

**HUBUNGAN FUNGSIONAL BADAN NARKOTIKA NASIONAL
DENGAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN DALAM
PENANGANAN NARKOTIKA DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN**

***THE FUNCTIONAL RELATIONSHIP BETWEEN BADAN
NARKOTIKA NASIONAL (NATIONAL NARCOTICS AGENCY) AND
CORRECTIONAL INSTITUTIONS IN DEALING WITH THE ISSUE
OF NARCOTICS AT CORRECTIONAL INSTITUTIONS***

Muhamad Amin Imran

Kementrian Hukum dan HAM LAPAS Mataram

Email : imronlapas88@gmail.com

Naskah diterima : 16/05/2013; direvisi : 02/06/2013; disetujui : 06/07/2013

ABSTRACT

Therefore, there should be an effort to prevent and to fight against the drug abuse and illicit trafficking in Penitentiary. But, in handling narcotic in Penitentiary there is conflict of authority between National Narcotic Agency (BNN) which is in charge to carry out the drug abuse and narcotic circulation and the authority in the Penitentiary . BNN which is incharge to make and to implement the policies of preventing, fighting against the drug abuse and narcotic circulation works based on : the Law No. 35 of 2009 concerning on the Narcotic, although prior to that, there are such laws as Instructions of President No. 6 of 1971, Presidential Decree No. 116 of 1999 about National Drug Coordination Body, Presidential Decree No. 17 of 2002 on the National Narcotic Agency (BNN), Presidential Regulation No. 83 of 2007 on the National Narcotic Agency (BNN), Provincial Narcotic Agency and District Narcotic Agency, and Presidential Regulation No. 23 of 2010 on National Narcotic Agency (BNN). Then, the implementation of the functional relation between National Narcotic Agency and Penitentiary in handling narcotic in penitentiary has not been going well due to the duty-related conflict of authority and that should be synchronized by applying the principle of Lex Specialist Derogat Legi Generalist. Thus, it is necessary to make a good functional pattern of relation between National Narcotic Agency and Penitentiary in handling the narcotic in Penitentiary in the future. The pattern should be a coordinated relation that is preventive and repressive based on the MoU between National Narcotic Agency and Penitentiary.

Keywords : Functional Relation, National Narcotic Agency (BNN) and Penitentiary (Lapas)

ABSTRAK

Hampir tidak ada tempat yang bebas dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, termasuk di dalam Lembaga Pemasyarakatan Lapas, oleh sebab itulah perlu adanya upaya untuk pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba di Lapas. Namun dalam penanganan narkoba di Lapas terjadi konflik kewenangan antara Badan Narkotika Nasional (BNN) yang melaksanakan penanganan penyalahgunaan dan peredaran narkoba dengan Pihak Lapas terkait dengan tugas dan Kewenangan. BNN yang di bentuk khusus untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran narkoba memiliki dasar kewenangan yaitu Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba, meskipun sebelumnya ada Inpres No. 6 Tahun 1971. Keppres No. 116 Tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Narkoba Nasional, Keppres No. 17 Tahun 2002 Tentang BNN, Perpres No. 83 Tahun 2007 Tentang

BNN, Badan Narkotika Propinsi Dan Badan Narkotika Kabupaten/Kota, dan Perpres No. 23 Tahun 2010 Tentang BNN. Kemudian dalam Pelaksanaan hubungan fungsional antara BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas belum berjalan dengan baik karena terjadi konflik kewenangan terkait tugas dan kewenangan, yang kemudian di harmoniskan dengan menerapkan asas *Lex Spicialis Derogat Legi Generalis*. Dengan demikian diperlukan Pola hubungan fungsional baik antara BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas kedepannya adapun pola hubungan tersebut adalah pola hubungan kordinatif, dalam bentuk bentuk penanganan preventif dan represif yang di dasari dengan nota kesepakatan (MoU) antara BNN dengan Lapas.

Kata kunci : Hubungan Fungsi, BNN dan Lapas.

PENDAHULUAN

KMANUSIA INDONESIA SEBAGAI salah satu modal pembangunan nasional perlu dipelihara dan ditingkatkan secara terus-menerus, termasuk derajat kesehatannya. Meskipun narkotika sangat bermanfaat dan diperlukan untuk pengobatan, pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan, namun apabila disalahgunakan atau digunakan tidak sesuai dengan standar pengobatan dapat mengakibatkan sindroma ketergantungan apabila penggunaannya tidak di bawah pengawasan dan petunjuk tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan untuk itu. Hal ini akan menimbulkan akibat yang sangat merugikan perorangan maupun masyarakat khususnya generasi muda, tetapi juga berdampak sosial, ekonomi dan keamanan nasional, bahkan dapat menimbulkan bahaya yang lebih besar bagi kehidupan dan nilai-nilai budaya bangsa yang pada akhirnya akan dapat melemahkan ketahanan nasional.

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika di Indonesia telah merambah ke seluruh wilayah tanah air dan telah tersebar ke berbagai lingkungan kehidupan, baik lingkungan pendidikan, lingkungan kerja, dan lingkungan pemukiman, dan lingkungan penegak hukum. Salah satu institusi penegak hukum yang juga tidak bebas dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika adalah Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). Lapas adalah tempat melaksanakan

pembinaan terhadap Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan berdasarkan sistem Pemasyarakatan. Lapas ditempatkan semua narapidana termasuk juga narapidana kasus narkotika baik korban maupun pengedar. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan telah diatur berbagai ketentuan mengenai bagaimana cara memperlakukan narapidana serta tugas dan wewenang petugas pemasyarakatan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Pembina narapidana.

Penyalahgunaan dan Peredaran narkotika di Lapas merupakan masalah serius dan fakta yang tidak dapat dipungkiri. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran narkotika di Lapas. Selain dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, aparat penegak hukum di harapkan dapat bekerjasama untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan tersebut khususnya di Lapas. Di antara aparat penegak hukum yang juga mempunyai peran penting terhadap penanganan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika adalah Badan Narkotika Nasional (BNN).

