

2022

Komisi III

Accountability Paper

PENEGAKAN HUKUM KASUS PENYALAHGUNAAN DAN PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DI INDONESIA

Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Pengarah:

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)

Penanggungjawab:

Djustiawan Widjaya
(Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara)

Tim Penulis:

Yunita Romauli Nababan
Tri Purwita Sari

Desember 2022

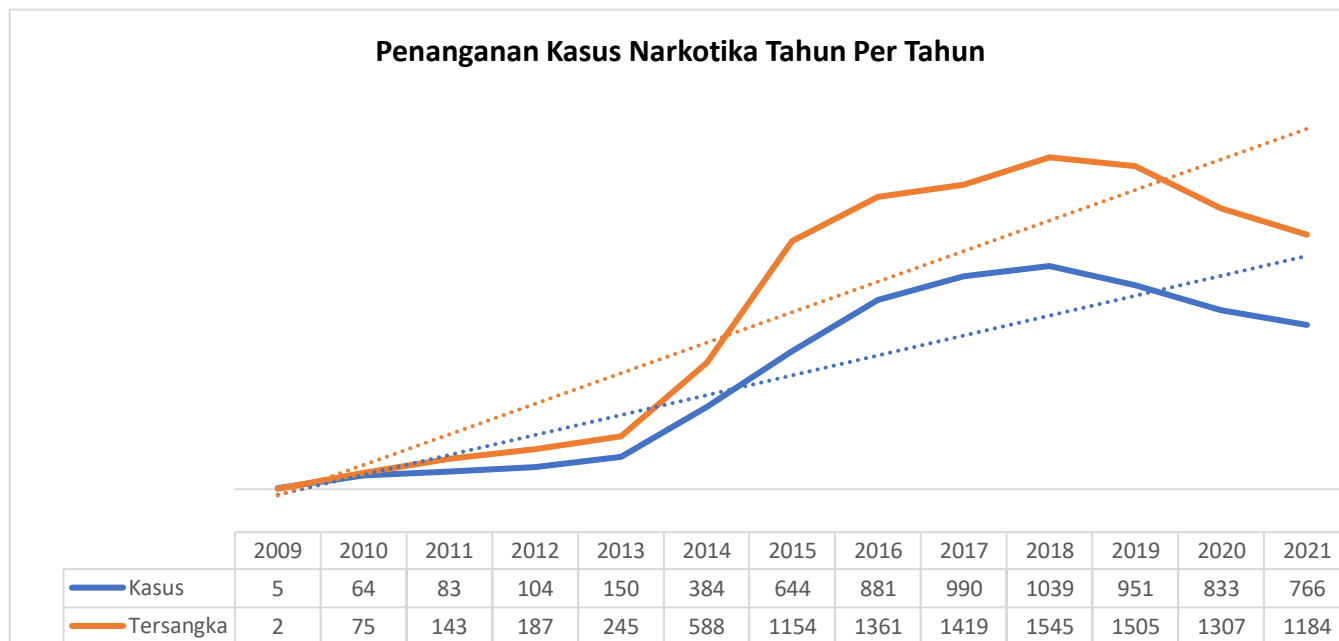
Abstrak: Kasus narkoba berupa penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba merupakan salah satu permasalahan utama di Indonesia. Kasus narkoba dianggap serius karena sering diikuti oleh kasus turunan seperti terorisme, pencucian uang, korupsi, gratifikasi, kejahatan perbankan, imigran gelap dan penyelundupan manusia sehingga dapat mengancam stabilitas keamanan nasional. Segala kegiatan dan perbuatan terkait narkoba di Indonesia diatur dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Selain itu dibentuk pula lembaga khusus untuk melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba (P4GN) yakni Badan Narkoba Nasional (BNN). Dalam pelaksanaannya, kasus narkoba tetap marak terjadi yang tercermin dari tren kenaikan kasus narkoba dan meningkatnya angka prevalensi penyalahgunaan narkoba. Hal ini mengindikasikan bahwa unsur-unsur penegakan hukum meliputi substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum terkait kasus narkoba di Indonesia belum berjalan efektif, sehingga perlu dilakukan upaya yang komprehensif untuk mengatasi permasalahan terkait narkoba di Indonesia.

