

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan globalisasi yang ditandai dengan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan komunikasi, telah menjadikan dunia seakan menyatu dalam “sebuah desa besar” (*the big village*), dimana hubungan antar manusia tidak lagi terbatas pada ruang dan tempat dimana tidak akan ada satu negara pun yang mampu menghindari gelombang perubahan yang sangat kuat, mengingat globalisasi bergerak begitu dinamis, dengan karakternya yang cepat (*turbulence*), menyebar (*pervasive*) dan menyeluruh (*massive*) keseluruhan penjuru dunia. Perkembangan era globalisasi tersebut selanjutnya telah mempengaruhi dan memicu terjadinya pergeseran nilai-nilai kearifan lokal, yang ditandai dengan meningkatnya angka kejahatan yang semakin berkembang baik dari segi ruang lingkup, modus operandi maupun dimensinya. Kejahatan yang dahulu didominasi oleh kejahatan-kejahatan tradisional, dewasa ini telah berubah pesat.<sup>1</sup>

Kejahatan yang pada hakekatnya “*as old as man kind it self*” kini berkembang “*as modern as mankind it self*”. Hal ini dibuktikan dengan munculnya modus operandi kejahatan-kejahatan yang memanfaatkan

---

<sup>1</sup> Simanjutak, *Revitalisasi Pemberdayaan Teknologi dalam Penanggulangan Peredaran dan Penyalahgunaan Narkoba*. <http://harian.analisdaily.com/opini/news/revitalisasi-pemberdayaan-teknologi-dalam-penanggulangan-peredaran-dan-penyalahgunaan-narkoba/39377/2014/06/17>, 2014

kemajuan Iptek dengan proses tanpa mengenal batas negara. Sebagian diantaranya tidak lagi menggunakan kekerasan fisik (*violence crime*) dan menghindari sejauh mungkin timbulnya korban langsung (*non victim crime*) bahkan pelaku-pelakunya terorganisir dengan baik (*organized crime*)

“Kejahatan yang dahulu didominasi oleh kejahatan-kejahatan tradisional, dewasa ini telah berubah pesat. Kejahatan yang pada hakekatnya “*as old as mankind it self*” kini berkembang “*as modern as mankind it self*”. Hal ini dibuktikan dengan munculnya modus operandi kejahatan-kejahatan yang memanfaatkan kemajuan iptek dengan proses tanpa mengenal batas negara. Sebagian diantaranya tidak lagi menggunakan kekerasan fisik (*violence crime*), dan menghindari sejauh mungkin timbulnya korban langsung (*non victim crime*) dan bahkan pelaku-pelakunya terorganisir rapih (*organized crime*). Adapun terkait dengan kerangka konseptual *transnational organized crime*, didefinisikan sebagai tindak pidana atau kejahatan yang melintasi batas negara dan dilakukan oleh kelompok kriminal terorganisir (*cooperated or state*) dengan jaringan kontak dan relasi yang terbentuk diantara pelaku-pelaku dari berbagai belahan dunia”.

Adapun terkait dengan kerangka konseptual *transnational organized crime*, didefinisikan sebagai tindak pidana atau kejahatan yang melintasi batas negara dan dilakukan oleh kelompok kriminal terorganisir (*cooperated or state*) dengan jaringan kontak dan relasi yang terbentuk diantara pelaku-pelaku dari berbagai belahan dunia.<sup>2</sup> Salah satu *genustransnational organized crime* yang dewasa ini marak terjadi di Indonesia adalah tindak pidana peredaran dan penyalahgunaan narkoba. Indonesia telah menjadi salah satu negara yang dijadikan pasar utama (*market-state*) yang paling prospektif secara komersial bagi sindikat internasional dari jaringan sindikat peredaran gelap narkotika yang berdimensi internasional untuk tujuan-tujuan komersial.

---

<sup>2</sup> Raharjo, Trisno, *Tinjauan Teoritik terhadap Kejahatan Narkotika sebagai Transnasional Organized Crime*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2015.

Pengertian Narkotika seperti yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, bahwa 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. Kejahatan narkotika dan obat-obatan terlarang telah bersifat transnasional yang dilakukan dengan modus operandi yang tinggi, teknologi yang canggih dan Trend perkembangan kejahatan obat-obatan narkotika di Indonesia menunjukkan peningkatan yang sangat tajam. Hasil analisis Polri atas tingginya angka kejahatan tersebut salah satunya disebabkan oleh krisis ekonomi yang melanda hampir semua daerah di Republik ini. Dengan kejadian ini, para produsen, distributor dan konsumen memanfaatkan situasi ini untuk memperbesar dan mencari keuntungan dalam peredaran dan penyalahgunaan Narkoba.<sup>3</sup>

Pemakaian narkotika yang tidak sesuai dengan aturan dapat menimbulkan efek yang membahayakan bagi tubuh manusia. Narkotika apabila digunakan secara terus menerus atau melebihi takaran yang telah ditentukan akan mengakibatkan ketergantungan. Ketergantungan atau kecanduan inilah yang akan mengakibatkan gangguan fisik dan psikologis, hal ini dikarenakan terjadinya kerusakan pada sistem syaraf pusat (SSP) dan organ-organ tubuh seperti jantung, paru-paru, hati dan ginjal.

---

<sup>3</sup> O.C Kaligis & Associates, *Narkoba dan Peradilannya Di Indonesia*, Cetakan ke-2. Alumni Bandung, 2007, h.vii.

