

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak dikeluarkannya UU No 9 Tahun 1976 tentang Narkotika, pemerintah memberikan sanksi pidana kepada pengguna narkotika. Hukuman pidana yang diberikan kepada pengguna narkotika terus meningkat sampai dikeluarkannya UU No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Namun pemberian sanksi pidana kepada pengguna narkotika tidak membawa dampak menurunnya angka perdagangan gelap narkotika, malah justru menimbulkan permasalahan baru. Karena tidak adanya pemisahan yang tegas antara pengedar narkotika dan pengguna narkotika, yang mengakibatkan pemerintah kehilangan fokusnya dalam mengatasi dan menangani permasalahan narkotika di Indonesia.

Kebijakan yang menggunakan pendekatan punitif terhadap pengguna narkotika ini nyatanya tidak juga menyelesaikan permasalahan narkotika. Masalah-masalah yang timbul akibat hal ini salah satunya adalah *overcrowding* rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan, dimana kasus narkotika memberikan sumbangsih yang tinggi terhadap situasi *overcrowding*.

Selain itu dalam Pasal 55 ayat (2) UU No 35 tahun 2009 tentang Narkotika disebutkan bahwa Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahguna Narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Wajib rehabilitasi yang merupakan rangkaian dari wajib lapor, serta adanya ancaman pidana bila tidak melaporkan diri berpotensi melanggar hak atas kesehatan. Hak atas kesehatan adalah jaminan yang diberikan negara terkait informasi mengenai jenis pelayanan yang akan diberikan kepada pengguna narkotika dan pemberian pelayanan atau tindakan medis itu harus berdasarkan persetujuan dari orang yang dirawat.

Sampai saat ini, belum banyak pihak-pihak/lembaga-lembaga pemberi bantuan hukum, hak-hak asasi manusia dan masyarakat pada umumnya yang sadar dan peduli terhadap permasalahan yang diterima pengguna narkotika yang menjadi

korban kebijakan negara dalam melakukan pemberantasan narkoba dan perdagangan gelap narkoba. UU No 35 Tahun 2009 tentang Narkoba sebagai pengaturan terbaru narkoba dan pengganti UU No 22 Tahun 1997 dan beberapa hal dalam UU No 5 Tahun 1997 dirasakan belum dapat memberikan perlindungan hukum dan jaminan atas kesehatan terhadap pengguna narkoba dan pihak-pihak yang melakukan pendampingan terhadap pengguna narkoba.

Pertama, Pada 2014, BNN dan Sekretariat Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan HAM, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian RI (Mahkumjakpol) telah melakukan penandatanganan Peraturan Bersama terkait Penanganan Pecandu Narkoba dan Korban Penyalahgunaan Narkoba ke dalam Lembaga Rehabilitasi. Penandatanganan tersebut dilakukan oleh Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Jaksa Agung, Kapolri, serta BNN di Istana Wakil Presiden. Pada saat itu, BNN dan Sekretariat Mahkumjakpol mengklaim bahwa Peraturan bersama ini merupakan langkah konkret bagi pemerintah dalam menekan jumlah pecandu dan atau korban penyalahgunaan narkoba di Indonesia.¹

Penguatan dari sisi regulasi ini pada dasarnya cukup baik namun bukan berarti tanpa celah. Masih terdapat banyak kelemahan pengaturan baik dalam UU Narkoba maupun dalam aturan teknis lainnya seperti (SEMA) Surat Edaran Mahkamah Agung No 4 tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan dan Pecandu Narkoba ke dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial dan (SEJA) Surat Edaran Jaksa Agung Surat Edaran Jaksa Agung Nomor 002/A/JA/02/2013 tentang Penempatan Pecandu Narkoba Pada Lembaga Rehabilitasi.