Kata Kunci: Kasus narkoba, Penegakan hukum

PENDAHULUAN

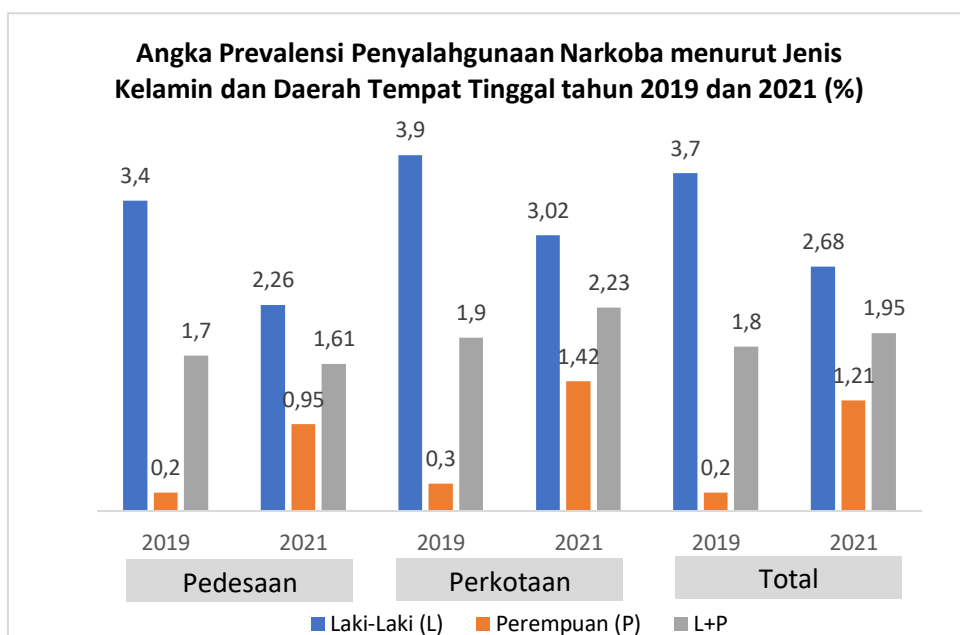
Kasus narkoba berupa penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba merupakan salah satu permasalahan utama di Indonesia. Kasus ini terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia mulai dari pedesaan hingga perkotaan. Kasus narkoba di Indonesia banyak dipengaruhi oleh perkembangan kejahatan narkoba di tingkat global yang kini tidak mengenal batas negara (*borderless*) sehingga disebut dengan kejahatan lintas negara (*transnational crime*). Maraknya kasus ini terjadi seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang memudahkan perpindahan barang dan jasa antar negara baik melalui jalur darat dan laut.

Berdasarkan data penanganan kasus narkoba per tahun oleh Badan Narkotika Nasional (BNN), terdapat 6.894 kasus narkoba yang berhasil diungkap dengan 10.715 orang tersangka dari tahun 2009-2021. Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah kasus narkoba di Indonesia mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Meskipun terjadi penurunan di tahun 2019-2021, secara kumulatif kasus narkoba menunjukkan adanya tren kenaikan seperti yang digambarkan pada grafik berikut:



sumber: Badan Narkotika Nasional

Peningkatan kasus narkoba meliputi peningkatan penyalahgunaan narkoba yang tercermin dari angka prevalensi penyalahgunaan narkoba. Angka prevalensi penyalahgunaan narkoba adalah angka yang menunjukkan persentase masyarakat yang menggunakan narkoba (Narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya) dibagi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan. Berdasarkan survei nasional penyalahgunaan narkoba tahun 2021 yang dilaksanakan oleh BNN, angka prevalensi penyalahgunaan narkoba periode tahun 2019-2021 meningkat sebesar 0,15% dari 1,80% di tahun 2019 menjadi 1,95% di tahun 2021 (BNN, 2022). Angka 1,95% di tahun 2021 berarti terdapat 195 orang dari 10.000 penduduk usia 15-64 tahun memakai narkoba dalam satu tahun terakhir. Lebih rinci, peningkatan angka prevalensi penyalahgunaan narkoba dapat dilihat dari grafik berikut ini:



Sumber : Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba Tahun 2021

Kasus penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba merupakan permasalahan yang kompleks yang dapat mengancam stabilitas keamanan nasional. Selain negara kehilangan generasi yang baik dan penurunan produktivitas karena penyalahguna narkoba didominasi oleh usia produktif, kasus narkoba biasanya diikuti oleh kasus turunan seperti korupsi, gratifikasi, pencucian uang, kejahatan perbankan, terorisme, imigran gelap dan penyelundupan manusia bahkan dapat digunakan untuk melemahkan dan memusnahkan suatu negara melalui perang candu. Oleh karena itu, penegakan hukum kasus narkoba harus dilaksanakan secara ketat dan efektif agar menekan kasus narkoba di Indonesia.

METODE PENULISAN

Kajian ini dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi dalam penegakan hukum kasus penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba di Indonesia. Semua Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan terkait kasus narkoba dianalisis untuk mengetahui gambaran mengenai penegakan hukum terhadap kasus narkoba. Selain itu dilakukan studi pustaka dari berbagai literatur untuk mengidentifikasi aspek-aspek apa saja yang perlu dibenahi dan bagaimana cara membenahinya sehingga dapat menciptakan suatu sistem yang baik dan dapat menekan kasus narkoba di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengertian dan Penggolongan Narkoba

Berdasarkan UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, Narkoba adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semi sintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan. Dalam UU tersebut disebutkan juga istilah prekursor narkoba yakni zat atau bahan pemula atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan narkoba. Prekursor narkoba diatur karena memiliki potensi menyebabkan ketergantungan yang sama berbahayanya dengan narkoba.

Narkoba dibedakan ke dalam tiga golongan yaitu:

- **Narkoba golongan I**, narkoba yang hanya dapat digunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan tidak digunakan dalam terapi karena berpotensi tinggi menyebabkan ketergantungan seperti opium, kokain dan ganja;
- **Narkoba golongan II**, narkoba yang dapat digunakan untuk terapi dan pengembangan ilmu pengetahuan, serta sebagai pilihan terakhir dalam pengobatan karena berpotensi tinggi menyebabkan ketergantungan seperti Fentalil dan morfin;
- **Narkoba golongan III**, narkoba yang banyak digunakan untuk terapi dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan juga pengobatan karena potensi menyebabkan ketergantungannya cukup rendah seperti etilmorfina, kodeina dan norkodeina.

Berdasarkan UU narkoba, penggunaan Narkoba dan Prekursor narkoba hanya ditujukan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

B. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah proses atau upaya untuk memastikan norma-norma hukum berfungsi secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan negara (Moho, 2019). Menurut Lawrence M. Friedman, penegakan hukum yang efektif tergantung pada tiga unsur hukum yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiga unsur tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain dan membentuk suatu sistem dalam penegakan hukum. Masing-masing unsur tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- Substansi Hukum adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan aturan dan norma yang berlaku dan memiliki kekuatan mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum dalam melaksanakan kewajibannya. Substansi hukum meliputi norma hukum yang tertuang dalam kitab undang-undangan (*law in books*) dan norma yang berkembang dalam masyarakat (*living in law*);
- Struktur Hukum adalah perpaduan antara lembaga atau institusi hukum dan kelembagaannya yang meliputi struktur organisasi, tata laksana atau prosedur dan sumber daya manusia aparat penegak hukumnya. Secara kelembagaan, struktur hukum di Indonesia meliputi Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana;
- Budaya hukum adalah sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum yang menentukan bagaimana hukum dipatuhi, dihindari ataupun disalahgunakan. Budaya hukum erat hubungannya dengan kesadaran hukum masyarakat, dimana semakin tinggi kesadaran hukum, maka akan mendorong terciptanya budaya hukum yang baik.

C. Kondisi Penegakan hukum kasus narkoba di Indonesia

1. Substansi Hukum

Dalam rangka pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, segala bentuk kegiatan dan perbuatan yang berhubungan dengan narkoba diatur dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Undang-undang tersebut dilengkapi dengan lampiran jenis narkoba dan prekursor narkoba berdasarkan golongannya dan jenisnya. Selain itu, diatur pula sanksi pidana bagi pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba agar menimbulkan efek jera berupa pidana minimum khusus, pidana denda, pidana penjara, pidana penjara seumur hidup dan pidana mati.

Meskipun telah diatur dengan perundang-undangan, tren peningkatan kasus narkoba menunjukkan substansi hukum mengenai narkoba belum berfungsi dengan efektif sesuai dengan tujuan UU tersebut. Dalam hal ini, UU Narkoba tengah direvisi yang dilatarbelakangi oleh kondisi sebagai berikut:

- UU Narkoba belum menjabarkan dengan jelas mengenai pelaku penyalahgunaan narkoba, hal ini menyulitkan aparat hukum dalam memposisikan penyalahgunaan narkoba apakah ia pelaku yang harus dikenakan hukum pidana atau korban yang diarahkan untuk rehabilitasi;
- Banyaknya penyalahgunaan narkoba yang dipidana penjara menyebabkan *over capacity* di rumah tahanan (rutan) dan lembaga pemasyarakatan (lapas). Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan-Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, jumlah penghuni rutin yang merupakan pelaku tindak pidana narkoba adalah sebanyak 135.758 dari 273.822 orang atau setara dengan 49,57% dari total penghuni rutin dan lapas per April 2022;
- Belum ada pengaturan mengenai zat psikoaktif baru atau *New Psychoactive Substances* (NPS) yang marak beredar di masyarakat. Berdasarkan data Pusat Laboratorium Narkoba BNN, terdapat 87 NPS yang terindikasi beredar di Indonesia, namun hingga Maret 2022, baru 75 NPS yang telah diatur melalui Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) sedangkan sisanya sebanyak 12 NPS belum diatur.

2. Struktur Hukum

Lembaga penegak hukum terkait tindak pidana narkoba berwenang untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan disidang pengadilan. Adapun lembaga yang dibentuk khusus untuk menangani narkoba adalah Badan Narkoba Nasional (BNN). BNN merupakan sebuah lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden. BNN memiliki perwakilan di daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai instansi vertikal, yakni BNN Provinsi dan BNN Kabupaten/kota.

Selain BNN, lembaga yang turut berperan dalam menangani narkoba adalah Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Mahkamah Agung (MA) dan Kejaksaan Agung.

Berdasarkan UU narkoba, penyelidikan dan penyidikan dilakukan oleh BNN. Khusus untuk penyidikan, Polri juga diberikan wewenang yang sama dengan BNN. Namun dalam pelaksanaannya, penyidik Polri wajib memberitahukan mulainya penyidikan secara tertulis kepada penyidik BNN begitu pula sebaliknya.

Dalam menjalankan tugas penegakan hukum terkait kasus narkoba, banyak aparat hukum yang justru ditemukan sebagai penyalahgunaan narkoba, pengedar gelap narkoba atau melindungi bandar narkoba. Lemahnya integritas aparat penegak hukum ini dapat disebabkan oleh:

- Lemahnya hukuman terhadap aparat hukum dhi. anggota kepolisian yang terlibat dalam kasus narkoba, sehingga tidak ada efek jera (Syukran, 2022);
- Faktor ekonomi, yakni dorongan untuk memperoleh pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang tinggi. Diketahui harga narkoba di Indonesia jauh lebih mahal dari negara lain. Contohnya, harga sabu di tiongkok adalah Rp20.000/gram dan di Iran Rp50.000/gram sedangkan di Indonesia Rp1.500.000/gram (BNN, 2022). Nilai jual yang tinggi tersebut mendorong aparat hukum untuk menggelapkan beberapa barang bukti untuk dijual kembali atau menjadi pengedar gelap narkoba;
- Prosedur atau tata laksana penindakan kasus narkoba termasuk pemusnahan barang bukti yang tidak transparan sehingga memberikan celah bagi aparat untuk melakukan tindak pidana narkoba tanpa terdeteksi oleh hukum.

3. Budaya Hukum

Budaya hukum terkait kasus narkoba berkaitan dengan kesadaran masyarakat akan bahaya narkoba dan hukuman pidana akan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Berdasarkan survei nasional penyalahgunaan narkoba oleh BNN tahun 2021, tingkat pengetahuan penyalahguna akan dampak narkoba lebih baik dan masuk dalam kategori tinggi dibanding non pengguna seperti yang ditunjukkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1 Tingkat Pengetahuan tentang dampak narkoba menurut penyalahgunaan narkoba (%)

Kategori	Penyalahguna	Non-Penyalahguna
Pengetahuan rendah	20,9	30,5
Pengetahuan sedang	29,1	18,2
Pengetahuan tinggi	50	51,3

Sumber : Survei Nasional penyalahgunaan Narkoba, BNN 2021

Data tersebut menunjukkan bahwa, pengetahuan akan bahaya narkoba termasuk di dalamnya narkoba tidak cukup untuk mencegah penyalahgunaan narkoba sehingga diperlukan pendekatan-pendekatan baru yang dapat mencegah masyarakat untuk menggunakan narkoba.

Selain kesadaran akan dampak narkoba, faktor lingkungan sosial juga dapat mempengaruhi cara pandang masyarakat terhadap kasus narkoba. Munculnya daerah-daerah rawan narkoba atau yang disebut dengan kampung narkoba seperti di Kampung Ambon, Kampung Berlan, Kampung Boncos dan Kampung Bahari di Provinsi DKI Jakarta, dapat menimbulkan pemahaman di masyarakat bahwa penyalahgunaan narkoba bukanlah kejahatan atau tindak pidana, sehingga pemakaian narkoba dianggap lumrah dan pengedar menjadi pilihan profesi.

REKOMENDASI

Untuk memaksimalkan program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN), Komisi III DPR bersama dengan pemerintah perlu untuk melakukan perbaikan-perbaikan yang komprehensif terhadap ketiga unsur penegakan hukum kasus narkoba di Indonesia yaitu:

1. Substansi Hukum

- Memperkuat landasan hukum melalui revisi UU narkoba. Ketentuan yang perlu diperhatikan antara lain terkait rehabilitasi, penjabaran penyalahguna narkoba yang lebih jelas (pengguna, pecandu dan bandar), penyempurnaan ketentuan pidana dan memperbaharui lampiran mengenai zat-zat psikoaktif baru;
- Mempercepat revisi UU narkoba agar dapat segera diimplementasikan dan dapat menekan kasus narkoba di Indonesia;
- Mengedepankan pendekatan keadilan *restorative* bagi penyalahguna, pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba dengan mengarahkan ke tindakan rehabilitasi dibanding pemidanaan. Dalam hal ini peran tim asesmen terpadu sangat diperlukan untuk menganalisa dan mengkategorikan penyalahguna berdasarkan tingkat ketergantungan terhadap narkoba sehingga dapat memberikan rekomendasi rencana terapi dan rehabilitasi yang tepat.

2. Struktur Hukum

- Memperbaiki sistem tata laksana dan prosedur penanganan narkoba khususnya dalam penyitaan dan pemusnahan barang bukti sehingga menutup celah bagi aparat yang ingin melakukan penyelundupan atau penggelapan barang bukti narkoba;
- Pemberatan pidana bagi aparat hukum yang terbukti sebagai pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba.

3. Budaya Hukum

- Meningkatkan program-program edukasi dan sosialisasi bagi masyarakat mengenai bahaya penyalahgunaan narkoba;
- Memberantas kampung-kampung narkoba di seluruh wilayah Indonesia;
- Meningkatkan peran masyarakat dalam melaporkan segala bentuk penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan memberikan perlindungan hukum kepada pelapor sehingga masyarakat bersedia aktif menjadi mitra pemerintah dalam memerangi kasus narkoba di Indonesia.

REFERENSI

- Moho, H. (2019). Penegakan Hukum di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan. *Jurnal Warta Edisi:59*.
- BNN. (2022). Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba Tahun 2021. Jakarta.
- Moho, H. (2019). Penegakan Hukum di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan. *Jurnal Warta Edisi:59*.
- Pusat Penelitian, Data dan Informasi Badan Narkotika Nasional. (2022). Indonesia Drugs Report 2022. Jakarta.
- Syukran, M. A. (2022). Tinjauan Kriminologi Terhadap Oknum Anggota Kepolisian Yang Melakukan Tindak Pidana Kepolisian Yang Melakukan Tindak Pidana Narkotika (Studi Kasus di Kepolisian Resor Langkat). Medan.
- Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Jakarta.