Narkotika memiliki pengaruh yang besar terhadap kehidupan para penyalahguna narkotika itu sendiri. Para penyalahguna narkoba apabila sudah kecanduan atau ketergantungan terhadap barang haram tersebut maka akan melakukan segala hal untuk dapat memperoleh narkoba dan tidak menutup kemungkinan akan berbuat atau melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, seperti mencuri, menipu, merampok dan bahkan melakukan hal yang tidak semestinya dilakukan oleh masyarakat umum. Hal tersebut sejalan dengan keterangan dari salah seorang ahli yang telah lama menggeluti bidang obat-obatan psikoaktif bahwa pada tahap kompulsif ketergantungan, pecandu selalu berupaya jangan sampai dirinya merasa mengalami gejala putus obat. Kondisi putus obat (*sakaw*) selalu dihindari, sehingga individu akan menjadi pengedar (pemasok narkoba). Selain memperoleh keuntungan finansial, juga akan memperoleh kesempatan menggunakan narkoba itu sendiri.<sup>4</sup> Dampak negatif inilah yang menjadi sumber perusak generasi penerus bangsa sehingga pemerintah Joko Widodo sangat atensi dan memberlakukan kondisi Indonesia darurat Narkoba.<sup>5</sup>

Perang terhadap Narkoba, khususnya dalam menanggulangi peredaran Narkoba dewasa ini bukan hanya sekedar slogan, akan tetapi sudah merupakan perang terbuka. Sebagai langkah yang dilakukan oleh badan PBB dalam penanganan masalah Narkoba yaitu *United Nation Office on*

---

<sup>4</sup> Gunarsa, *Dari Anak sampai Usia Lanjut: Bunga Rampai Psikologi Perkembangan*. Gunung Mulia, Jakarta, 2009.

<sup>5</sup> Akuntono, *Presiden Jokowi: Indonesia Gawat Darurat Narkoba*. <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/04/10331931/Presiden.Jokowi.Indonesia.Gawat.Darurat.Narkoba>, 2015.

*Drugs and Crime (UNODC)* telah mengeluarkan model penanggulangan Narkoba yaitu melalui : Pertama, Pengurangan permintaan (*demand reduction*), upaya yang dilakukan untuk menekan atau menurunkan seminimal mungkin ketersediaan Narkoba di pasar gelap atau di tengah-tengah masyarakat. Kedua, Pengurangan persediaan (*supply reduction*) yaitu upaya yang dilakukan guna menekan atau menurunkan permintaan pasar atau dengan kata lain untuk meningkatkan ketahanan masyarakat sehingga memiliki daya tangkal untuk menolak keberadaannya. Dan ketiga, pengurangan dampak buruk (*harm reduction*) merupakan upaya yang dilakukan terhadap pengguna atau korban dengan maksud untuk menekan atau menurunkan dampak yang lebih buruk akibat penggunaan dan ketergantungan terhadap Narkoba.<sup>6</sup>

Salah satu wilayah di Indonesia yang rawan terhadap peredaran narkotika adalah wilayah hukum Polda Jawa Tengah. Berikut ini disajikan data tindak pidana narkotika periode Tahun 2018 dan Tahun 2019.

**Tabel 1.1**  
**Data Tindak Pidana Narkotika di Wilayah Hukum Polda Jawa Tengah**  
**Tahun 2018 dan Tahun 2019**

No	Jenis	Tahun 2018		Tahun 2019	
		Jumlah Kasus	Jumlah Tersangka	Jumlah Kasus	Jumlah Tersangka
1	Narkotika	1305	1649	1355	1735
2.	Psikotropika	113	134	98	112
3.	Bahan Adiktif	218	249	271	306

Sumber : Ditresnarkoba Polda Jateng, 2020

<sup>6</sup> Andah, B. 2014, *Penasun: Pengurangan Dampak Buruk untuk Pengguna Narkotika Suntik*. <http://bayoeandah99.blogspot.co.id/>, 2014.

Polri merupakan suatu lembaga pemerintahan di negara Indonesia yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia). Polri bertanggungjawab atas terpeliharanya keamanan dan ketertiban di masyarakat dengan tetap mengedepankan HAM. Hal tersebut sejalan dengan yang diamanatkan pada Pasal 4 dan Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, bahwa:

Pasal 4 Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pasal 13 Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Polri melalui penyidiknyanya diharapkan dapat melaksanakan tugas penyidikan guna melakukan penegakan hukum atas segala bentuk penyalahgunaan narkoba. Pasal 1 butir (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, penyidik adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Tugas polisi sebagai Penyidik

memegang peranan utama dalam penyelidikan dan penyidikan hukum pidana umum, yaitu pelanggaran pasal-pasal yang termuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Sumber Daya Manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya penyidik Direktorat Reserse Narkoba Kepolisian Daerah Jawa Tengah merupakan aset terpenting Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas memberantas tindak pidana narkotika. Akan tetapi, berbagai kendala masih dihadapi oleh penyidik dalam penegakkan hukum terhadap tindak pidana narkotika. Penyidik diharapkan mampu membantu proses penyelesaian terhadap kasus tindak pidana narkotika, yang dimana penyidik memiliki berbagai cara untuk bisa mengungkap tindak kejahatan narkotika sehingga ancaman bahaya narkotika terhadap masyarakat dapat diminimalisir.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian penelitian dengan judul **“PENEGAKAN HUKUM UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 35 TAHUN 2009 TENTANG NARKOTIKA OLEH DIREKTORAT RESERSE NARKOBA KEPOLISIAN DAERAH JAWA TENGAH”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu “Bagaimana penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Kepolisian Daerah Jawa Tengah?”. Untuk mempermudah

pembahasan dan fokus penelitian maka peneliti membagi rumusan permasalahan tersebut menjadi persoalan-persoalan sebagai berikut:

1. Bagaimana deskripsi tindak pidana narkoba di wilayah hukum Polda Jateng?
2. Bagaimana penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng?
3. Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh dalam penegakkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilaksanakan dengan judul “Penegakan Hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Kepolisian Daerah Jawa Tengah” adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis tindak pidana narkoba di wilayah hukum Polda Jateng.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh dalam penegakkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35

Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng.

