku Penyalahguna Narkoba di BNN Jawa Barat?
2. Bagaimana Implementasi Kebijakan Undang-Undang 16 Tahun 2020 Tentang Atensi Rehabilitasi Sosial di BNN Jawa Barat?

---

<sup>3</sup> Lihat Rapat Koordinasi Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM) BNN Jawa Barat (<https://jabar.bnn.go.id/rapat-koordinasi-intervensi-berbasis-masyarakat-ibm/> diakses pada tanggal 5 September 2022)

3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Kebijakan Rehabilitasi Penyalahguna Narkotika di BNN Jawa Barat?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui dan Menganalisis Kebijakan Perlindungan Rehabilitasi Sosial terhadap Pelaku Penyalahguna Narkotika di BNN Jawa Barat.
2. Untuk Mengetahui dan Menganalisis bagaimana Implementasi Kebijakan Undang-Undang 16 Tahun 2020 Tentang Atensi Rehabilitasi Sosial di BNN Jawa Barat.
3. Untuk Mengetahui dan Menganalisis bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Kebijakan Rehabilitasi Penyalahguna Narkotika di BNN Jawa Barat.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu.<sup>4</sup> Adapun kegunaan dari penelitian ini baik secara teoritis (akademik) maupun praktis adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam perkembangan ilmu Siyasah Dusturiyah yang berkaitan dengan penerapan rehabilitasi penyalahguna narkotika dalam kajian Dusturiyah serta mampu melengkapi hasil penelitian yang dilakukan oleh pihak lain dalam bidang yang sama;
  - b. Diharapkan dapat menambah bahan kepustakaan Siyasah atau Hukum Tata Negara tentang Narkotika dalam kajian Siyasah Dusturiyah.
2. Kegunaan Praktis

---

<sup>4</sup> Ardianto, Elvinaro, *Metodologi Penelitian Untuk Public Relations* (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, Bandung, 2010), hal. 18.

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi pemerintahan atau lembaga yang berkaitan dengan penanganan narkoba;
- b. Hasil Penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi seluruh kalangan masyarakat.

#### **E. Kerangka Berpikir**

Untuk mengetahui dan menganalisis permasalahan yang ada dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teori yang dianggap relevan dan sesuai dengan materi yang dibahas, diantaranya teori Negara Hukum sebagai *Grand Theory*, teori Siyasah Dusturiyah sebagai *Midle Theory* dan teori Kebijakan Publik, teori Rehabilitasi Sosial dan teori Penyalahgunaan sebagai *Applie Theory*.

##### **1. Teori Negara Hukum**

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno.<sup>5</sup> Plato, pada awalnya dalam *The Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*The Philosopher King*). Namun, dalam bukunya *The Statesman* dan *The Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*The Second Best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.

Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*The Best Life Possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*) sehingga

---

<sup>5</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 129.

peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.<sup>6</sup>

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtstaat*, antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laban, Julius Stahl, Fichte. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *Rule of Law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Menurut Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechstaat* mencakup empat elemen penting, yaitu:<sup>7</sup>

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. Peradilan tata usaha negara.

Adapun A.V. Dicey menyebutkan tiga ciri penting *The Rule of Law*, yaitu:<sup>8</sup>

- a. *Supremacy of Law*;
- b. *Equality before the Law*;
- c. *Due Process of Law*.

*International Commission of Jurist* menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. Adanya proteksi konstitusional;

<sup>6</sup> Sabine, George H., *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York- Chicago- San Fransisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston, 1961), 35-86 dan 88- 105.

<sup>7</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 125.

<sup>8</sup> Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Constitution*, Tenth Edition, (London: Macmillan Education LTD, 1959).

<sup>9</sup> Soemantri, Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Cetakan VI, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), 12-13.

- b. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- e. Adanya tugas oposisi;
- f. Adanya pendidikan *civic*.

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materiil mencakup pengertian yang lebih luas di dalamnya, termasuk keadilan. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfarestate*).<sup>10</sup>

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat 12 prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Supremasi hukum;
- b. Persamaan dalam hukum;
- c. Asas legalitas;
- d. Pembatasan kekuasaan;
- e. Organ-organ penunjang yang independen;
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak;

<sup>10</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), 9.