Mulai dari penggunaan istilah yang tidak konsisten satu dengan yang lain hingga pengaturan yang masih condong ke arah pemidanaan penjara khususnya terhadap pengguna yang bukan pengedar narkoba. Dalam praktik, pandangan Pecandu dan/ Korban Penyalahgunaan narkoba sebagai pelaku kejahatan masih lebih dominan dibandingkan dengan pendekatan kesehatan dan penyembuhan terhadap ketergantungan narkoba. Padahal pergeseran pandangan dari

¹<http://www.bnn.go.id/portal/index.php/konten/detail/humas/berita/12185/peraturan-bersama-penanganan-pecandu-narkoba-dan-korban-penyalahgunaan-narkoba-ke-dalam-lembaga-rehabilitasi> diakses tanggal 25 Februari 2019 pukul 10.05 WIB

pemidanaan penjara ke arah pendekatan kesehatan sering dikemukakan oleh banyak kalangan dan akhirnya menjadi tren di negara lain.

Kedua, dari sisi penegakan hukum, Indonesia masih memandang penggunaan narkotika sebagai sebuah tindak pidana atau persoalan hukum bukan sebagai persoalan kesehatan. Termasuk anak pecandu dan/ korban penyalahguna narkotika harus menghadapi persoalan hukum sementara persoalan kesehatannya terabaikan. Meskipun telah terdapat berbagai macam aturan mengenai anak yang berkonflik dengan hukum, seperti UU SPPA dan UU perlindungan Anak, namun secara substantif peraturan-peraturan yang ada belum sepenuhnya melindungi hak anak pecandu dan korban penyalahguna narkotika yang berkonflik dengan hukum.

Berdasarkan hal tersebut itu tindak pidana narkotika memperoleh perhatian khusus dari pemerintah terbukti bahwa adanya indikasi dimasukkannya pidana narkotika dalam *ordinary crime*, dikarenakan dampaknya yang bersifat multidimensi Adapun pemaknaannya adalah sebagai suatu kejahatan yang berdampak besar dan multi dimensional terhadap sosial, budaya, ekonomi dan politik serta begitu dahsyatnya dampak negatif yang ditimbulkan oleh kejahatan ini. Untuk itu *extraordinary punishment* kiranya menjadi relevan mengiringi model kejahatan yang berkarakteristik luar biasa yang dewasa ini kian merambahi ke saentero bumi ini sebagai *transnational crime*.

Secara substansial, Undang-Undang Narkotika yang baru tidak mengalami perubahan yang signifikan, namun penekanan pada ketentuan kewajiban rehabilitasi, penggunaan pidana yang jauh lebih keras, dan kewenangan BNN yang meningkat. *Pertama*, pengobatan dan rehabilitasi. Pasien dapat memiliki, menyimpan, dan/atau membawa narkotika yang digunakan untuk dirinya sendiri yang diperoleh dari dokter dan dilengkapi dengan bukti yang sah. Melalui Undang- Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Tindak Pidana Narkotika, para pecandu dan korban penyalahgunaan narkotika tidak lagi diberikan kebebasan dan atas kehendak sendiri untuk sembuh. Rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial menjadi kewajiban bagi para pecandu. Selanjutnya pecandu narkotika untuk melaporkan diri mereka kepada pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan/atau

lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial, kewajiban tersebut juga menjadi tanggung jawab orang tua dan keluarga.

Dari gambaran di atas penyalahgunaan dan tindak pidana narkoba telah berada pada tingkat yang membahayakan, karena di samping merusak fisik dan mental juga mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat yang pada gilirannya dapat mengganggu sendi-sendi keamanan nasional dalam rangka pembangunan nasional menuju masyarakat yang adil dan makmur seperti yang dicita-citakan dalam tujuan negara yang tercantum pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat.

Permasalahan lainnya yang lahir dari pendekatan punitif yang digunakan dalam UU Narkotika adalah terkait dengan *overcrowding* pemasyarakatan khususnya untuk terpidana kasus narkoba. Berdasarkan Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, pada bulan Oktober tahun 2016 tercatat sebanyak 23.168 orang atau sebanyak 33,97 % dari jumlah total warga binaan yang berada di dalam penjara adalah Narkoba Pengguna (NKP). Situasi hunian di dalam penjara Indonesia pada saat ini sudah jauh melebihi kapasitas. Menurut Sistem Database Pemasyarakatan tersebut, terdapat 646 penjara di Indonesia, termasuk 22 penjara yang dibuat khusus untuk tindak pidana narkoba, memiliki jumlah kapasitas total 118.742 narapidana. Data yang dikeluarkan oleh Sistem Database Pemasyarakatan pada bulan Oktober 2016 ini menunjukkan bahwa jumlah hunian penjara mencapai 201.269 narapidana, yang artinya penjara tersebut memiliki kelebihan jumlah hunian sebesar 169.5 %. Kondisi ini menyebabkan masalah kesehatan yang serius, termasuk risiko penyebaran penyakit menular seperti HIV, Tuberculosis, kolera, dan penyakit diare lain yang terkait dengan masalah sanitasi yang tidak memadai, gizi buruk dan gangguan psikologis.