Namun dalam rangka penanganan narkotika di Lapas yang dilakukan BNN seringkali tidak berjalan dengan mulus, Hal tersebut di sebabkan oleh adanya pertentangan atau konflik kewenangan antara ke dua lembaga tersebut dan perlawanan dari para narapidana. Oleh sebab itu di perlu-

kan suatu pola hubungan fungsional antara BNN dengan Lapas dalam penanganan narkoba di Lapas Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka ada beberapa hal yang diangkat sebagai masalah dan akan dicari penyelesaiannya secara ilmiah yaitu mengenai dasar Kewenangan Badan Narkotika Nasional Dalam Penanganan Narkoba; bentuk Pelaksanaan Hubungan fungsional Badan Narkotika Nasional Dengan Lembaga Masyarakat Dalam Penanganan Narkoba Di Lembaga Masyarakat dan Pola Hubungan Badan Narkotika Nasional Dengan Lembaga Masyarakat Dalam Penanganan Narkoba Di Lembaga Masyarakat Kedepan.

PEMBAHASAN

Dari beberapa permasalahan tersebut, maka terdapat beberapa konsep teoritik tentang type-type negara hukum:

1. Konsep Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggung jawabkan.¹

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan

keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.²

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropah Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah ‘*rechtsstaat*’ itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. *Supremacy of Law*.
2. *Equality before the law*.
3. *Due Process of Law*.

Keempat prinsip ‘*rechtsstaat*’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘*Rule of Law*’ yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu ber-

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Masyarakat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 46

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988, hlm. 153.

lakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

1. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Menurut Prajudi Atmosudirjo “wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik”³ sedangkan Indoharto mendefinisikan “wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat-akibat hukum”⁴ Setiap perbuatan pemerintah disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun badan tata usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Oleh karena itu, kewenangan yang sah merupakan atribusi bagi seorang pejabat ataupun setiap pejabat.⁵ Kewenangan yang sah bila ditinjau dari segi sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat 3 (tiga) kategori kewenangan yaitu : atribusi, delegasi, dan mandat.

- a. Kewenangan Atribusi lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan Negara oleh undang-undang dasar. Istilah lain untuk kewenangan atribusi adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapapun.
- b. Kewenangan Delegasi merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan atau organ pemerintah kepada orang

lain dengan dasar peraturan perundang-undangan.

- c. Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badanyanglebihtinggi kepada pejabat atau badanyanglebihrendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atas bawah, kecuali bila dilarang secara tegas.

2. Teori Berlakunya Hukum

- a. Teori Berlakunya Hukum secara Filosofis adalah kaedah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya, sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.
- b. Teori Berlakunya Hukum secara Sosiologis adalah Kaedah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaedah tersebut efektif, artinya, kaedah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (Teori kekuasaan), atau kaedah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan). Berlakunya kaidah hukum secara sosiologis menurut teori pengakuan adalah apabila kaidah hukum tersebut diterima dan diakui masyarakat. Sedangkan menurut teori paksaan berlakunya kaidah hukum apabila kaidah hukum tersebut dipaksakan oleh penguasa.
- c. Teori Berlakunya Hukum secara Yuridis adalah Kaedah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan, atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibat.

3. Konsep Hubungan Kelembagaan

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan berjalan dengan baik apabila

³ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara, Bakti Indonesia*, Jakarta, 1998, hlm. 154

⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 177

⁵ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bayu Media, Malang, 2003, hlm. 77-78

didukung oleh lembaga-lembaga negara yang saling berhubungan satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan negara sesuai dengan kedudukan, peran, kewenangan dan tanggung jawabnya masing-masing.⁶

a. Pengertian Umum Lembaga

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal atau seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *Political instruction*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara atau organ negara. Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”, artinya siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.⁷

b. Lembaga-Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung

pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

c. Hubungan Antar Lembaga-Lembaga Negara

Hubungan antar alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara merupakan hubungan kerjasama antar institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (*fungsi legislatif*), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (*fungsi eksekutif*), dan fungsi mengadili (*fungsi yudikatif*). Kecenderungan praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia oleh banyak ahli hukum tata negara dan ahli politik dikatakan menuju sistem pemisahan kekuasaan antara ketiga fungsi negara tersebut (*separation power*).

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual, dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Prof. Sri Soemantri adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun

⁶ SANKRI, *Buku 1 Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara*, LAN RI, 2003.

⁷ Dikutip dari artikel *Hubungan antar Lembaga*, Indoskripsi.com

dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

A. Dasar Kewenangan Badan Narkotika Nasional Dalam Penanganan Narkotika.

1. Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 6 Tahun 1971.

Walaupun telah ada peraturan tentang permasalahan Narkotika, namun secara kelembagaan belum dibentuk lembaga yang khusus untuk menangani masalah Narkotika, baik pada jaman penjajahan, maupun juga pada pemerintahan orde lama. Mengingat Stbl 1927 No. 278, jo. No 536 tentang obat bius tersebut sudah terlampau lama, sehingga tidak bisa di terapkan untuk menanggulangi kejahatan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dewasa ini dan mengingat modus operandi yang dilakukan oleh para pelaku yang makin canggih.