<sup>11</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, 132.

- g. Peradilan tata usaha negara;
- h. Mahkamah Konstitusi;
- i. Perlindungan hak asasi manusia;
- j. Bersifat demokratis;
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara;
- l. Transparansi dan kontrol sosial.

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang.

Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machsstaat*). Sebaliknya, demokratis haruslah diatur berdasarkan atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobrokasi, yaitu suatu bentuk pemerosotan dari demokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

## 2. Teori Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep

negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>12</sup>

Secara bahasa siyasah berasal dari kata (*sasa, yasusu, siyasatan*) yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu. Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan.<sup>13</sup>

Secara bahasa Dusturiyah berasal dari bahasa Persia dusturi. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dusturiyah berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/ pembinaan. Menurut istilah, dusturiyah berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).

Istilah dusturiyah merupakan suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai syari,,at. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap negara yang tercermin dalam nilai-nilai Islam dalam hukum-hukum

---

<sup>12</sup> Iqbal, Muhammad, Fiqh Siyasah, *Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, ( Jakarta: Prenadamedia Group, 2014 ), cet. ke-1, h. 177

<sup>13</sup> Ibid, hlm 178

syari'at yang telah dijelaskan oleh al-Quran dan Sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, ibadah, muamalah, ataupun lainnya. Dengan demikian, siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at.

Pembahasan dalam siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>14</sup>

### 3. Teori Kebijakan Publik

Implementasi dapat diartikan sebagai pelaksanaan program atau kebijakan yang direalisasikan. Implementasi merupakan suatu tahapan yang penting dalam proses kebijakan, jika ada kebijakan yang baik tetapi implementasinya tidak berjalan optimal maka akan menghasilkan kegagalan dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut.

Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab<sup>15</sup> menjelaskan pengertian implementasi dengan mengatakan bahwa

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha

<sup>14</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2013 ), cet. ke-5, h. 47

<sup>15</sup> Wahab, Solichin Abdul. *Pengantar Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm 184,2008

untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Implementasi merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka mengantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup pertama, persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpresstasi dari kebijaksanaan tersebut. Dari sebuah Undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dan lain-lainnya. Kedua menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentusaja penetapan siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut. Ketiga, bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.<sup>16</sup>

Menurut Muchlis Hamdi<sup>17</sup> kebijakan (*policy*) pada umumnya sebagai suatu keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Tetapi, kebijakan bukan hanya sebagai keputusan yang ditetapkan yang ditetapkan, melainkan kata *policy* juga digunakan untuk menunjukkan pilihan terpenting yang dibuat, baik dalam kehidupan organisasi maupun kehidupan pribadi. Sehingga kata *policy* adalah bebas dari kebanyakan konotasi yang tidak diinginkan yang berdekatan dengan kata politik. Hal tersebut sangat berkaitan dengan esensi sebuah kebijakan, oleh karena itu suatu kebijakan diharapkan dapat menyelesaikan berbagai hal terkait dengan motif dibuatnya suatu kebijakan tersebut. Sejalan dari uraian di atas, Carl J. Friedrich dalam Muchlis Hamdi<sup>18</sup> memandang kebijakan sebagai suatu tindakan

---

<sup>16</sup> Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm 295, 2006.

<sup>17</sup> Hamdi Muchlis. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm 36, 2014.

<sup>18</sup> Ibid hlm 38.

mengenai perorangan, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu yang didalamnya terdapat kesempatan dan hambatan yang akan dimanfaatkan serta diatasi melalui suatu kebijakan dalam upaya untuk mencapai suatu tujuan yang dimaksud. Sehingga pandangan tersebut dapat menjelaskan mengenai kebijakan sebagai suatu proses atau kegiatan tertentu untuk perorangan atau kelompok untuk mencapai suatu tujuan.

Sedangkan kata publik menurut Wayne Parsons<sup>19</sup> mengartikan publik sebagai satu aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur oleh pemerintah atau sosial, maupun tindakan bersama. Oleh karena itu pengertian kebijakan publik menurut Peters<sup>20</sup> menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah “*the set of activities that governments engage in for the purpose of changing their economy and society*”. Kebijakan publik adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk memperbaiki atau mengubah perekonomian dan masyarakatnya. Dari pengertian tersebut, kebijakan publik berkaitan dengan intitusi dalam pemerintah dengan adanya kesepakatan bersama untuk memberikan legalitas yang bersifat memaksa untuk mencapai suatu tujuan.

Model Implementasi Kebijakan yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah model Implementasi yang bersifat *Top Down* yang dikembangkan oleh George C Edward III dalam Agustino (2014: 149), menurut beliau implentasi dijelaskan bahwa “ model implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*, terdapat empat konsep yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi”.

---

<sup>19</sup> Parsons Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana, hlm 3, 2006

<sup>20</sup> Peters, B.G. *Public Policy*. USA: Edward Elgar Publishing Limited, hlm 1, 2015

a. Komunikasi

Komunikasi menurut George C Edward dalam Leo Agustino<sup>21</sup>:  
“Sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi (atau penranmsian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.”

b. Sumber Daya

Edward III dalam Leo Agustino<sup>22</sup> menegaskan bahwa:  
“ Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksan kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementai kebijakan tersebut tidak akan efektif”.

c. Disposisi

Edward III dalam Agustino<sup>23</sup> menyatakan bahwa :  
“Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan

---

<sup>21</sup> Agustino, Leo. *Dasar- Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, hlm 150-153,2014.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.”

d. Struktur Birokrasi

Edward III dalam Agustino<sup>24</sup> menyatakan bahwa:

“Yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumber daya- sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.”

Berdasarkan pandangan para ahli, implementasi dapat disimpulkan bahwa kebijakan tidak hanya menyangkut suatu badan administrasi tetapi juga berkaitan dengan kekuatan politik, sosial, ekonomi yang dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat. Terwujudnya hasil akhir akan semakin baik jika dalam merancang suatu kebijakan jika telah diperhitungkan kendala yang akan muncul pada saat pelaksanaan implementasi kebijakan.

4. Teori Rehabilitasi Sosial

Menurut Tria Syafitri, 2012:15 Pelayanan Rehabilitasi Sosial adalah pelayanan yang ditujukan untuk membantu warga negara yang mengalami permasalahan sosial sehingga tidak mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar di masyarakat. Pelayanan rehabilitasi sosial diberikan dalam bentuk motivasi dan diagnosis psikososial, perawatan dan pengasuhan, pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan, bimbingan spiritual, bimbingan fisik, bimbingan sosial dan konseling psikososial, pelayanan aksesibilitas bantuan dan asistensi sosial, bimbingan resosialisasi, bimbingan lanjut, serta rujukan. Ada

---

<sup>24</sup> Ibid.

langkah layanan rehabilitasi yaitu dalam bentuk Layanan Panti (Rukminto, 2005:141).

Individu yang dilayani dalam bentuk panti atau diasramakan adalah mereka yang kondisi sosial, ekonomi kurang menunjang sehingga harus tinggal dipanti (asrama). Kondisi sosial yang bermasalah adalah orang tua atau keluarga yang tidak mempunyai 16 kemampuan untuk memberikan pelayanan, atau dengan kata lain orang tua tidak sanggup mendidik dan melatih, sementara lembaga rehabilitasi di daerah tersebut belum ada. Peranan panti dalam hal ini sebagai tempat untuk memberi kesempatan kepada individu memperoleh pendidikan dan latihan atau layanan terapi secara optimal. Sedangkan menurut Muis, Ichwan. 2010:67.

Dalam rehabilitasi sosial terdapat tiga model pelayanan yang diberikan kepada klien, yaitu sebagai berikut: 1. Institutional Based Rehabilitation (IBR), suatu sistem pelayanan rehabilitasi sosial dengan menempatkan penyandang masalah dalam suatu institusi tertentu. 2. Extra-institusional Based Rehabilitation, suatu sistem pelayanan dengan menempatkan penyandang masalah pada keluarga dan masyarakat. 3. Community Based Rehabilitation (CBR), suatu model tindakan yang dilakukan pada tingkatan masyarakat dengan membangkitkan kesadaran masyarakat dengan menggunakan sumber daya dan potensi yang dimilikinya.

#### 5. Teori Penyalahgunaan

Penyalahgunaan NAPZA adalah penggunaan obat-obatan golongan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif yang tidak sesuai dengan fungsinya. Kondisi ini dapat menyebabkan kecanduan yang bisa merusak otak hingga menimbulkan kematian.