Tata laksana kebijakan narkoba saat ini juga menimbulkan permasalahan baru seperti celah rekayasa dalam proses hukum narkoba. Dalam menjalani proses hukum, baik pada saat penyidikan, penuntutan maupun pada saat di pengadilan terdapat proses negosiasi atau yang biasa dikenal dengan “jual-beli”

dengan oknum aparat penegak hukum untuk mempengaruhi hukuman yang akan dijatuhkan.

Bentuk negosiasi atau “jual-beli” pun dilakukan dengan berbagai macam cara, antara lain :

1. Mengubah isi Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan mengganti pasal di mana dominasi pidana pecandu dan/ korban penyalahguna narkoba yang diterapkan oleh penegak hukum. Dalam penerapannya, pasal dalam Undang-Undang Narkotika yang sering dikenakan adalah Pasal 111, 112, 114 yang mengarah pada kriminalisasi terhadap pecandu dan/ korban penyalahguna. Pasal 127 yang mengarah kepada peluang rehabilitasi bagi pengguna narkoba akhirnya menjadi barang mahal yang diperjualbelikan.
2. Mengurangi jumlah barang bukti narkoba. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor. 04 Tahun 2010 yang mengatur tentang batasan gramatur minimal kepemilikan barang bukti narkoba sebagai syarat untuk rehabilitasi pun menjadi celah untuk proses negosiasi agar jumlah barang buktinya dapaturangi, sehingga memenuhi kriteria dan syarat rehabilitasi atau mengurangi peluang lama hukuman yang akan dijatuhkan.

Mengurangi masa hukuman dalam penuntutan dan vonis. Dengan diterapkannya Undang-undang Nomor. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang menerapkan hukuman paling singkat 4 tahun tetapi dibarengi dengan adanya kebijakan peluang untuk rehabilitasi bagi pengguna narkoba dengan mempertimbangkan kondisi ketergantungannya, hal tersebut menjadi celah yang dimanfaatkan untuk negosiasi demi meringankan penuntutan dan putusan pengadilan

Dalam penerapannya, terdapat beberapa pasal dalam UU Narkotika yang sering digunakan oleh Penuntut Umum, baik dalam dakwaan maupun tuntutan.² Mulai dari Pasal 111, 112, 114, dan 127 UU Narkotika. Kecenderungan

² Berdasarkan Penelitian ICJR, RC dan EJA di 2016 di PN Surabaya, dari seluruh pasal dakwaan yang digunakan dalam sample penelitian, baik dalam dakwaan pertama/primer/tunggal atau dakwaan kedua/subsidiar, penggunaan Pasal 111/112 menempati urutan pertama dengan 48%. Urutan ke-dua ditempati pasal 127 dengan 33%, sedangkan pasal 114 berada di urutan ke-tiga dengan 18%. Sempintas, penggunaan pasal 111/112 tidak terlalu besar dibandingkan dengan pasal 127, hanya berbeda 15%. Namun, dalam praktik dan teahnis persidangan, penggunaan pasal paling penting ketika dihubungkan dengan model dakwaan. Artinya, meskipun Jaksa ikut mendakwa terdakwa dengan Pasal 127, namun tetap mencantumkan pasal 111/112 atau 114, ini menunjukkan bahwa jaksa masih ingin menjerat terdakwa dengan penggunaan pasal 111/112 atau 114, yang secara unsur lebih mudah untuk dibuktikan. Hal tersebut terkonfirmasi dengan penggunaan pasal 111/112 yang mayoritas dicantumkan sebagai dakwaan primer/pertama, angkanya mencapai 63%, disusul pasal 114 yang dicantumkan di dakwaan pertama/primer sebanyak 37%. Tujuan menjerat terdakwa dengan pasal 111/112 atau 114 semakin nyata dengan temuan penggunaan pasal 127 di dakwaan primer/pertama yang berjumlah 0% atau nihil. Supriyadi W. Eddyono, et.al., *Meninjau Rehabilitasi Pengguna Narkotika dalam Praktik Peradilan : Implementasi SEMA dan SEJA Terkait Penempatan Pengguna Narkotika dalam Lembaga Rehabilitasi di Surabaya*, Jakarta : ICJR dan Rumah Cemara, 2016, hal. 44.