Menanggapi hal tersebut, guna menanggulangi tindak pidana penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika Pada zaman pemerintahan orde baru, di mana efek dari penyalahgunaan narkotika pada saat itu telah mengarah ke ranah kriminalitas, dan mengganggu stabilitas politik serta keamanan, apa lagi saat itu sedang giat-giatnya pencanangan pembangunan nasional sehingga pada tanggal 8 September 1971 Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 6 Tahun 1971 Tentang Koordinasi Tindakan Dan Kegiatan Dari Dan Atau Instansi Yang Bersangkutan Dalam Usaha Mengatasi, Mencegah dan Memberantas Masalah Pelanggaran, kepada Kepala Badan Koordinasi Intelijen Nasional (BAKIN) untuk

menanggulangi 6 (enam) permasalahan yang dapat menghambat jalannya pelaksanaan pembangunan nasional. Masalah-masalah tersebut antara lain : Pemberantasan uang palsu, Penanggulangan penyalahgunaan Narkotika, Penanggulangan penyelundupan, Penanggulangan kenakalan remaja, Penanggulangan subversi, Pengawasan orang asing.

Inpres nomor 6 tahun 1971 kepada kepala BAKIN tersebut dimaksudkan untuk mempertahankan kemantapan di bidang sosial, politik dan ekonomi pada umumnya, serta untuk mengefektifkan usaha-usaha mengatasi, mencegah dan memberantas masalah-masalah dan pelanggaran-pelanggaran yang timbul dalam masyarakat, yang langsung ataupun tidak langsung dapat menimbulkan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban umum yang mengganggu masyarakat serta menghambat pelaksanaan pembangunan, maka perlu koordinasi yang sebaik-baiknya diantara instansi/badan yang bersangkutan. Berdasarkan Inpres tersebut Kepala BAKIN membentuk Badan Koordinasi Pelaksanaan Instruksi Presiden Tahun 1971 (Bakolak Inpres Tahun 1971) yang salah satu tugas dan fungsinya adalah menanggulangi bahaya Narkotika. Bako-lak Inpres adalah sebuah badan koordinasi kecil yang beranggotakan wakil-wakil dari Departemen Kesehatan, Departemen Sosial, Departemen Luar Negeri, Kejaksaan Agung, Polri, dan lain-lain, yang berada di bawah komando dan bertanggung jawab kepada Kepala BAKIN.

Badan ini tidak mempunyai wewenang operasional dan tidak mendapat alokasi anggaran sendiri dari ABPN melainkan disediakan berdasarkan kebijakan internal BAKIN.

2. Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN)

Masalah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika bukan saja merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian bagi negara Indonesia, melainkan juga bagi dunia Internasional. Memasuki abad ke-20 perhatian dunia internasional terhadap masalah narkotika semakin meningkat, salah satu dapat dilihat melalui *Single Convention on Narcotic Drugs* pada tahun 1961.⁸

Masalah penanggulangan narkotika yang dilakukan oleh Badan Koordinasi yang dibentuk berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1971 tentang Koordinasi Tindakan dan Kegiatan dari dan/atau Instansi yang bersangkutan dalam usaha mengatasi, mencegah dan memberantas masalah pelanggaran terutama yang berkenaan dengan masalah penanggulangan narkotika, dipandang tidak sesuai lagi dengan tuntutan tugas dan perkembangan keadaan, sehubungan dengan hal tersebut dan dengan di sahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika, maka untuk melaksanakan kedua Undang-Undang tersebut, Pemerintah (Presiden Abdurrahman Wahid) membentuk Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN), dengan Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Narkotika Nasional. Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 1999, “BKNN adalah suatu lembaga non-struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pasal 2 “BKNN bertugas membantu Presiden melaksanakan koordinasi dalam rangka ketersediaan, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika”.

Pembentukan BKNN ini sendiri merupakan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika. Pada Pasal 54 ayat 1 disebutkan “Pemerintah mem-

bentuk sebuah badan koordinasi narkotika tingkat nasional yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden”. Pada ayat 2 disebutkan “Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai tugas melakukan koordinasi dalam rangka ketersediaan, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika”. BKNN diketuai oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) secara *ex-officio* dan beranggotakan 25 Instansi terkait karena ada tiga aspek yang ditangani BKNN, yaitu pencegahan (*preventif*), tindakan hukum (*represif*), dan rehabilitasi (*treatment*). Tiga aspek ini berjalan bersamaan. Untuk mendukung kerja besar ini keanggotaan BKNN pun terdiri atas berbagai unsur, seperti polisi dan dari departemen terkait.

Sampai tahun 2002 BKNN tidak mempunyai personel dan alokasi anggaran sendiri. Anggaran BKNN diperoleh dan dialokasikan dari Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri), selain itu BKNN juga tidak mempunyai wewenang dalam penanganan langsung terhadap penyalahgunaan dan peredaran narkotika sehingga tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara maksimal.

3. Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002 Tentang Badan Narkotika Nasional (BNN).

Karena lembaga yang ada hanya bersifat koordinatif dan administratif, maka dinilai kurang, efektif sehingga memerlukan lembaga yang lebih operasional. Untuk itu berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002 dan Inpres Nomor 3 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1997 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, MA, pada Sidang Tahun MPR RI Tahun 2002, Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN) diubah menjadi Badan Narkotika Nasional (BNN).

⁸ Kusno Adi, *Kebijakan Kriminal Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Narkotika Oleh Anak*, UMM Press, Malang, 2009, hlm. 30.

BNN yang di bentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002 tentang Badan Narkotika Nasional, adalah lembaga non-struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BNN memiliki 25 anggota dari Departemen serta lembaga pemerintah terkait dengan Kapolri selaku ketua *ex-officio* yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas pokoknya adalah mengoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam menyusun kebijaksanaan dan pelaksanaan di bidang ketersediaan, Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika (P4GN) serta melaksanakan P4GN dengan membentuk satgas-satgas yang bersifat operasional.

4. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2007 Tentang Badan Narkotika Nasional, Badan Narkotika Propinsi Dan Badan Narkotika Kabupaten/Kota.

Penyalahgunaan dan peredaran narkotika, psikotropika, prekursor dan bahan adiktif lainnya semakin meningkat sehingga membutuhkan penanganan lebih komprehensif menuntut pengembangan organisasi secara proporsional di pusat dan daerah dalam rangka menjamin keterpaduan dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan di bidang ketersediaan, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika, prekursor dan bahan adiktif lainnya perlu peningkatan koordinasi antar instansi pemerintah. Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002 tentang Badan Narkotika Nasional sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan penanganan narkotika, sehingga perlu diganti. Oleh karena itu pemegang otoritas dalam hal ini Presiden segera menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2007 tentang Badan Narkotika Nasional, Badan Narkotika Propinsi (BNP) dan Badan Narkotika Kabupaten/Kota (BNK), yang memiliki kewenangan operasional melalui

kewenangan Anggota BNN terkait dalam satuan tugas, yang mana BNN-BNP-BNKab/Kota merupakan mitra kerja pada tingkat nasional, propinsi dan kabupaten/kota yang masing-masing bertanggung jawab kepada Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota, dan yang masing-masing (BNP dan BN Kab/Kota) tidak mempunyai hubungan struktural-vertikal dengan BNN.

5. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.

Merespon perkembangan permasalahan Narkotika yang terus meningkat dan makin serius, maka Ketetapan MPR-RI Nomor VI/MPR/2002 melalui Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Tahun 2002 telah merekomendasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR-RI mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tersebut, BNN diberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana narkotika dan prekursor narkotika. Berdasarkan undang-undang tersebut, status kelembagaan BNN menjadi Lembaga Pemerintah Non-Kementrian (LPNK) dengan struktur vertikal ke propinsi dan kabupaten/kota. Di propinsi dibentuk BNN Propinsi, dan di kabupaten/kota dibentuk BNN Kabupaten/Kota. BNN dipimpin oleh seorang Kepala BNN yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. BNN berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden⁹. BNN dipimpin oleh seorang Kepala BNN yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. BNN berkedudukan di bawah

⁹ <http://www.bnn.go.id/portalarbaru/portal/konten.php?nama=Profil&op=sejara&mn=1&=>.

dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala BNN dibantu oleh seorang Sekretaris Utama, Inspektur Utama, dan 5 (lima) Deputi yaitu Deputi Pencegahan, Deputi Pemberdayaan Masyarakat, Deputi Rehabilitasi, Deputi Pemberantasan, dan Deputi Hukum dan Kerja Sama.

6. Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional

Setahun di undangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, Presiden Mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 67 ayat (3) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika. Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional yang pada intinya hanya menegaskan tentang kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang BNN sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 “Badan Narkotika Nasional yang selanjutnya dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia ini disebut BNN adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui koordinasi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia”.

B. Pelaksanaan Hubungan Fungsional Badan Narkotika Nasional Dengan Lembaga Pemasarakan Dalam Penanganan Narkotika Di Lembaga Pemasarakan.

1. Tugas dan Fungsi Badan Narkotika Nasional

Kejahatan narkotika masih menjadi masalah kronis yang menimpa Indonesia. Berbagai cara telah dilakukan oleh pemerintah untuk memberantas kejahatan yang telah merenggut banyak nyawa anak bangsa ini. Salah satunya di bidang regulasi yang ditandai dengan diundangkannya

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika. Seiring dengan perkembangan kejahatan narkotika, undang-undang tersebut dianggap sudah tidak lagi memadai, maka kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika menjadi dasar hukum dalam penanganan masalah narkotika di Indonesia.

Kejahatan narkotika dan obat-obatan terlarang pada masa sekarang telah bersifat transnasional yang dilakukan dengan modus operandi yang tinggi dan teknologi yang canggih, aparat penegak hukum diharapkan mampu mencegah dan menanggulangi kejahatan tersebut guna meningkatkan moralitas dan kualitas sumber daya manusia di Indonesia, khususnya bagi generasi penerus bangsa. Oleh karena itu dalam Pasal 64 ayat 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, disebutkan “Dalam rangka pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, dengan Undang-Undang ini dibentuk Badan Narkotika Nasional, yang selanjutnya disingkat BNN”. Kemudian Pasal 64 ayat 2 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, “BNN merupakan lembaga pemerintah non kementerian yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden”.

Kemudian dalam Undang-Undang No. 35 tahun 2009 Tentang Narkotika, mengatur tentang tugas BNN sebagaimana tercantum dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika yaitu antara lain Menyusun dan melaksanakan kebijakan nasional mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Dalam Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, BNN di-

berikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana narkotika dan prekursor narkotika, sebagaimana tercantum dalam Pasal 71 Undang-Undang No. 35 tahun 2009 tentang narkotika “Dalam melaksanakan tugas pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan prekursor narkotika, BNN berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan prekursor narkotika”.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 67 ayat 3 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional. Peraturan Presiden tersebut yang pada intinya menegaskan tentang kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang BNN serta susunan organisasi BNN.

2. Tugas Dan Fungsi Lembaga Pemasyarakatan

Perlulah diingat bahwasannya penjatuhan pidana bukan semata-mata sebagai pembalasan dendam/penjeraan bagi nara pidana, yang paling penting adalah pemberian bimbingan dan pengayoman. Pengayoman sekaligus kepada masyarakat dan kepada terpidana sendiri agar menjadi insaf dan dapat menjadi anggota masyarakat yang baik. Demikianlah konsepsi baru fungsi pemidanaan yang bukan lagi sebagai penjeraan belaka, namun juga sebagai upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Konsepsi itu di Indonesia disebut Pemasyarakatan.¹⁰ Pemasyarakatan merupakan suatu kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan (narapidana dan anak didik pemasyarakatan) berdasarkan sistem kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana (Pasal 1 ayat 1 UU No.12 tahun 1995). Pembinaan Warga

Binaan Pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan sistem Pemasyarakatan, di mana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, Pasal 1 ayat 2 menegaskan bahwa :

“Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari keasalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggung jawab.”