Penyalahgunaan NAPZA terjadi akibat faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah rasa ingin tahu yang kemudian mencoba dan menjadi kebiasaan. Sedangkan faktor eksternal

bersumber dari lingkungan yang tidak sehat atau berteman dengan pecandu NAPZA.

Penyalahgunaan NAPZA umumnya terjadi karena rasa ingin tahu yang tinggi. Selain itu, pasien gangguan mental, seperti gangguan bipolar atau skizofrenia, juga berisiko menyalahgunakan NAPZA, dengan alasan untuk meredakan gejala yang dialami.

Selain rasa ingin tahu yang tinggi dan gangguan mental, faktor lain yang dapat memicu seseorang menyalahgunakan NAPZA adalah:

- a. Memiliki teman yang juga pecandu NAPZA
- b. Mengalami masalah ekonomi
- c. Pernah mengalami kekerasan fisik, emosi, atau seksual
- d. Bermasalah dalam hubungan dengan pasangan, kerabat, atau keluarga

Ada empat golongan NAPZA yang paling sering disalahgunakan, yakni:

- a. Halusinogen, seperti lysergic acid diethylamide (LSD) dan phencyclidine
- b. Depresan, seperti diazepam, alprazolam, clonazepam, dan ganja
- c. Stimulan, seperti dextroamphetamin, kokain, methamphetamine (sabu), dan amphetamin, serta flakka
- d. Opioid, seperti morfin dan heroin

## Kerangka Berfikir:

**F. Penelitian Terdahulu**

Untuk menjaga keaslian penelitian yang dilakukan penulis maka memerlukan sample dari penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini, diantaranya:

1. I Made Subantara, dkk, Rehabilitasi Terhadap Korban Penyalahgunaan Narkotika Di Badan Narkotika Nasional Provinsi Bali, Jurnal Preferensi Hukum Vol. 1 No 1 – Juli 2020 hal. 243-248 yang menjelaskan prosedur pelaksanaan rehabilitasi terhadap korban penyalahgunaan narkotika dan kendala-kendala yang di hadapi Badan Narkotika Nasional Provinsi Bali dalam merehabilitasi penyalahgunaan narkotika di Badan Narkotika Nasional Provinsi Bali.
2. Soetji Andari, Efektivitas Pelaksanaan Rehabilitasi terhadap Korban Penyalahgunaan Narkotika, Jurnal PKS Vol 18 No 3 Desember 2019; 245-256 yang menjelaskan efektifita pelayanan penanganan narkotika di wilayah Kota Samarinda.
3. Yuliana Yuli W, Atik Winanti, Upaya Rehabilitasi Terhadap Pecandu Narkotika Dalam Perspektif Hukum Pidana, ADIL: Jurnal Hukum Vol.10 No.1 yang menjelaskan mengenai pelaksanaan upaya

rehabilitasi terhadap para penyalahguna narkotika serta berbagai kendala yang dihadapi dalam melakukan prosedurnya.

4. Siti Hidayatun dan Yeni Widowaty, Konsep Rehabilitasi Bagi Pengguna Narkotika yang Berkeadilan, Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan Vol. 1 No. 2, September 2020 yang menjelaskan mengenai konsep yang sesuai dalam prosedur penanganan penyalahguna narkotika dalam bentuk rehabilitasi.
5. Risya Hadiansyah dan Nur Rochaeti, Penerapan Rehabilitasi Terhadap Anak Penyalahguna Narkotika, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Volume 4, Nomor 1, Tahun 2022 yang menjelaskan proses penerapan rehabilitasi bagi penyalahguna dibawah umur serta proses dan hambatan pelaksanaannya.

Dari Kelima penelitian tersebut terdapat kesamaan objek penelitian yaitu terkait rehabilitasi penyalahguna narkotika akan tetapi penelitian yang dilakukan penulis menyangkut bagaimana analisis kebijakan mengenai perlindungan hukum dalam rehabilitasi sosial terhadap penyalahguna narkotika dilihat dari segi kemaslahatan dan tinjauan Siyasah Dusturiyah dalam Undang-Undang Narkotika.