penggunaan pasal dan cara perumusan dakwaan dengan dakwaan subsidaritas ini membawa pengaruh yang signifikan terhadap penempatan seorang pengguna narkotika di lembaga rehabilitasi baik medis maupun sosial.³

Secara umum ada beberapa pasal dalam UU No.: 35 Tahun 2009 yang sering digunakan di pengadilan yakni sebagai berikut :

Pasal 111 ayat (1) UU Narkotika berbunyi, “Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika Golongan I dalam bentuk tanaman, dipidana dengan pidana penjara Ibid, paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).”

Perbedaannya dengan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika adalah pada bentuk narkotikanya, yaitu berbentuk tanaman atau bukan tanaman. Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika berbunyi “Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkotika Golongan I bukan tanaman, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).”

Lalu, Pasal 114 ayat (1) UU Narkotika menyatakan bahwa

“Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, atau menyerahkan narkotika Golongan I, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).”

Ketiga pasal tersebut cenderung ditempatkan dalam dakwaan primair. Selain unsur-unsurnya lebih luas dan peluang menjerat pelaku semakin besar, hal

³ Albert Wirya, et.al, *Di Ujung Palu Hakim: Dokumentasi Vonis Rehabilitasi di Jabodetabek Tahun 2014*, Jakarta, Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM), hlm. 20-21

ini juga membawa konsekuensi kepada tertutupnya kemungkinan bagi pengguna narkotika untuk ditempatkan dalam lembaga rehabilitasi medis maupun sosial.

Berbeda halnya apabila pasal yang cenderung diterapkan dalam dakwaan primair adalah Pasal 127 UU Narkotika yang menyatakan

“Setiap Penyalah Guna (a) Narkotika Golongan I bagi diri sendiri dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun; (b) Narkotika Golongan II bagi diri sendiri dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun; dan (c) Narkotika Golongan III bagi diri sendiri dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun.”

Pasal tersebut merupakan satu kesatuan dengan Pasal 127 ayat (2) UU Narkotika yang menyatakan bahwa dalam memutus perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim wajib memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 103 UU Narkotika. Pasal-pasal tersebut mewajibkan dan memberikan pedoman bagi hakim untuk menempatkan pengguna narkotika ke dalam lembaga rehabilitasi medis dan sosial, meskipun pengguna yang dimaksud terbatas pada pecandu dan korban penyalahguna.

Dari kecenderungan formulasi pasal dakwaan yang digunakan oleh Penuntut Umum tersebut dapat dikatakan bahwa pendekatan pemidanaan penjara terhadap pengguna narkotika lebih dominan dibandingkan dengan menempatkan pengguna dalam lembaga rehabilitasi baik secara medis maupun sosial.

Selain itu, kecenderungan penganan Pasal 111, 112, dan 114 UU Narkotika juga membawa imbas yang cukup besar bagi penahanan terhadap pengguna narkotika. Ancaman pidana pada Pasal 111 dan 112 UU Narkotika yang minimum 4 (empat) tahun serta maksimum 12 (dua belas) tahun sementara Pasal 114 dengan ancaman pidana minimum 5 (lima) tahun dan maksimum 20 (dua puluh) tahun menyebabkan penahanan terhadap pengguna narkotika dilakukan karena sudah memenuhi unsur objektif.

Dalam UU Narkotika terdapat 2 (dua) jenis sistem perumusan lamanya sanksi

pidana. Sistem perumusan yang pertama adalah sistem maksimum (*fixed/indefinite sentence system*). Perumusan ini dilakukan dengan dengan cara menentukan ancaman lamanya pidana secara maksimum. Pada UU Narkotika, hal ini dapat dilihat pada Pasal 134 ayat (1) UU Narkotika. Pasal tersebut menyatakan bahwa “Pecandu Narkotika yang sudah cukup umur dan dengan sengaja tidak melaporkan diri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana penjara denda paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah).

Kedua adalah sistem perumusan lamanya sanksi pidana dengan cara menentukan batas minimum dan maksimum ancaman pidana (*determinate sentence system*). Dalam UU Narkotika, sistem perumusan ini dapat terlihat pada Pasal 121 ayat (1) UU Narkotika, yang berbunyi “Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menggunakan Narkotika Golongan II terhadap orang lain atau memberikan Narkotika Golongan II untuk digunakan orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).”

Ancaman sanksi pidana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika jauh lebih berat ketimbang undang-undang narkotika sebelumnya. Hampir pada setiap pasal ketentuan pidananya mencantumkan ancaman pidana minimal, sedangkan undang-undang narkotika sebelumnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika tidak menerapkan ancaman pidana minimal kecuali Undang-Undang Psicotropika yang juga menerapkan ancaman pidana minimal 4 tahun pada jenis golongan psicotropika golongan I pada saat masih berlaku.

Adanya ancaman pidana minimal yang berat tersebut mungkin dikarenakan pembuat undang-undang menganggap dampak yang ditimbulkan oleh penyalahgunaan narkotika sangat serius bagi bangsa dan negara, sehingga sekecil apapun pelanggaran undang-undang narkotika tidak dapat ditolerir. Pembuat

undang-undang berkehendak memberikan efek jera yang tinggi bagi pelaku kejahatan sehingga dapat diberantas sampai ke akar-akarnya

Hakim dalam menjatuhkan putusan memiliki independensi. Hakim tidak boleh dipengaruhi siapapun selama menjalankan tugasnya, tujuannya supaya hakim memperoleh kebenaran suatu perkara dapat memberikan keadilan dalam putusannya. Akan tetapi di sisi lain, hakim juga memiliki keterikatan. Hakim terikat pada surat dakwaan penuntut umum, karena putusannya harus merujuk pada surat dakwaan. Surat dakwaan merupakan ruang lingkup perkara, sebagai suatu masalah yang harus dijawab dalam putusan hakim. Hakim juga terikat dengan alat-alat bukti yang sah di persidangan, sebagai bahan untuk menilai surat dakwaan. Kemudian hakim terikat pada pertimbangan- pertimbangannya sendiri dalam putusannya, sebagai alasan-alasan menjatuhkan hukuman suatu perkara. Dengan adanya ancaman pidana minimal maupun maksimal, hakim terikat pada pasal- pasal tersebut maka hakim wajib menjatuhkan hukuman tidak boleh melebihi batas minimal atau maksimalnya.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis memandang perlu untuk meneliti lebih jauh mengenai Implementasi Formulasi Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkoba di Indonesia, sehingga diharapkan hasil dari penelitian ini akan mampu memberikan jawaban mengenai bentuk sanksi yang paling tepat untuk diterapkan terhadap pelaku tindak pidana narkoba.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Upaya Pengefektifan Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkotika menurut Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika ?
2. Bagaimana Formulasi Perumusan Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak

Pidana Narkoba Menurut UU No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Menganalisis Bagaimana Upaya Pengefektifan Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkotika menurut Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika
2. Untuk Menganalisis Bagaimana Formulasi Perumusan Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkoba Menurut UU No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika
3. Agar yang menjadi korban mendapat fek jera.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut, yaitu:

1. Manfaat teoritis, di mana penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perbendaharaan konsep, metode atau pengembangan teori.
2. Manfaat praktis, meskipun tidak dimaksudkan untuk solusi bagi para birokrat, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana informasi awal bagi para peneliti yang hendak meneliti bidang kajian yang sama maupun bagi para perencana dan pelaksana hukum sesuai dengan konsep yang diemban masing-masing.