## **2. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan pada latar belakang penelitian ini maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

### **a. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan studi ilmu hukum dan ilmu kepolisian, khususnya di bidang hukum pidana terkait penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng.

### **b. Manfaat Praktis**

#### **1. Bagi Polri**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan” isebagai masukan (*input*) bagi pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia pada umumnya dan Direktorat Reserse Narkoba Kepolisian Daerah Jawa Tengah pada khususnya, untuk pengambilan keputusan atas penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng.

## **2. Bagi Masyarakat**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi masyarakat mengenai bahaya narkoba dan sanksi hukum yang dapat diterima apabila menyalahgunakan narkoba.

### **D. Kerangka Konseptual**

#### **1. Konsep Tindak Pidana Narkotika**

Tindak pidana yang berhubungan dengan Narkoba termasuk tindak pidana khusus, dan ketentuan yang dipakai termasuk diantaranya hukum acaranya menggunakan ketentuan khusus. Disebut dengan tindak pidana khusus, karena tindak pidana narkoba tidak menggunakan KUHP sebagai dasar pengaturan, akan tetapi menggunakan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Bentuk tindak pidana narkoba yang umum dikenal antara lain yaitu penyalahgunaan atau melebihi dosis, pengedaran narkoba, dan jual beli narkoba.

#### **2. Konsep Penyidikan**

Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, Bab I Pasal 1 (2) menyatakan bahwa Penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat

terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

### 3. Implementasi

Patton dan Sawick menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan yakni<sup>7</sup> berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi, sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan”.

### 4. Penegakan Hukum

Istilah Penegakkan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *enforcement* dalam *Black law dictionary* diartikan *the act of putting something such as a law into effect, the execution of a law*. Sedangkan penegak hukum (*law enforcement officer*) artinya adalah *those whose duty it is to preserve the peace*. Penegakkan hukum Pidana adalah upaya untuk menerjemahkan dan mewujudkan keinginan-keinginan hukum pidana menjadi kenyataan, yaitu hukum pidana menurut Van Hammel adalah keseluruhan dasar dan aturan yang dianut oleh negara dalam kewajibannya

---

<sup>7</sup> Tangkilisan, H. N. S, *Manajemen Publik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 9.

untuk menegakkan hukum, yakni dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (*On Recht*) dan mengenakan nestapa (penderitaan) kepada yang melanggar larangan tersebut.<sup>8</sup>

## 5. Penanggulangan Kejahatan

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan (*social welfare*). Kebijakan penanggulangan kejahatan atau bisa disebut juga politik kriminal memiliki tujuan akhir atau tujuan utama yaitu “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”.

## E. Kerangka Teoritis

### 1. Teori Implementasi

Penerapan atau implementasi dari suatu kebijakan merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. James P. Lester dan Joseph Steward berpendapat bahwa implementasi kebijakan dalam pengertian luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak dan tujuan yang diinginkan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 60

<sup>9</sup>Budi, Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hlm. 102.

Selanjutnya Patton dan Sawick menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan yakni :<sup>10</sup>

“Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi, sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan”.

Sehingga tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk *output* yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan program pemerintah. Menurut Rippley dan Franklin<sup>11</sup> ada dua hal yang menjadi fokus perhatian dalam implementasi, yaitu *compliance* (kepatuhan) dan *What's happening ?* (Apa yang terjadi?). Kepatuhan menunjuk pada apakah para implementor pada prosedur atau standar aturan yang telah ditetapkan. Sementara untuk “*what's happening?*” mempertanyakan bagaimana proses implementasi itu dilakukan, hambatan yang muncul, apa yang berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya. Dalam tahapan implementasi atau penerapan suatu kebijakan yang telah

---

<sup>10</sup> Tangkilisan, H. N. S, *Manajemen Publik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 9.

<sup>11</sup> Ibid, hlm. 18

ditetapkan perlu memperhatikan unsur-unsur yang terdapat dalam proses kebijakan publik agar kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik.

Implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, *Pertama* persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. *Kedua*, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut. *Ketiga*, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.<sup>12</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut diketahui bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya,

---

<sup>12</sup> Ibid, hlm. 18

(3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.<sup>13</sup>

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Berbagai pengalaman pembangunan dinegara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul dinegara-negara dunia ketiga, seperti Indonesia adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

d. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang (*standard operating procedures* atau SOP).

---

<sup>13</sup> Ibid, hlm. 26

SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Meter dan Horn mengatakan bahwa yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan antara lain :<sup>14</sup>

- a. Standar dan Tujuan Kebijakan (*Policy standards objecties*)  
Standar dan tujuan kebijakan memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kerja, maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal yang penting dalam analisis. Karena indikator ini menilai, sejauh mana standar dan tujuan menjelaskan keseluruhan kebijakan, ini terbukti karena mudah diukur dalam berbagai kasus
- b. Sumberdaya Kebijakan (*Policy Resources*)  
Implementasi kebijakan bukan hanya pada standar dan tujuan, tetapi juga menyediakan sumberdaya yang digunakan untuk memudahkan administrasi. Sumberdaya yang dimaksudkan meliputi dana dan insentif yang diharapkan dapat menunjang implementasi yang efektif.
- c. Aktifitas Pengamatan dan Komunikasi Interorganisasional (*Interorganizational Communication andi ienforcement Activities*)  
Implementasi yang efektif memerlukan standar dan tujuan program dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab agar implementasi tercapai. Maka perlu melibatkan komunikasi yang konsisten dengan maksud mengumpulkan informasi. Komunikasi antara organisasi merupakan hal yang kompleks. Penyampaian informasi kebawah pada suatu organisasi atau organisasi yang satu ke organisasi yang lain, mau atau tidak komunikator baik secara sengaja atau tidak. Implementasi yang akan berhasil memerlukan mekanisme dan prosedur institusional di mana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksana akan bertindak dengan cara konsisten.
- d. Karakteristik Pelaksana (*The Charactrristics ofithe Implementing Agencies*).

---

<sup>14</sup> Sujianto, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Praktik*. Alaf Riau, Pekanbaru, 2008, hlm. 35.

Struktur birokrasi dianggap karakteristik, norma dan pola hubungan dalam eksekutif yang memiliki aktual atau potensial dengan apa yang dilakukan dalam kebijakan, lebih jelasnya karakteristik berhubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas (kontrol) hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dalam proses implementasi. Sumberdaya pelaksana, validitas organisasi, tingkat komunikasi terbuka, yaitu jaringan komunikasi vertikal dan horizontal dalam organisasi hubungan formal dan informal antara pelaksana dengan pembuat kebijakan.

- e. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik Pada waktu implementasi kebijakan tidak terlepas dari pengaruh ekonomi, sosial dan politik (Ekosospol).

Pengaruh Eksospol terhadap kebijakan pemerintah telah menjadi perhatian utama, walau dampak dari faktor ini baru sedikit mendapat perhatian. Tapi faktor ini memiliki efek yang menonjol terhadap keberhasilan aktivitas pelaksana. Ada beberapa hal yang berhubungan dengan faktor Eksospol yaitu :

- 1) Apakah sumber daya-sumber daya ekonomi yang tersedia dalam organisasi pelaksana cukup memadai untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan.
- 2) Sejauhmana atau bagaimana kondisi-kondisi sosial ekonomi yang akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
- 3) Bagaimana sifat umum, seberapa jelas masalah kebijakan yang terkait.
- 4) Apakah kelompok elite menyetujui atau menentang pelaksanaan kebijakan.
- 5) Apakah karakteristik partisipan dari organisasi pelaksana; ada oposisi atau dukungan partisipan untuk kebijakan tersebut.

## 2. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum didefinisikan oleh Sudarto, sebagai berikut:

Istilah Penegakkan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *enforcement* dalam *Black law dictionary* diartikan *the act of putting something such as a law into effect, the execution of a law*. Sedangkan penegak hukum (*law enforcement officer*) artinya adalah *those whose duty it is to preserve the peace*. Penegakkan hukum Pidana adalah upaya untuk menerjemahkan dan mewujudkan keinginan-keinginan hukum pidana menjadi kenyataan, yaitu hukum pidana menurut Van Hammel adalah keseluruhan dasar dan aturan yang dianut oleh

negara dalam kewajibannya untuk menegakkan hukum, yakni dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (*On Recht*) dan mengenakan nestapa (penderitaan) kepada yang melanggar larangan tersebut.<sup>15</sup>

Hukum pidana merupakan suatu peraturan yang menentukan segala perbuatan apapun yang dilarang dan termasuk dalam kategori tindak pidana atau kriminal, serta menentukan sebuah hukuman yang pantas bagi pelakunya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara. Di dalam berbagai hal, hukum mempunyai pengaruh yang langsung terhadap lembaga-lembaga kemasyarakatan yang artinya bahwa terdapat hubungan yang langsung antara hukum dengan perubahan-perubahan sosial.<sup>16</sup>

Menurut Satjipto Raharjo Penegakkan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan menjadi kenyataan.

Proses perwujudan ketiga ide inilah yang merupakan hakekat dari Penegakkan hukum. Penegakkan hukum dapat diartikan pula penyelenggaraan hukum oleh petugas Penegakkan hukum dan setiap orang yang mempunyai kepentingan dan sesuai kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku<sup>17</sup> Membicarakan Penegakkan hukum pidana sebenarnya tidak hanya bagaimana cara membuat hukum itu sendiri, melainkan juga mengenai apa yang dilakukan oleh aparaturnya penegak hukum dalam mengantisipasi dan mengatasi masalah-masalah dalam Penegakkan hukum. Oleh karena itu, dalam menangani masalah-masalah dalam Penegakkan hukum pidana yang terjadi dalam masyarakat dapat dilakukan secara penal (hukum pidana) dan non penal (tanpa menggunakan hukum pidana). Secara teoritis penegakkan hukum merupakan

---

<sup>15</sup>Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 60

<sup>16</sup>Soekanto, Soerjono, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta, 2013, hlm. 124.

<sup>17</sup>Satjipto Raharjo, Hukum dan Masyarakat, Cetakan Terakhir, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 15.

“Kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah, dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian hidup”. Penegakkan hukum bukanlah semata-mata berarti hanya pada pelaksanaan perundang-undangan saja atau berupa keputusan-keputusan hakim. Masalah pokok yang melanda Penegakkan hukum yakni terdapat pada faktor-faktor yang mempengaruhinya secara langsung maupun tidak langsung. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dapat menyebabkan dampak positif maupun dampak negatif. Dilihat dari segi faktor Penegakkan hukum itu menjadikan agar suatu kaidah hukum benar-benar berfungsi.

Proses Penegakkan hukum, dalam pandangan Soerjono Soekanto dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu :<sup>18</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri dibatasi dari berlakunya Undang-undang mengenai asas dan tujuan berdampak positif. Di dalam undang-undang itu sendiri masih terdapat permasalahan-permasalahan yang dapat menghambat Penegakkan hukum, yakni:
  - 1) Tidak diikuti asas-asas berlakunya undang-undang.
  - 2) Belum adanya peraturan-pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.
  - 3) Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.
- b. Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

Istilah Penegakkan hukum mencakup mereka yang secara langsung maupun tidak langsung berkecimpung di bidang Penegakkan hukum, seperti di bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan permasyarakatan. Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang sudah seharusnya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu guna menampung aspirasi masyarakat. Penegak hukum harus peka terhadap masalah-masalah yang terjadi di sekitarnya dengan dilandasi suatu kesadaran bahwa persoalan tersebut ada hubungannya dengan Penegakkan hukum itu sendiri.
- c. Faktor sarana yang mendukung Penegakkan hukum supaya berjalan lancar.

---

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm. 45.

Kepastian penanganan suatu perkara senantiasa tergantung pada masukan sumber daya yang diberikan di dalam program-program pencegahan dan pemberantasan tindak pidana. Tidak mungkin Penegakkan hukum akan berjalan dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu yang ikut mendukung dalam pelaksanaannya.

- d. Faktor masyarakat : yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku.

Penegakkan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat itu sendiri. Secara langsung masyarakat dapat mempengaruhi Penegakkan hukum. Hal ini dapat dilihat dari pendapat masyarakat mengenai hukum. Maka muncul kecenderungan yang besar pada masyarakat mengartikan hukum sebagai petugas, dalam hal ini adalah penegak hukumnya sendiri. Ada pula dalam golongan masyarakat tertentu yang mengartikan hukum sebagai tata hukum atau hukum positif tertulis.

Pada setiap tindak pidana atau usaha dalam rangka Penegakkan hukum, tidak semuanya diterima masyarakat sebagai sikap tindak yang baik, ada kalanya ketaatan terhadap hukum yang dilakukan dengan hanya mengetengahkan sanksi-sanksi negatif yang berwujud hukuman atau penjatuhan pidana apabila dilanggar. Hal itu hanya menimbulkan ketakutan masyarakat terhadap para penegak hukum semata atau petugasnya saja.

- e. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kebudayaan atau sistem hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik seharusnya diikuti dan apa yang dianggap buruk seharusnya dihindari. Mengenai faktor kebudayaan terdapat pasangan nilai-nilai yang berpengaruh dalam hukum, yakni :

- 1) Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
- 2) Nilai jasmaniah dan nilai rohaniah (keakhlakan).
- 3) Nilai konservatisme dan nilai inovatisme.

Faktor penegak hukum akan digunakan sebagai pisau analisis untuk menganalisis penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat

Reserse Narkoba Polda Jateng serta faktor-faktor yang berpengaruh dalam penegakkan hukum tersebut. Hal ini dikarenakan penegakkan hukum tidak hanya dipengaruhi oleh faktor internal kepolisian, melainkan budaya-budaya yang selama ini melekat pada suatu kelompok individu.

### 3. Teori Penanggulangan Kejahatan

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan (*social welfare*). Kebijakan penanggulangan kejahatan atau bisa disebut juga politik kriminal memiliki tujuan akhir atau tujuan utama yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) itu sendiri merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Kebijakan penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan social (*social policy*) dan termasuk juga dalam kebijakan legislatif (*legislative policy*). Politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan sosial yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.<sup>19</sup>

Muladi menyatakan kebijakan kriminal atau kebijakan penanggulangan kejahatan bila dilihat lingkupnya, sangat luas dan tinggi kompleksitasnya. Hal ini wajar karena karena pada hakikatnya kejahatan merupakan masalah kemanusiaan dan sekaligus masalah sosial yang

---

<sup>19</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm. 2.

memerlukan pemahaman tersendiri. Kejahatan sebagai masalah sosial ialah merupakan gejala yang dinamis selalu tumbuh dan terkait dengan gejala dan struktur kemasyarakatan lainnya yang sangat kompleks, ia merupakan *socio-political problems*.<sup>20</sup>

Salah satu bentuk dari perencanaan perlindungan sosial adalah usaha-usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan yang biasa disebut dengan politik kriminal (*criminal politic*). Tujuan akhir dari politik kriminal adalah suatu perlindungan masyarakat. Dengan demikian politik kriminal adalah merupakan bagian dari perencanaan perlindungan masyarakat, yang merupakan bagian dari keseluruhan kebijakan sosial. Upaya penanggulangan kejahatan yang dilakukan terhadap anak sebenarnya tidaklah jauh berbeda dengan kebijakan yang diterapkan terhadap orang dewasa. Di dalam upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, dalam arti:<sup>21</sup>

1. Ada keterpaduan antara politik kriminil dan politik sosial
2. Ada keterpaduan antara upaya penggulungan kejahatan dengan penal maupun non penal

Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur “penal” lebih menitikberatkan pada sifat “*repressive*” (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur “non-penal” lebih menitikberatkan pada sifat “*preventive*” (pencegahan/penangkalan)

---

<sup>20</sup> Paulus Hadisuprpto, *Juvenile Delinquency*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1997, hlm.72.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm.75.

sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar, karena tindakan represif pada hakikatnya dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas.<sup>22</sup>

Menurut G.P. Hoefnagels yang dikutip oleh Barda Nawawi Arief, bahwa upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan :<sup>23</sup>

1. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
2. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*)
3. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*)

Berdasarkan pendapat di atas maka upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni jalur penal dan non penal.

#### 1. Penanggulangan Kejahatan Dengan Hukum Pidana (Upaya Penal)

Menurut Barda Nawawi Arief,<sup>24</sup> bahwa upaya penanggulangan lewat jalur penal ini bisa juga disebut sebagai upaya yang dilakukan melalui jalur hukum pidana. Upaya ini merupakan upaya penanggulangan yang lebih menitikberatkan pada sifat represif, yakni tindakan yang dilakukan sesudah kejahatan terjadi dengan penegakan hukum dan penjatuhan hukuman terhadap kejahatan yang telah dilakukan. Selain itu, melalui upaya penal ini, tindakan yang dilakukan dalam rangka menanggulangi kejahatan sampai pada tindakan pembinaan maupun rehabilitasi.

---

<sup>22</sup> Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1986, hlm. 188

<sup>23</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Semarang, Fajar Interpratama, 2011, hlm. 45.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 46.

Pada hakikatnya, kebijakan hukum pidana (*penal policy*, *criminal policy*, atau *strafrechtspolitik*) merupakan proses penegakan hukum pidana secara menyeluruh atau total. Kebijakan hukum pidana merupakan tindakan yang berhubungan dalam hal-hal :

- a. Bagaimana upaya pemerintah untuk menanggulangi kejahatan dengan hukum pidana;
- b. Bagaimana merumuskan hukum pidana agar dapat sesuai dengan kondisi masyarakat;
- c. Bagaimana kebijakan pemerintah untuk mengatur masyarakat dengan hukum pidana;
- d. Bagaimana menggunakan hukum pidana untuk mengatur masyarakat dalam rangka mencapai tujuan yang lebih besar.<sup>25</sup>

Kebijakan penal yang bersifat represif, namun sebenarnya juga mengandung unsur preventif, karena dengan adanya ancaman dan penjatuhan pidana terhadap delik diharapkan ada efek pencegahan/penangkalnya (*deterrentieffect*). Di samping itu, kebijakan penal tetap diperlukan dalam penanggulangan kejahatan, karena hukum pidana merupakan salah satu sarana kebijakan sosial untuk menyalurkan ketidaksukaan masyarakat (*social dislike*) atau pencelaan/kebencian sosial (*social disapproval/social abhorrence*) yang sekaligus juga diharapkan menjadi sarana “perlindungan sosial” (*socialidefence*). Oleh karena itu sering dikatakan bahwa “*penal policy*” merupakan bagian integral dari “*social defence policy*”.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana: Perspektif, Teoritis, dan Praktik*, Bandung, Alumni, 2008, hlm. 390.

<sup>26</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 182.

Hal senada juga dikemukakan oleh Roeslan Saleh yang mengemukakan tiga alasan yang cukup panjang mengenai masih diperlukannya pidana dan hukum pidana, adapun intinya sebagai berikut :

- a. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuantujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan; persoalannya bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
- b. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; dan di samping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
- c. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang menaati inorma-norma masyarakat.

## 2. Penanggulangan Kejahatan Tanpa Hukum Pidana (Upaya Non Penal)

Menurut Barda Nawawi Arief <sup>27</sup> bahwa upaya penanggulangan lewat jalur non penal ini bisa juga disebut sebagai upaya yang dilakukan melalui jalur di luar hukum pidana. Upaya ini merupakan

---

<sup>27</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Semarang, Fajar Interpratama, 2008, hlm. 72.

upaya penanggulangan yang lebih menitikberatkan pada sifat preventif, yakni tindakan yang berupa pencegahan sebelum terjadinya kejahatan. Melalui upaya nonpenal ini sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan, yakni meliputi masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhs suburkan kejahatan.

Kebijakan non-penal (*non-penal policy*) merupakan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana. Kebijakan melalui sarana non-penal dapat dilakukan dalam bentuk kegiatan seperti penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat; penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama, dan sebagainya; peningkatan usaha-usaha kesejahteraan anak dan remaja; serta kegiatan patroli dan pengawasan lainnya secara berkelanjutan oleh polisi dan aparat keamanan lainnya. Kebijakan non-penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali di seluruh sektor kebijakan sosial, dimana tujuan utamanya memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Dengan demikian, maka kegiatan preventif melalui sarana non-penal sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis, memegang posisi kunci yang harus

diintensifkan dan diefektifkan untuk mewujudkan tujuan akhir dari politik kriminal.<sup>28</sup>

Upaya non penal dapat pula digali dari berbagai sumber lainnya yang juga mempunyai potensi efek-preventif, misalnya media pers/media massa, pemanfaatan kemajuan teknologi (dikenal dengan istilah *techno-prevention*) dan pemanfaatan potensi efek-preventif dari aparat penegak hukum. Mengenai yang terakhir ini, Sudarto pernah mengemukakan, bahwa kegiatan patroli dari polisi yang dilakukan secara kontinu termasuk upaya non penal yang mempunyai pengaruh preventif bagi penjahat (pelanggar hukum) potensial. Sehubungan dengan hal ini, kegiatan razia/operasi yang dilakukan pihak kepolisian di beberapa tempat tertentu dan kegiatan yang berorientasi pada pelayanan masyarakat atau kegiatan komunikatif edukatif dengan masyarakat, dapat pula dilihat sebagai upaya non penal yang perlu diefektifkan.<sup>29</sup>

Penjelasan di atas pada dasarnya ingin menekankan bahwa upaya non penal yang paling strategis adalah segala upaya untuk menjadikan masyarakat sebagai lingkungan sosial dan lingkungan hidup yang sehat (secara materil dan immateril) dari faktor-faktor kriminogen (sebab-sebab terjadinya kejahatan). Ini berarti, masyarakat dengan seluruh potensinya harus dijadikan sebagai faktor

---

<sup>28</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung, Alumni, 2010, hlm. 159.

<sup>29</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm. 48.

penangkal kejahatan atau faktor anti kriminogen yang merupakan bagian integral dari keseluruhan politik kriminal.

Upaya non-penal merupakan suatu pencegahan kejahatan, dimana dilakukan sebelum kejahatan itu terjadi, sehingga upaya ini lebih dikenal dengan upaya yang sifatnya preventif atau pencegahan. Hal ini seharusnya harus lebih diutamakan daripada upaya yang sifatnya represif. “Ada pendapat yang mengatakan bahwa mencegah lebih baik daripada mengobati. Demikian pula W.A. Bongger mengatakan :

“Dilihat dari efisiensi dan efektifitas upaya pencegahan lebih baik daripada upaya yang bersifat represif. Dalam dunia kedokteran criminal telah disepakati suatu pemikiran bahwa mencegah kejahatan adalah lebih baik daripada mencoba mendidik penjahat menjadi baik kembali, lebih baik disini juga berarti lebih mudah, lebih murah dan lebih mencapai tujuannya”.<sup>30</sup>

Penanggulangan kejahatan melalui jalur kebijakan “non penal” akan lebih mampu melakukan penanganan terhadap faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan yang berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsururkan kejahatan perdagangan orang tersebut. Dari kebijakan tersebut upaya pencegahan dan penanganan dengan melibatkan masyarakat serta kerjasama terfokus baik pusat, daerah dan juga internasional tergambar jelas merupakan bagian dan kunci penting guna memperkecil tingkat kejahatan, bila

---

<sup>30</sup> W.A. Bongger, *Pengantar Tentang Kriminologi Pembangunan*, Bogor, Ghalia Indonesia, 1995, hlm. 167.

efektif dan sinergis berjalan maka penanganan dan jumlah korban akan dapat berkurang dan tertangani.

Salah satu kelebihan penanggulangan kejahatan di luar jalur hukum pidana (non penal) adalah dapat digunakan untuk mengatasi faktor-faktor kriminogen. Beberapa catatan kongres PBB tentang “*the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*” tersebut, memberi kesan bahwa kondisi sosial, ekonomi, budaya serta struktural masyarakat dianggap bertanggung jawab timbulnya kejahatan (kriminogen). Konsekuensi pendekatan yang demikian itu sudah barang tentu mewarnai pula usaha-usaha penanggulangan kejahatan di masyarakat. Ini berarti bahwa penanggulangan kejahatan yang hanya semata-mata menggunakan hukum pidana yang diwujudkan oleh sistem peradilan pidana tidak akan mampu, untuk itu perlu diterapkannya tindakan-tindakan yang dapat menjangkau serta mengatasi faktor-faktor kriminogen tersebut. Faktor-faktor kriminogen yang pada hakekatnya bersifat kemasyarakatan yaitu dirasakan perlunya untuk mengkaitkan politik kriminal (*criminal policy*) dengan politik sosial (*social policy*), atau dengan kata lain di dalam politik social perlu dimasukkan pula politik kriminal. Dari jenis-jenis tindakan-tindakan non penal tampaknya perlu lebih

dikedepankan guna menunjang tindakan-tindakan penerapan hukum pidana yang diwujudkan melalui sistim peradilan pidana.<sup>31</sup>

Kebijakan non-penal ini mempunyai kelebihan-kelebihan untuk menanggulangi masalah kejahatan karena langsung menyentuh ke akar permasalahan dari kejahatan yaitu sebab-sebab terjadinya kejahatan. Kebijakan non-penal meliputi bidang yang sangat luas karena mencakup hampir seluruh bidang kehidupan masyarakat. Kebijakan non penal mempunyai daya pencegah (preventif) terjadinya kejahatan sehingga memiliki nilai yang strategis untuk menanggulangi masalah kejahatan. Konsepsi yang demikian ini juga terdapat di dalam Kongres PBB ke-6 tahun 1980 di dalam resolusinya mengenai *Crime Trends and Crime Prevention Strategies* yang antara lain dikemukakan :

- a. Bahwa masalah kejahatan merintangi kemajuan untuk pencapaian kualitas hidup yang pantas bagi semua orang (*the crime problem impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people*);
- b. Bahwa strategis pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan (*crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*);
- c. Bahwa penyebab utama dari kejahatan di banyak negara ialah ketimpangan sosial, deskriminasi rasial dan nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebutuhurufan di antara golongan besar penduduk (*the main causes of crime in many countries are social in equality, racial and national discrimination, law standard of living, unemployment and illiteracy among broad sections of the population*).

---

<sup>31</sup> Jacob Hattu, Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Anak, *Jurnal Sasi*, Vol. 20, No 2, Juli - Desember 2014: 47-52

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>32</sup>

### **1. Metode Pendekatan**

Metode penelitian merupakan usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji suatu kebenaran pengetahuan dengan cara-cara ilmiah. Oleh karena itu metode penelitian yang digunakan harus tepat.

Metode penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum yuridis empiris. Pendekatan yuridis (hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*), karena dalam membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis atau baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder). Pendekatan empiris (hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein*), karena dalam penelitian ini digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan.

Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara

---

<sup>32</sup>Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng.

## **2. Sumber Data dan Bahan Hukum**

### **a. Sumber Data**

Menurut Lofland dan Lofland sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.<sup>33</sup> Penelitian ini menggunakan sumber data primer yang diperoleh dari data lapangan. Sumber data primer, diperoleh dari hasil penelitian di lapangan secara langsung dengan pihak-pihak yang mengetahui persis masalah yang akan dibahas, dalam hal ini sebagai responden adalah:

- 1) Direktur Reserse Narkoba Polda Jateng.
- 2) Kabag Binopsnal Ditresnarkoba Polda Jateng.
- 3) Penyidik Ditresnarkoba Polda Jateng.
- 4) Masyarakat di wilayah hukum Polda Jateng.

Adapun jenis bahan hukum dapat yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu sumber data primer, sumber data sekunder dan sumber data tertier.

---

<sup>33</sup>Lexy. J, Moleong, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung,, hlm. 157.

## **b. Bahan Hukum**

### **1) Bahan Hukum Primer**

Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum primer yang mengikat yang terdiri dari:

- a) KUHAP
- b) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi).
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- e) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana.

### **2) Bahan Hukum Sekunder**

Bahan data sekunderyaitu sumber data yang bersifat tidak mengikat, yang diperoleh dengan melakukan pemeriksaan dokumen terhadap hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.

- a) Buku-buku ilmiah di bidang hukum.
- b) Makalah-makalah.
- c) Jurnal Ilmiah.
- d) Artikel Ilmiah.
- e) Internet

### **3) Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan meliputi :

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- b) Kamus hukum.
- c) Ensiklopedia.

### **3. Metode Analisis Data**

Sesuai dengan data yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan pemeriksaan dokumen kemudian dilakukan analisis data dengan langkah-langkah reduksi data, sajian data (*datadisplay*) dan penarikan kesimpulan/verifikasi meliputi :

#### **a. Reduksi data**

Reduksi data adalah merangkum, memilah hal-hal yang pokok, memfokuskan hal-hal yang penting, dicari teman dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan. Reduksi tidak perlu

diartikan sebagai kuantifikasi data. Reduksi data merupakan salah satu dari teknik analisis data kualitatif yang bertujuan untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat diambil. Penelitian terkait penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng melibatkan beberapa informan. Bila informan tersebut memberikan informasi diluar yang dibutuhkan peneliti, maka informasi tersebut dapat dibuang. Sehingga informasi-informasi yang diperoleh dari informan namun di luar daripada fokus penelitian dapat dibuang sehingga penelitian bisa menjadi lebih fokus.

b. Sajian data (*data display*)

Penyajian data merupakan salah satu dari teknik analisis data kualitatif. Dalam penelitian penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng ini penyajian data dilakukan menggunakan matriks, bagan dan gambar. Dengan melihat sajian data, maka peneliti maupun pembaca akan memahami apa yang telah terjadi dan dapat memberikan pengertian penjelasan tentang suatu jawaban dari permasalahan yang diteliti.

c. Penarikan kesimpulan/verifikasi

Penarikan kesimpulan merupakan salah satu dari teknik analisis data kualitatif. Penarikan kesimpulan adalah hasil analisis yang dapat digunakan untuk mengambil tindakan yang dilakukan setelah proses pengumpulan berakhir, kemudian dilakukan verifikasi dengan cara melihat dan mempertanyakan kembali, sambil meninjau secara sepintas pada catatan lapangan untuk memperoleh pemahaman yang lebih tepat. Dari data yang telah peneliti dapatkan dan telah direduksi, kemudian langkah selanjutnya adalah menarik kesimpulan dengan menggunakan metode triangulasi, yaitu memadukan antara data, fakta dan konsep ataupun teori yang digunakan untuk membahas permasalahan dalam penulisan ini.

**G. Sistematika Penulisan**

Untuk memperoleh gambaran yang lengkap dan jelas tentang penelitian ini, maka penulisan tesis ini secara sistematis terdiri dari empat bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

**BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini membahas latar belakang permasalahan yang terkait dengan penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng, rumusan permasalahan yang dirumuskan ke dalam pokok permasalahan. Pada bab ini juga memuat tujuan yang

ingin dicapai, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritis, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Memuat tentang kajian kepustakaan yang meliputi kajian tugas dan fungsi Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng, kajian umum tentang penegakan hukum, kajian tentang kejahatan narkoba, serta kejahatan narkoba dari pandangan Islam.

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab III memuat tentang temuan hasil penelitian yang berasal dari hasil wawancara, observasi dan studi dokumen yang meliputi deskripsi tindak pidana narkoba di wilayah hukum Polda Jateng, penegakan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba oleh Direktorat Reserse Narkoba Polda Jateng, serta faktor-faktor yang berpengaruh dalam penegakkan hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Temuan penelitian tersebut selanjutnya dianalisis dengan menggunakan konsep dan teori yang telah ditentukan penulis.

## **BAB IV PENUTUP**

Pada bab IV merupakan penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran.