

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyalahgunaan narkoba hingga kini masih menjadi permasalahan sosial yang serius di Indonesia, termasuk di tingkat daerah seperti Kabupaten Tuban. Narkoba yang seharusnya digunakan untuk kepentingan medis dan penelitian, justru banyak disalahgunakan sehingga menimbulkan dampak negatif yang luas, baik terhadap individu, keluarga, maupun masyarakat.¹ Penggunaan obat terlarang seperti narkoba bukan lagi sebuah permasalahan baru di Indonesia, setiap tahunnya kejahatan ini semakin meningkat dengan pelaku yang semakin bervariasi.² Berdasarkan data Badan Narkoba Nasional (BNN) bersama LIPI, angka penyalahgunaan narkoba secara nasional terus meningkat setiap tahunnya, dengan dominasi pada kelompok usia produktif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penanggulangan penyalahgunaan narkoba tidak dapat hanya dilakukan melalui pendekatan hukum pidana semata, melainkan juga harus disertai dengan pendekatan rehabilitatif yang menekankan pada pemulihan pengguna agar dapat kembali berfungsi secara sosial di masyarakat.³

Berdasarkan data yang diperoleh dari Survei Nasional Penyalahgunaan

¹ Andi Hamzah, 2019, *Narkoba dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 5.

² Tri Astuti Handayani, 2020, *Tindak Pidana Anak Sebagai Pelaku Pengedaran Narkoba*, JUSTITIABLE, Vol. 3 No. 1, hal. 2.

³ Yulia, R., 2019, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Tindak Pidana Narkoba di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 49 No. 3, hal. 586–602.

Narkoba Tahun 2023 yang dilakukan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) bekerja sama dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), prevalensi penyalahgunaan narkotika di Indonesia mencapai 1,73% dari total penduduk usia 15–64 tahun, atau setara dengan sekitar 3,3 juta orang yang pernah menggunakan narkotika dalam setahun terakhir.⁴ Angka tersebut menunjukkan bahwa penyalahgunaan narkotika tidak hanya terjadi di wilayah perkotaan, tetapi telah merambah hingga ke daerah pedesaan, termasuk di Kabupaten Tuban sebagai salah satu wilayah di Provinsi Jawa Timur yang juga tidak luput dari peredaran dan penyalahgunaan narkotika.⁵

Sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia memiliki kewajiban untuk menegakkan hukum secara adil dan berorientasi pada perlindungan terhadap seluruh warga negara. Dalam upaya penanggulangan penyalahgunaan narkotika, pemerintah telah membentuk Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, yang merupakan dasar hukum utama dalam pencegahan, pemberantasan, serta penegakan hukum terhadap tindak pidana narkotika. Undang-undang ini tidak hanya bersifat represif dalam memberikan sanksi pidana, tetapi juga mengandung pendekatan rehabilitatif sebagai bentuk perlindungan terhadap penyalahgunaan narkotika yang pada dasarnya merupakan korban.

Ketentuan mengenai rehabilitasi diatur dalam Pasal 127 Undang-Undang

⁴ Badan Narkotika Nasional & LIPI, 2023, *Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba Tahun 2023*, BNN & LIPI, Jakarta, hal. 9.

⁵ BNN Provinsi Jawa Timur, 2023, *Profil Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan Narkoba Tahun 2023*, BNNP Jatim, Surabaya, hal. 3.

Nomor 35 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa setiap penyalahgunaan narkoba dapat dikenai pidana penjara atau diperintahkan menjalani rehabilitasi medis maupun rehabilitasi sosial. Pengaturan ini mencerminkan adanya pergeseran paradigma dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, yaitu dari pendekatan yang semata-mata menghukum menjadi pendekatan yang lebih humanis dan berorientasi pada pemulihan.⁶

Namun dalam praktiknya pelaksanaan rehabilitasi bagi pengguna narkoba belum berjalan secara optimal, termasuk di Kabupaten Tuban. Berdasarkan data BNNK Tuban tahun 2024, dari 1.978 orang yang menjalani tes urine, 35 orang di antaranya dinyatakan positif menggunakan narkoba atau obat terlarang, dengan rincian penggunaan soma, *benzodiazepine*, *morfin*, dan *amfetamin*. Selain itu, Polres Tuban pada tahun 2023 mengungkap 86 kasus narkoba, terdiri atas 26 kasus narkoba dan 60 kasus obat keras berbahaya, dengan 95 tersangka dan barang bukti berupa sabu, pil karnopen, pil dobel L, serta pil Y.⁷ Bahkan, data menunjukkan adanya penyintas rehabilitasi berusia 17 tahun, yang menandakan penyalahgunaan narkoba telah menyentuh kalangan remaja.⁸ Dari hasil observasi lapangan, fasilitas rehabilitasi di Tuban masih terbatas sehingga beberapa pengguna dengan ketergantungan berat harus

⁶ Muladi, 2018, *Restorative Justice dan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, hal. 22.

⁷Yolency, *Sat Resnarkoba Polres Tuban Sukses Ungkap 86 Kasus di 2023, Ini Target di 2024*, tubankab.go.id, 03 Januari 2024, <https://tubankab.go.id/entry/sat-resnarkoba-polres-tuban-sukses-ungkap-86-kasus-di-2023-ini-target-di-2024>, Diakses 18 Oktober 2025.

⁸Hardiyati Budi Anggraeni, *Bocah 17 Tahun Sudah Pakai Sabu, Data BNNK Tuban: 28 Penyintas Rawat Jalan, 2 Rehabilitasi*, radartuban.jawapos.com, 04 November 2024, <https://radartuban.jawapos.com/daerah/865271240/bocah-17-tahun-sudah-pakai-sabu-data-bnnk-tuban-28-penyintas-rawat-jalan-2-rehabilitasi>. Diakses 18 Oktober 2025

dikirim ke Surabaya untuk menjalani perawatan intensif.

Penerapan rehabilitasi terhadap pengguna narkoba juga sejalan dengan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*), yang menekankan pemulihan keadaan dan hubungan sosial akibat tindak pidana, bukan hanya pembalasan terhadap pelaku.⁹ Dengan demikian, rehabilitasi dipandang sebagai langkah hukum yang tidak hanya memberikan efek jera, tetapi juga membuka kesempatan bagi penyalahgunaan narkoba untuk kembali menjadi anggota masyarakat yang produktif. Selain itu, proses asesmen yang dilakukan oleh Tim Terpadu sebagai dasar penentuan rekomendasi rehabilitasi sering kali tidak berjalan optimal. Kurangnya sumber daya manusia, minimnya fasilitas dan infrastruktur, serta lemahnya koordinasi antara lembaga penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan menjadi kendala utama dalam menilai kelayakan rehabilitasi bagi penyalahgunaan narkoba.¹⁰ Tidak hanya itu, fasilitas lembaga rehabilitasi di berbagai daerah, termasuk di Kabupaten Tuban, masih terbatas baik dari sisi jumlah, kapasitas, maupun tenaga profesional yang menangani rehabilitasi medis dan sosial.

Permasalahan lain yang tidak kalah penting adalah stigma negatif masyarakat terhadap mantan penyalahgunaan narkoba. Banyak masyarakat yang masih memandang mereka sebagai pelaku kriminal yang berbahaya, bukan sebagai korban yang memerlukan dukungan sosial. Akibatnya, proses reintegrasi sosial setelah menjalani rehabilitasi sering kali tidak terlaksana

⁹ Romli Atmasasmita, 2012, *Rekonstruksi Hukum Pidana Indonesia dalam Perspektif Restorative Justice*, Mandar Maju, Bandung, hal. 45.

¹⁰ BNN RI, 2020, *Pedoman Pelaksanaan Asesmen Terpadu bagi Penyalah Guna Narkoba*, BNN, Jakarta, hal. 11.

secara optimal. Hal ini menyebabkan sebagian mantan pengguna kembali terjerumus dalam penyalahgunaan narkoba karena kurangnya penerimaan dan dukungan lingkungan.¹¹

Dalam konteks pelaksanaan kebijakan di daerah, Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban (BNNK Tuban) memiliki peran penting sebagai lembaga pelaksana program rehabilitasi di tingkat lokal.¹² BNNK Tuban bertanggung jawab melaksanakan kegiatan asesmen, pendampingan, rehabilitasi medis dan sosial, serta pengawasan terhadap mantan pengguna narkoba. Mengingat Kabupaten Tuban termasuk wilayah dengan tingkat penyalahgunaan narkoba yang cukup tinggi di Jawa Timur, maka efektivitas pelaksanaan rehabilitasi di daerah ini menjadi sangat penting untuk dikaji. Efektivitas pelaksanaan rehabilitasi tidak hanya diukur dari banyaknya pengguna narkoba yang menjalani program rehabilitasi, tetapi juga dari sejauh mana program tersebut mampu memulihkan kondisi fisik dan mental penyalahgunaan, mencegah mereka untuk kembali menggunakan narkoba (*relapse*), serta mengembalikan fungsi sosial mereka di masyarakat.¹³ Dengan demikian, diperlukan suatu kajian yang lebih mendalam guna mengetahui bagaimana pelaksanaan rehabilitasi bagi pengguna narkoba di Kabupaten Tuban telah dijalankan sesuai dengan ketentuan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, serta faktor-faktor yang mempengaruhi

¹¹ Nuraini, D. & Harahap, E., 2022, *Stigma Sosial terhadap Mantan Pecandu Narkoba: Tantangan Rehabilitasi Sosial*, Jurnal Sosiologi Reflektif, Vol. 17 No. 1, hal. 77–93.

¹² BNNK Tuban, 2024, *Laporan Tahunan Bidang Rehabilitasi 2023*, BNNK Tuban, Tuban, hal. 2.

¹³ Sarlito W. Sarwono, 2015. *Psikologi Penyalahgunaan Narkoba*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 73.

efektivitasnya.¹⁴

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti bermaksud untuk melaksanakan penelitian yang berjudul **“Efektivitas Pelaksanaan Rehabilitasi Terhadap Pengguna Narkotika dalam Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (Studi Kasus di Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban)”**. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai implementasi ketentuan rehabilitasi di tingkat daerah, mengidentifikasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya, serta memberikan solusi yang dapat mendukung optimalisasi pelaksanaan rehabilitasi di masa mendatang.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkotika dalam Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika di Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban?
2. Sejauh mana efektivitas pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkotika di Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban dalam mewujudkan tujuan pemulihan dan pencegahan penggunaan narkotika kembali (*relapse*)?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkotika dalam Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang

¹⁴ Hidayat, S., 2022, *Kebijakan Rehabilitasi Narkotika dalam Perspektif Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 22 No. 4, hal. 561–578.

Narkotika di Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban.

2. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkotika di Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban dalam mewujudkan tujuan pemulihan dan pencegahan penggunaan narkotika kembali (*relapse*).

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini mencakup dua kegunaan, secara baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini diharapkan berpotensi memperluas pengetahuan serta memperkaya kajian akademik di ranah hukum pidana, terutama terkait dengan penerapan rehabilitasi bagi pengguna narkotika berdasarkan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban dan aparat penegak hukum dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkotika. Selain itu, penelitian ini diharapkan pula mampu meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa penyalahgunaan narkotika merupakan korban yang perlu dipulihkan, bukan semata-mata dihukum.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai merupakan penelitian hukum normatif-empiris, yakni metode penelitian gabungan yang mengkaji implementasi atau efektivitas aturan hukum tertulis (*law in books*) secara faktual dalam praktik di lapangan (*law in action*).¹⁵ Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkoba berdasarkan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba di Badan Narkoba Nasional Kabupaten Tuban, serta menilai efektivitasnya dalam upaya pemulihan penyalahgunaan narkoba.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Badan Narkoba Nasional Kabupaten Tuban (BNNK Tuban). Lokasi ini dipilih karena merupakan lembaga yang berwenang melaksanakan kebijakan pencegahan, pemberantasan, serta rehabilitasi terhadap pengguna narkoba di wilayah Kabupaten Tuban. Selain itu, Kabupaten Tuban juga termasuk daerah dengan kasus penyalahgunaan narkoba yang cukup tinggi, sehingga sesuai untuk dijadikan lokasi penelitian guna menilai efektivitas pelaksanaan rehabilitasi di tingkat daerah.¹⁶

3. Metode Pendekatan

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2019, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal. 13.

¹⁶ BNN Kabupaten Tuban, *Laporan Tahunan 2023*, hal. 5.

Pendekatan perundang-undangan merupakan metode yang dilakukan dengan menelusuri serta memahami berbagai ketentuan hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti.¹⁷ Melalui pendekatan ini, peneliti menelusuri dasar hukum, asas, dan norma yang berlaku untuk menemukan kesesuaian antara aturan hukum tertulis (*law in the book*) dengan pelaksanaannya di lapangan.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus merupakan metode penelitian yang dilakukan dengan mengkaji kasus-kasus nyata yang sesuai dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti. Tujuannya untuk memahami bagaimana hukum diterapkan oleh aparat penegak hukum. Serta untuk mengetahui efektivitas penerapan hukum dalam praktik.¹⁸

4. Sumber Data

- a. Data primer yaitu data yang didapat secara langsung dari Badan Narkotika Nasional Kabupaten Tuban (BNNK Tuban) melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data ini melibatkan petugas BNNK Tuban.¹⁹
- b. Data sekunder yaitu data yang didapat dari berbagai bahan literatur yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dikaji, seperti

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hal. 93.

¹⁸ *Ibid.* hal. 96

¹⁹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2018, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 32.

buku-buku literatur hukum, jurnal ilmiah, artikel akademik, hasil penelitian terdahulu, berita resmi BNN, laporan tahunan BNNK Tuban, serta dokumen lain yang berkaitan dengan pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkoba.²⁰ Data sekunder ini digunakan untuk memperkuat analisis terhadap data primer yang dikumpulkan langsung dari hasil penelitian lapangan.

5. Proses Pengumpulan Data

a. Wawancara (*interview*)

Metode wawancara digunakan untuk memperoleh data primer yang bersumber langsung dari narasumber di lingkungan Badan Narkotika Nasional Kabupaten (BNNK) Tuban. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara semi-terstruktur, yaitu wawancara yang berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya namun tetap memberikan ruang bagi narasumber untuk memberikan penjelasan secara bebas dan mendalam.²¹ Narasumber dalam penelitian ini meliputi Kepala Tim Rehabilitasi BNNK Tuban. Pemilihan narasumber tersebut didasarkan pada peran dan tanggung jawab mereka yang berkaitan langsung dengan proses rehabilitasi pengguna narkoba di wilayah Kabupaten Tuban.²² Wawancara ini bertujuan untuk memperoleh informasi mendalam mengenai

²⁰ *Ibid.* hal. 33

²¹ Lexy J. Moleong, 2019, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja, Bandung, hal. 186.

²² Sugiyono, 2019, *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, hal. 229

pelaksanaan program rehabilitasi, tantangan yang dihadapi oleh BNNK Tuban, serta upaya yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas program dalam menekan angka penyalahgunaan narkoba di daerah tersebut.

b. Observasi (*observation*)

Pada penelitian ini dilakukan melalui pengamatan secara langsung terhadap kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan rehabilitasi di BNN Kabupaten Tuban.²³ Melalui observasi, peneliti dapat melihat secara nyata mekanisme pelaksanaan rehabilitasi, mulai dari tahap penerimaan peserta, proses asesmen, konseling, terapi medis dan sosial, hingga tahap pascarehabilitasi. Observasi juga digunakan untuk menilai kesiapan sarana dan prasarana yang dimiliki BNNK Tuban. Dengan demikian, peneliti dapat memperoleh data faktual tentang bagaimana program rehabilitasi dijalankan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan menggunakan metode kualitatif, yakni dengan menafsirkan data yang telah diperoleh dari hasil wawancara dan observasi secara mendalam untuk kemudian disusun dalam bentuk deskripsi yang sistematis dan logis.²⁴ Metode ini dipilih karena penelitian normatif-empiris hukum berfokus pada realitas

²³ Zainuddin Ali, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 92.

²⁴ Lexy J. Moleong, 2019, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 288.

pelaksanaan hukum di lapangan dan bertujuan untuk memahami bagaimana ketentuan hukum diterapkan dalam praktik.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini disusun secara runtut untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai alur pembahasan penelitian. Secara garis besar, skripsi ini terdiri dari empat bab yang saling berhubungan dan tersusun secara sistematis.

1. Bab I Pendahuluan, berisi uraian mengenai dasar dilakukannya penelitian, yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis. Bab ini juga memaparkan metode penelitian yang digunakan, mulai dari jenis penelitian, lokasi penelitian, metode pendekatan, sumber data, teknik pengumpulan data, hingga teknik analisis data, serta sistematika penulisan.
2. Bab II Tinjauan Pustaka, memuat kerangka teori dan landasan hukum yang relevan dengan topik penelitian. Pada bab ini disajikan teori-teori mengenai efektivitas, rehabilitasi, narkoba, serta konsep lain yang menjadi dasar analisis. Selain itu, bab ini juga memuat ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dan penelitian terdahulu sebagai pembanding, serta kerangka pemikiran yang menjadi acuan dalam menganalisis permasalahan penelitian.
3. Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, menyajikan hasil temuan penelitian di lapangan dan analisis terhadap rumusan masalah. Bab ini mencakup gambaran umum BNNK Tuban sebagai lokasi penelitian,

pelaksanaan rehabilitasi terhadap pengguna narkoba berdasarkan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, serta analisis efektivitas pelaksanaannya dalam mewujudkan pemulihan dan pencegahan *relapse*. Pembahasan disusun secara sistematis berdasarkan data empiris dan landasan teori.

4. Bab IV Penutup, berisi simpulan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah serta saran yang ditujukan kepada pihak-pihak terkait untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan rehabilitasi di masa mendatang.

Pada bagian akhir, skripsi dilengkapi dengan daftar pustaka dan lampiran-lampiran yang menjadi bukti pendukung penelitian.