Seiring dengan perubahan sistem pelaksanaan pidana penjara menjadi sistem pemasyarakatan, diikuti pula dengan perubahan *nomenklatur* institusi pelaksana pidana penjara, yaitu dari Rumah Penjara dan Rumah Negara menjadi Lembaga Pemasyarakatan. Hal ini dilaksanakan berdasarkan Surat Instruksi Kepala Direktorat Pemasyarakatan Nomor J.H.G 8/506 Tanggal 17 Juni 1964¹¹. Kemudian setelah di undangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, dinyatakan bahwa Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan.

Lembaga Pemasyarakatan adalah salah satu catur pilar penegak hukum dalam proses pra ajudifikasi dan post ajudifikasi yang merupakan sub sistem pradilan pidana terpadu (*Integrated Criminal Justice System*).

¹⁰ Bambang Waluyo, *Pidana Dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 3

¹¹ Dwidja Priyanto, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara Di Indonesia*, Cetakan I, PT. Rafika Aditama, Jakarta, 2006, hlm. 2.

Lapas mempunyai tugas dan fungsi yang sama pentingnya dengan institusi-institusi lainnya dalam sistem peradilan pidana, seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Tugas dan fungsi dari Lembaga Pemasyarakatan adalah melaksanakan pembinaan terhadap narapidana dan anak didik Pemasyarakatan berdasarkan sistem Pemasyarakatan yang dijadikan sebagai metode pembinaan bagi narapidana dan anak didik Pemasyarakatan.

Dengan Undang-undang Pemasyarakatan diatur pula tugas dan wewenang petugas pemasyarakatan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Pembina narapidana, Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Pasal 7 ayat 1 “Pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan diselenggarakan oleh Menteri dan dilaksanakan oleh petugas pemasyarakatan. Pasal 8 ayat 1 Petugas Pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) merupakan Pejabat Fungsional Penegak Hukum yang melaksanakan tugas di bidang pembinaan, pengamanan, dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan.

3. Pelaksanaan Penanganan Narkotika Di Lembaga Pemasyarakatan

Penyalahgunaan dan Peredaran gelap narkotika oleh narapidana di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) tentunya sangat di sayangkan. Tak jarang, distribusinya malah melibatkan oknum petugas yang seharusnya menjadi garda terdepan pengawal di Lembaga Pemasyarakatan. Dengan adanya narkotika di Lapas, BNN kemudian mendatangi Lapas di mana narapidana yang terindikasi terlibat narkotika tersebut sedang menjalani pidananya untuk melaksanakan kewenangan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap narapidana tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.

Dalam Pelaksanaan ketentuan Pasal 75 Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika terhadap narapidana di dalam Lapas, memang tidak sama seperti pelaksanaan di tempat lain. BNN yang masuk ke dalam Lapas secara mendadak tanpa berkordinasi dengan pihak Lapas dengan tujuan supaya segera memeriksa, menggeledah, menyita, dan menangkap atau menahan narapidana yang terindikasi melakukan tindak pidana narkotika mendapatkan perlawanan dari seluruh narapidana. Sebagaimana yang terjadi diLapas Kerobokan Denpasar di mana rencana Badan Narkotika Nasional (BNN) menjemput seorang narapidana bernama Ariadi, yang diduga masih menjadi bandar narkotika selama menjalani masa tahanan berakhir rusuh, Sabtu (25/06/2011) dini hari. Puluhan narapidana (napi) berusaha menghalangi upaya BNN itu sehingga terjadi aksi baku hantam. Akibat perlawanan narapidana, petugas BNN dipukul mundur oleh mereka.Sementara dua orang terluka dalam peristiwa ini yakni seorang petugas humas BNN dan Kalapas Siswanto. Selain itu Sedikitnya 18 ruangan mengalami kerusakan akibat dilempar batu oleh narapidana. ”Ruang kalapas jendela pecah, aula, ruang pos keamanan hancur,” kata Siswanto yang juga menjadi korban dalam kerusuhan. Tak hanya menghancurkan ruangan, narapidana juga sempat membakar sejumlah berkas-berkas yang antara lain adalah registrasi narapidana.¹²

Dampak dari pelaksanaan kewenangan BNN dalam penanganan narkotika di dalam Lapas adalah terjadi instabilitas keamanan di dalam Lapas yang merupakan faktor utama dalam melakukan pembinaan terhadap narapidana dan rusaknya fasilitas yang ada di Lapas selain itu tentunya juga akan berdampak pada penilaian kinerja jajaran Lapas. Berdasarkan uraian di atas, apa yang dilakukan BNN dalam memberlakukan nor-

¹² http://nasional.kompas.com/read/2011/06/25/14370891/Napi.Mengamuk.18.RuangLapas.Hancur?utm_source=WP&utm_medium=Ktpidx&utm_campaign=

ma hukum di dalam Lapas, disatu sisi justru telah melanggar norma-norma hukum yang juga berlaku di Lapas, sebagaimana kita ketahui bahwa Lapas melaksanakan ketentuan Undang-Undang No. 12 tahun 1995 Tentang Pemasarakatan di mana mengatur tugas, dan wewenang Lapas, selain itu kehidupan di dalam Lapas juga memiliki kultur yang berbeda dengan kehidupan di luar Lapas yang juga harus menjadi perhatian. Adapun norma-norma hukum yang bertentangan dalam pelaksanaan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 Tentang Narkotika yang dilaksanakan oleh BNN dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 Tentang Pemasarakatan yang dilaksanakan oleh Lapas adalah :

- a. Pasal 17 Undang-Undang No.12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan di mana:
- b. Ketentuan Pasal 46 Undang-Undang 12 tahun 1995 tentang Pemasarakatan
- c. Keputusan Direktur Jenderal Pemasarakatan No.E.22.PR.08.03 Tahun 2001 Tentang Prosedur Tetap Pelaksanaan Tugas Pemasarakatan (Protap).

Bila melihat apa yang terjadi dalam pelaksanaan fungsional BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas, sebagaimana di uraikan di atas telah terjadi konflik atau disharmonisasi norma dan kewenangan antara BNN dengan Lapas dalam memberlakukan Norma-norma hukum yang menjadi dasar pelaksanaan fungsi keduanya. Oleh karena itu diperlukan suatu cara untuk mengharmoniskan pelaksanaan kedua undang-undang tersebut. Adapun solusi yang dimaksud adalah dengan menerapkan Asas-asas hukum, adapun asas hukum yang paling tepat digunakan untuk menyelesaikan konflik norma atau disharmonisasi antara BNN dengan Lapas adalah Asas Hukum *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* yaitu peraturan perundang-undangan yang khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang

umum. Dalam hal ini untuk menentukan mana peraturan perundang-undangan yang khusus antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan digunakan interpretasi.

Karna obyek atau tempat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 di Lapas maka menurut penulis, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika tentunya harus dapat berlaku secara sosiologis dan filosofis artinya dapat di terima dan memberikan manfaat dan rasa keadilan bagi semua pihak. Karna apabila dipaksakan justru akan merugikan salah satu pihak meskipun tujuannya adalah demi kebaikan, karena dalam menegakkan hukum tidak boleh melanggar norma hukum lain (*Due Proses of Law*).

Dengan demikian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan tentunya menjadi *Lex Specialis* dalam Pelaksanaan hubungan fungsional BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas khususnya penerapan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika. Namun demikian penanganan narkotika di Lapas bukan berarti tidak dapat dilaksanakan oleh BNN, karena penanganan narkotika di Lapas tidak akan efektif bila pihak Lapas masih ada yang terlibat dan berkepentingan di dalamnya. Oleh sebab itu di perlukan suatu pola hubungan fungsional antara BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas kedepannya.

C. Pola Hubungan Badan Narkotika Nasional Dengan Lembaga Pemasarakatan Dalam Penanganan Narkotika Di Lembaga Pemasarakatan Kedepan.

Secara umum pola hubungan kelembagaan adalah suatu bentuk interaksi antara dua lembaga atau lebih dalam mengatur dan menangani suatu obyek permasalahan,

sehingga dengan adanya suatu pola hubungan yang teratur antara keduanya akan dapat melaksanakan tugas dan fungsi dari masing-masing lembaga. Adapun hubungan fungsi BNN dengan Lapas dalam rangka penanganan narkotika di Lapas dapat dilihat pada pola hubungan berikut :

1. Pola Hubungan Hirarkis

Hubungan hierarki adalah adanya garis wewenang yang tidak terputus yang membentang dari tingkatan atas organisasi hingga tingkatan paling bawah dan menjelaskan hubungan si pelapor kepada si penerima laporan (Robbins dan Coulter, . Sedangkan Stoner menyatakan pada hierarki terdapat pendelegasian dalam mengerjakan tugas. Pendelegasian dapat didefinisikan sebagai pemberian otoritas atau kekuasaan formal dan tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan tertentu atau dengan kata lain adalah hubungan antara atasan dengan bawahan.

Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 menyatakan “Badan Narkotika Nasional yang selanjutnya dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia ini disebut BNN adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui koordinasi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia”. BNN merupakan salah satu lembaga atau organisasi formal yang mempunyai susunan organisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang BNN.

Lembaga Pemasarakatan adalah Unit pelaksana teknis dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia di bawah Direktorat Jendral Pemasarakatan yang bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Berkaitan dengan Direktorat Jenderal Pemasarakatan dan Unit Pelaksana Teknis

Pemasarakatan, pola hubungan dan mekanisme kerja diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M-01.PR.07.10 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasarakatan.

Berdasarkan pengertian hubungan hirarki organisasi tersebut di atas dan dasar struktur organisasi kedua lembaga, maka dalam rangka penanganan narkotika yang dilakukan BNN di Lapas pada dasarnya bukan merupakan pola hubungan secara hirarki. Karena berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang BNN yang menjadi dasar pengaturan kedudukan dan struktur organisasi BNN dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M-01.PR.07.10 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasarakatan, dari kedua dasar peraturan tersebut dapat digambarkan bahwa tidak ada garis wewenang atau pendelegasian tugas otoritas atau kekuasaan formal dan tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan tertentu dari masing-masing lembaga baik dari BNN kepada Lapas ataupun sebaliknya untuk melaksanakan penanganan narkotika di Lapas, karena kedua lembaga ini masing-masing mempunyai garis tanggung jawab dalam susunan struktur organisasi yang jelas dan berbeda. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pelaksanaan tugas dan fungsi BNN dan Lapas dilaksanakan sesuai dengan wewenang masing-masing.

2. Pola Hubungan Koordinasi

Koordinasi adalah proses menyatukan aktivitas dari departemen yang terpisah

untuk mencapai sasaran organisasi secara efektif. Koordinasi adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Menurut Hasibuan dengan adanya penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika di Lapas maka berdasarkan ketentuan yang mengatur tugas dan fungsi masing-masing antara Lembaga Masyarakat dan Badan Narkotika Nasional (BNN) dapat di lihat bahwa hubungan keduanya lembaga ini hanya bersifat hubungan koordinasi, suatu hubungan koordinasi dapat terjadi antara dua lembaga atau lebih apabila terdapat dalam masing-masing fungsi dan tugas kedua lembaga tersebut adalah objek yang sama. Dalam hal ini Badan Narkotika Nasional dan Lembaga Masyarakat sama-sama melaksanakan tugas dan fungsi dalam penanganan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika yang terjadi di Lapas.

Dalam pola hubungan kordinasi antara BNN dengan Lapas dalam penanganan penyalahgunaan dan peredaran narkotika di Lembaga Masyarakat mesti harus ada koordinasi yang integral dan Komprehensif sebab dalam kenyataannya hubungan kordinasi kedua lembaga ini justru mengalami permasalahan, selain itu penanganan narkotika di Lapas yang dilakukan oleh kedua lembaga ini khususnya BNN masih bersifat penindakan saja.

Terkait pelaksanaan pola hubungan koordinasi antara Lembaga Masyarakat dan BNN dalam penanganan narkotika di Lapas, kedepannya harus dilakukan dengan penanganan preventif dan penanganan represif, dengan demikian pola hubungan kordinasi kedua lembaga ini menjadi lebih efektif. Adapun pola hubungan fungsional yang bersifat kordinasi antara BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas kedepannya adalah :

a. Penanganan Narkotika Di Lapas Secara Preventif

Preventif (pencegahan), adalah lebih baik daripada pemberantasan. Dalam kaitanya dengan Pola hubungan koordinasi, antara BNN dengan Lapas ada banyak upaya preventif yang dapat dilakukan oleh BNN dan Lapas untuk penanganan narkotika di Lapas diantaranya adalah :

- 1) Melakukan penyuluhan kepada para narapidana tentang bahaya dari penyalahgunaan narkotika dengan melibatkan semua aktifitas dan LSM yang peduli dengan masalah narkotika.
- 2) Meningkatkan pembinaan kerohanian kepada narapidana dengan mengundang tokoh-tokoh agama.
- 3) Melengkapi sarana dan peralatan anti narkotika di setiap Lapas, sehingga dapat mendeteksi masuknya narkotika ke dalam Lapas.

Bentuk-bentuk penanganan preventif penyalahgunaan dan peredaran narkotika sebagaimana tersebut di atas sangat di mungkinkan untuk di lakukan oleh BNN dan Lapas, mengingat ada kesamaan fungsi kedua lembaga ini baik secara struktur maupun secara substansi.

Secara struktur organisasi BNN mempunyai Deputi Bidang Pencegahan dimana dalam Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Pasal 12 menyatakan “Deputi Bidang Pencegahan mempunyai tugas melaksanakan P4GN di bidang pencegahan”. Kemudian Pasal 13 “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Deputi Bidang Pencegahan menyelenggarakan fungsi antara lain : Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan nasional dan kebijakan teknis P4GN di bidang pencegahan; Pelaksanaan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi dengan instansi pemerintah terkait dan komponen masyarakat dalam pelaksanaan P4GN di bidang pencegahan.

Kemudian secara substansi hubungan BNN dengan Lapas memang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan kedua lembaga ini tentang penanganan narkotika di dalam Lapas. Namun demikian bila melihat tugas dan fungsi dari keduanya terdapat beberapa ketentuan yang secara fungsional dapat dijadikan dasar untuk membentuk suatu pola hubungan fungsional antara BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas.

Melihat struktur dan substansi dari kedua peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pelaksanaan tugas dan fungsi BNN dan Lapas, dapat dijadikan landasan untuk melaksanakan penanganan narkotika secara preventif di Lapas. Dengan demikian kedepannya hubungan fungsional antara BNN dengan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas menjadi lebih efektif.

b. Penanganan Narkotika Di Lapas Secara Represif

Terkait dengan upaya represif dalam penanganan narkotika di Lapas dapat diwujudkan dengan tindakan sebagai berikut:

1. Upaya di bidang hukum

Yaitu Tindakan represif yang dilakukan oleh BNN dalam penanganan narkotika di Lapas dengan menindak dan memproses narapidana yang diduga terlibat penyalahgunaan dan peredaran narkotika sesuai dengan mekanisme hukum yang berlaku. Adapun bentuk upaya hukum yang dilakukan BNN dalam penanganan narkotika di Lapas yaitu dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap keterlibatan narapidana yang terkait dengan penyalahgunaan dan peredaran narkotika di Lapas sebagaimana ketentuan Pasal 71 dan Pasal 75

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.

2. Upaya Rehabilitasi

Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Pasal 54 menyebutkan “Pecandu Narkotika dan korban penyalahgunaan narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial”. Narapidana yang melakukan tindak pidana narkotika terdiri dari pecandu, korban dan pengedar narkotika, di Lapas mereka tidak mendapatkan rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial sebagaimana ketentuan Pasal 54. Namun demikian Lapas menyelenggarakan pembinaan dan pembimbingan terhadap narapidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan. Pembinaan yang dilakukan di Lapas hanya sebatas menyiapkan narapidana untuk dapat kembali ketengah-tengah masyarakat (*Reintegrasi Social*).

Lebih lanjut di atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan mengenai hak-hak narapidana sebagaimana Pasal 14 huruf b “Narapidana berhak mendapatkan perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani”, kemudian huruf d “hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak”. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, Dengan demikian Lapas dapat dijadikan tempat melaksanakan rehabilitasi bagi narapidana pecandu dan korban narkotika. Hal itu sejalan dengan ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika di mana ayat 1 “Pemerintah melakukan pem-

binaan terhadap segala kegiatan yang berhubungan dengan narkoba. Ayat 2 “Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi upaya : huruf e “meningkatkan kemampuan lembaga rehabilitasi medis dan sosial bagi pecandu narkoba, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat”. Pembinaan yang dilakukan pemerintah dalam hal ini adalah BNN.

Untuk mewujudkan upaya-upaya tersebut di atas dalam penanganan terhadap penyalahgunaan dan peredaran narkoba di Lapas baik secara preventif maupun secara represif, maka antara BNN dan Lapas dapat membuat kesepakatan bersama dalam bentuk *Memorandum Of Understanding (MoU)*, yang isinya mengatur tentang :

1. Program pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran narkoba (P4GN) di dalam Lapas.
2. Pembentukan Satu tugas pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yang melibatkan unsur BNN dan Lapas.
3. Prosedur dan metode operasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba di dalam Lapas.

Dengan adanya MOU antara BNN dengan Lembaga Pemasyarakatan, maka akan terbentuk pola hubungan fungsional yang bersifat koordinatif yang baik antara kedua lembaga tersebut, dengan demikian untuk melaksanakan penanganan narkoba di Lembaga Pemasyarakatan dapat diwujudkan tanpa ada konflik dan arus di lakukan dengan memperhatikan integratif, koordinatif, profesionalisme dan proporsionalitas serta mengutamakan penanganan yang bersifat preventif dan represif sesuai den-

gan batas peran dan kewenangan masing-masing dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia sehingga tujuan dari organisasi dapat tercapai.

KESIMPULAN

Masalah narkoba di Indonesia bukanlah hal baru, namun telah ada sejak jaman penjajahan namun penanganan masalah narkoba dan kelebagaannya baru dimulai sejak tahun 1971. Adapun Dasar kewenangan BNN dalam penanganan masalah narkoba adalah Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1971 Tentang Koordinasi Tindakan Dan Kegiatan Dari Dan Atau Instansi Yang Bersangkutan Dalam Usaha Mengatasi, Mencegah dan Memberantas Masalah Pelanggaran. Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Narkoba Nasional (BKNN). Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002 Tentang Badan Narkoba Nasional (BNN). Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2007 Tentang Badan Narkoba Nasional, Badan Narkoba Propinsi Dan Badan Narkoba Kabupaten/Kota. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba. Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkoba Nasional.

BNN yang melaksanakan tugas dan fungsi menyusun dan melaksanakan kebijakan nasional dalam penanganan penyalahgunaan dan peredaran narkoba berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba mempunyai wewenang dalam hal melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap penyalahgunaan dan peredaran narkoba. Sementara itu Lapas adalah tempat melakukan pembinaan terhadap narapidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan. Lapas mempunyai tugas dan fungsi melakukan pembinaan terhadap narapidana serta mengayomi narapidana dan masyarakat sesuai dengan tujuan pemidanaan. Pelaksanaan hubungan fungsi BNN dengan Lapas terjadi konflik norma

terkait kewenangan masing-masing khususnya mengenai pelaksanaan kewenangan penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan BNN di dalam Lapas, Sehingga untuk menyelesaikan konflik norma dan kewenangan tersebut digunakan asas hukum *Lex Spicialis Derogat Legi Generalis*. Karena obyek permasalahannya di Lapas maka yang menjadi *Lex Spicialis* adalah Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 Tentang Pemasarakatan.

Pola hubungan fungsional BNN dengan Lapas adalah pola hubungan koordinasi, hal tersebut juga ditekankan dalam Perpres No. 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional bahwa BNN melakukan koordinasi dengan instansi lain termasuk Lapas, begitu juga Lapas berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan bahwa dalam melakukan pembinaan narapidana Lapas dapat bekerja

sama dengan instansi lain. Dalam pelaksanaan hubungan koordinasi antara BNN dan Lapas dalam penanganan narkotika di Lapas selama ini masih dilakukan dengan upaya represif yang nampaknya tidak bisa berjalan efektif karena sering menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya dan belum ada kesepahaman antara kedua Lembaga tersebut. Oleh karena itu perlu ada pola hubungan fungsional yang lebih baik antara BNN dan Lapas. Dalam pelaksanaan hubungan fungsional yang bersifat kordinasi antara BNN dengan Lapas ada beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk penanganan penyalahgunaan dan peredaran narkotika di dalam Lapas yaitu dengan upaya preventif dan represif yang di tuangkan dalam bentuk nota kesepakatan atau memorandum of understanding (MoU), sebagaimana yang telah diuraikan dalam pembahasan.

Daftar Pustaka

1. Buku-Buku

- Amirudin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2004.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum Edisi II*, Ed.1 Cet.5, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Cetakan III, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, UNDIP Semarang, 1996.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Lydia Harlina Martono & Satya Joewana, *Membantu Pemulihan Pecandu Narkotika dan Keluarganya*, Balai Pustaka, Jakarta, 2006.
- Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bayu Media, Malang, 2003.

Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan I Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada Pres, Yogyakarta, 1993.

Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Bakti Indonesia, Jakarta, 1998.

Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.

Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*, Rineka Cipta: Jakarta, 2008.

2. Artikel, Jurnal Dan Makalah

Bagir Manan, "Penegakan Hukum Yang Berkeadilan", dalam *Varia Peradilan*, Tahun ke XX, Nomor 241, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), Jakarta, 2005.

Majalah SADAR, berkaitan dengan masalah kejahatan narkoba, dalam rumusan PBB termasuk dalam *extra ordinary crime* maksudnya adalah kejahatan luar biasa yang dilakukan dengan terencana, terorganisir dan sistematis, oleh karena kejahatan Narkoba sebagai kejahatan yang serius. SADAR, Jakarta, 2006.

Muladi, *Hukum Positif Indonesia Dalam Penanggulangan Kejahatan Lintas Negara, Makalah, Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi*, ASPEHUPIKI bekerja sama dengan FH Ubaya, 14 Januari, Surabaya.

Philipus M. Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara Tantangan Awal Diawal Pencapaian UU No. 5 Tahun 1986* Majalah FH UNAIR, Nomor 2-3 Tahun VI, Penerbit Yuridika, Surabaya.

Sebagai contoh, pemerintah Myanmar merupakan negara kedua terbesar setelah Afganistan dalam menghasilkan opium. Produk setahun mencapai 610 ton, dan disebarkan ke berbagai negara. Lihat: *Perang Melawan Opium*, Media Indonesia, Rabu 22 Februari 2012.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.

Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Pelaksanaan Wajib Laport Pecandu Narkotika.

Indonesia Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 116 Tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Narkotika Nasional.

Indonesia Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2002 Tentang Badan Narkotika Nasional.

Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2007 Tentang Badan Narkotika Nasional, Badan Narkotika Provinsi, Badan Narkotika Kabupaten/Kota.

Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional.