



KAJIAN AKADEMIK
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2009 TENTANG
NARKOTIKA
SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

A. PENDAHULUAN

1. Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab salah satunya yakni mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur yang merata secara materiil dan spiritual. Guna mewujudkan hal tersebut, kualitas sumber daya manusia Indonesia tentunya merupakan salah satu modal utama dalam pembangunan nasional, sehingga perlu dipelihara secara terus-menerus termasuk derajat kesehatannya.
2. Dalam rangka mewujudkan derajat kesehatan sumber daya manusia Indonesia, perlu dilakukan upaya peningkatan di bidang pengobatan dan pelayanan kesehatan, antara lain dengan mengusahakan ketersediaan Narkotika jenis tertentu yang sangat dibutuhkan sebagai obat serta melakukan pencegahan dan pemberantasan bahaya penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika. Narkotika di satu sisi merupakan zat atau obat yang sangat bermanfaat dan diperlukan untuk pengobatan penyakit tertentu. Namun, di sisi yang lain jika disalahgunakan atau digunakan tidak sesuai dengan standar pengobatan dapat menimbulkan akibat yang sangat merugikan bagi perseorangan atau masyarakat khususnya generasi muda. Hal ini akan lebih merugikan jika disertai dengan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika yang dapat mengakibatkan bahaya yang lebih besar bagi kehidupan dan nilai-nilai budaya bangsa yang akhirnya akan dapat melemahkan ketahanan nasional.
3. Guna mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika yang sangat merugikan dan membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 2002 melalui Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 telah merekomendasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden untuk melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika. Sebab, dalam kenyataannya tindak pidana Narkotika dalam masyarakat menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat baik secara kuantitatif maupun kualitatif dengan korban yang meluas, terutama di kalangan anak-anak, remaja, dan generasi muda pada umumnya. Salah satu faktor yang menyebabkan peningkatan tindak pidana narkotika tersebut dikarenakan maraknya komoditas ekspor narkotika

dalam perdagangan internasional. Hal tersebut menunjukkan bahwa tindak pidana narkotika tidak lagi dilakukan secara perseorangan melainkan melibatkan banyak orang yang secara bersama-sama bahkan merupakan satu sindikat yang terorganisasi dengan jaringan yang luas baik di tingkat nasional maupun internasional. Selain itu, maraknya tindak pidana Narkotika tersebut menunjukkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika belum mampu menjadi dasar hukum yang efektif untuk mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika untuk saat ini. Sehingga, pembentuk undang-undang menerbitkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU Narkotika) dan mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika.

4. Adapun materi muatan yang ditambahkan dalam UU Narkotika guna mengefektifkan upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika serta guna melindungi masyarakat dan bahaya penyalahgunaan Narkotika, antara lain:
 - a. menambahkan pengaturan mengenai Prekursor Narkotika, karena Prekursor Narkotika merupakan zat atau bahan pemula atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan Narkotika;
 - b. menambahkan pemberatan sanksi pidana bagi penyalahgunaan Prekursor Narkotika untuk menimbulkan efek jera;
 - c. penguatan kelembagaan Badan Narkotika Nasional (BNN);
 - d. penguatan kewenangan BNN dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan;
 - e. perluasan teknik penyidikan penyadapan (*wiretapping*), teknik pembelian terselubung (*under cover buy*), teknik penyerahan yang diawasi (*controlled delivery*), serta teknik penyidikan lainnya guna melacak dan mengungkap penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika;
 - f. menambahkan pengaturan mengenai kerjasama baik bilateral, regional, maupun internasional, guna mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika yang dilakukan secara terorganisasi dan memiliki jaringan yang luas melampaui batas negara; dan
 - g. penguatan peran serta masyarakat dalam usaha pencegahan pemberantasan penyalahgunaan Narkotika dan Prekursor Narkotika termasuk pemberian penghargaan bagi masyarakat yang berjasa dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan Narkotika dan Prekursor Narkotika
5. Dalam kurun waktu 12 (dua belas) tahun berlakunya UU Narkotika, yaitu sejak diundangkan 12 Oktober 2009, terdapat beberapa undang-undang yang secara substansial berkaitan erat dengan UU Narkotika antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 beserta Protokol Tahun 1972 yang Mengubahnya;
 - b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP);
 - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan;

- d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika;
 - e. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Illicit Traffif in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika,1988);
 - f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak);
 - g. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (UU Perlindungan Saksi dan Korban);
 - h. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
 - i. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
 - j. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU);
 - k. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA);
 - l. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa; dan
 - m. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pemda).
6. Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, salah satu fungsi konstitusional DPR RI ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut dalam Pasal 69 ayat (1) *j.o* Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 4 ayat (1) *j.o* Pasal 5 ayat (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU) sebagai salah satu dari sistem pendukung (*supporting system*) di bidang keahlian kepada DPR RI telah melakukan kegiatan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Narkotika ke 3 (tiga) provinsi, yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Jawa Timur, dan Provinsi Kalimantan Barat.
7. Metode pemantauan pelaksanaan UU Narkotika dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Hasil pemantauan pelaksanaan UU Narkotika akan diurai dengan analisis deskriptif kualitatif yang didukung berbagai data informasi, baik data primer maupun data sekunder. Selanjutnya, menggunakan pendekatan sosiologis untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang diperoleh sesuai dengan fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan teori hukum yang ada. Dalam proses pengumpulan data dan informasi akan

dilakukan pendalaman melalui dengar pendapat (*public hearing*) melalui media *video conference* dan tatap muka dengan akademisi dan para pemangku kepentingan terkait lainnya. Selanjutnya, hasil pengumpulan data dan informasi tersebut akan dilakukan kajian dan evaluasi terkait efektivitas pelaksanaan UU Narkotika menggunakan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto serta dengan menambahkan analisis terhadap nilai-nilai Pancasila. Hasil kajian dan evaluasi tersebut akan disampaikan kepada Dewan sebagai bahan masukan dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

B. HASIL PEMANTAUAN

1. ASPEK SUBTANSI HUKUM

a. Ketidakjelasan Definisi terkait Subjek Hukum dalam UU Narkotika (Pecandu, Penyalahguna, Korban Penyalahgunaan Narkotika)

Pasal 1 angka 13, Pasal 1 angka 15, dan Penjelasan Pasal 54 UU Narkotika mengatur mengenai definisi Pecandu, Penyalah Guna, dan Korban Penyalahgunaan Narkotika. Dalam pelaksanaannya, terdapat ketidakjelasan ketiga definisi tersebut yang berpotensi menimbulkan multitafsir karena adanya pemaknaan yang ambigu oleh Aparat Penegak Hukum (APH) sebagai akibat dari tidak adanya batasan yang jelas kapan seseorang dikategorikan sebagai Pecandu, Penyalah Guna, dan Korban Penyalahgunaan Narkotika. Ketidakjelasan definisi tersebut juga berdampak pada pengenaan tindakan hukum yang kurang tepat terhadap Pecandu, Penyalah Guna, dan Korban Penyalahgunaan Narkotika.

b. Permasalahan Frasa “Penyidik BNN” dalam Pasal 75 UU Narkotika

Pasal 75 UU Narkotika mengatur tentang beberapa kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik BNN. Akan tetapi, adanya frasa “Penyidik BNN” dalam Pasal 75 UU Narkotika tersebut dalam pelaksanaannya berpotensi menimbulkan multitafsir. Sebab, kewenangan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 UU Narkotika tersebut dalam pelaksanaannya tidak hanya dilakukan oleh Penyidik BNN, melainkan juga dilakukan oleh Penyidik Polri dan PPNS di lingkungan kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian yang memiliki lingkup tugas dan tanggung jawab di bidang Narkotika dan Prekursor Narkotika. Adanya frasa “Penyidik BNN” dalam Pasal 75 UU Narkotika tersebut juga berpotensi menimbulkan adanya batasan kewenangan penyidikan bagi Penyidik Polri dan PPNS di lingkungan kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian yang memiliki lingkup tugas dan tanggung jawab di bidang Narkotika dan Prekursor Narkotika.

c. Ketidakjelasan Frasa “Memiliki, Menyimpan, Menguasai” dalam Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika dan Ketidakjelasan Kategori Penyalah Guna Yang Dapat Direhabilitasi Pasal 127 UU Narkotika

Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika mengatur tentang ketentuan pidana bagi setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum memiliki, menyimpan, menguasai

atau menyediakan Narkotika Golongan I dalam bentuk tanaman dan bukan tanaman. Dalam penerapannya, ketentuan Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika sepanjang frasa “memiliki, menyimpan, menguasai” berpotensi menimbulkan multitafsir. Sebab, terdapat ketidakjelasan dalam rumusan Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika mengenai batasan kapan seseorang dianggap sebagai Penyalah Guna dan kapan dianggap sebagai seseorang yang memiliki dan/atau menguasai narkotika. Tidak jelasnya batasan tersebut menyebabkan ketika seseorang menyalahgunakan narkotika maka dapat dipastikan orang tersebut telah memenuhi unsur memiliki dan/atau menguasai. Sehingga, sebagai akibat terpenuhinya kedua unsur tersebut maka berdampak pada orang tersebut dapat dikenakan ancaman pidana Pasal 111 dan Pasal 112 sekaligus dapat dikenakan Pasal 127 UU Narkotika. Hal ini tentunya menimbulkan kerancuan dalam penerapannya sebab antara Pasal 111, Pasal 112, dan Pasal 127 UU Narkotika memiliki sanksi pidana yang berbeda. Selain itu, Pasal 127 UU Narkotika belum ada kategori atau penjelasan lebih lanjut mengenai kategori Penyalah Guna yang dapat di rehabilitasi sehingga tidak ada persepsi yang sama bagi APH dalam mengimplementasikan Pasal 127 UU Narkotika.

d. Belum Adanya Pengaturan Mengenai Asesmen Terpadu dalam UU Narkotika

Bahwa untuk mengkategorikan Penyalah Guna Dan Pecandu yang dapat direhabilitasi telah dibentuk tim asesmen dengan dasar hukum Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Menteri Sosial Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia Nomor Per-005/A/JA/03/2014 tentang Penanganan Pecandu Narkotika Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi (Peraturan Bersama Per-005/A/JA/03/2014). Akan tetapi, yang menjadi permasalahan ialah dasar hukum pelaksanaan Tim Asesmen Terpadu hanya berpedoman pada level peraturan bersama sedangkan dalam UU Narkotika tidak ada ketentuan yang mengatur asesmen terpadu dalam UU Narkotika. Oleh karena itu, pelaksanaan mekanisme Tim Asesmen Terpadu saat ini belum mengikat dan masih menimbulkan subjektifitas bagi APH.

e. Disharmoni UU Narkotika dengan UU Lainnya:

1) Disharmoni UU Narkotika dengan KUHAP

Terdapat perbedaan pengaturan jangka waktu penangkapan yang diatur dalam Pasal 76 UU Narkotika dengan Pasal 19 ayat (1) KUHAP. Dimana penangkapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 UU Narkotika dilakukan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam terhitung sejak surat penangkapan diterima penyidik dan jangka waktu tersebut dapat diperpanjang lagi selama 3 x 24 jam. Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (1) KUHAP jangka waktu penangkapan maksimal satu hari untuk semua tindak pidana. Selain itu, pada tataran implementasi Pihak Kepolisian menggunakan dasar Pasal 76 UU Narkotika untuk jangka waktu penangkapan orang yang diduga melakukan penyalahgunaan

dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, namun dalam pelaksanaannya seringkali dapat dijadikan dasar praperadilan karena Penyidik Polri melakukan penangkapan diluar pengaturan KUHAP, yakni hanya selama 1 x 24 jam.

2) Disharmoni UU Narkotika dengan UU SPPA

Adanya frasa “setiap orang” dalam ketentuan Pidana UU Narkotika berpotensi disharmoni dengan mekanisme diversi seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA). Dikarenakan dengan adanya frasa “setiap orang” maka dapat menempatkan anak sebagai pelaku bukan sebagai korban, sehingga anak akan menjalani persidangan secara formal bukan melalui sistem peradilan pidana anak.

2. ASPEK STRUKTUR HUKUM/KELEMBAGAAN

a. Belum Optimalnya Pemenuhan Asas dan Tujuan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU Narkotika

Pemenuhan asas dan tujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU Narkotika belum optimal dikarenakan masih tingginya jumlah kasus Narkotika dan jumlah tersangka tindak pidana Narkotika; mayoritas narapidana di Lapas merupakan pelaku tindak pidana Narkotika; kebingungan APH dalam menentukan klasifikasi seseorang menjadi Pecandu Narkotika atau Penyalah Guna Narkotika atau justru pengedar Narkotika lantaran pasal-pasal yang tumpang tindih dan/atau multitafsir; kecenderungan APH menggunakan pendekatan pemidanaan/penegakan hukum daripada pendekatan kesehatan/kemanusiaan; dan kenaikan prevalensi penyalahgunaan Narkotika.

b. Permasalahan Pelaksanaan Rehabilitasi

Pelaksanaan rehabilitasi berdasarkan pasal-pasal dalam UU Narkotika ternyata masih menyisakan persoalan yang pada intinya dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) hal yakni *yang pertama*, penentuan rehabilitasi oleh APH dan *yang kedua*, pelaksanaan rehabilitasi. Penentuan rehabilitasi sejatinya sudah diatasi dengan produk hukum Peraturan Kepala BNN Nomor 11 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penanganan Tersangka dan/atau Terdakwa Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi (Perka BNN 11/2014) dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan dan Pecandu Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial (SEMA 4/2010), namun dalam praktiknya masih ditemukan kendala yakni tidak lengkapnya persyaratan sebagaimana ditentukan SEMA 4/2010. Adapun mengenai permasalahan kedua yakni pelaksanaan rehabilitasi, dapat disimpulkan bahwa belum terdapat kesinambungan antara APH dengan Tim Asesmen Terpadu dan Hakim dalam pengupayaan rehabilitasi bagi Pecandu dan/atau Penyalah Guna Narkotika.

c. Permasalahan Pelaksanaan Asesmen Terpadu Narkotika

Pelaksanaan asesmen terpadu dilaksanakan oleh Tim Asesmen Terpadu. Asesmen bertujuan agar Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika dapat menjalani rehabilitasi. Namun terdapat permasalahan yaitu kurang optimalnya pelaksanaan asesmen terpadu dikarenakan peran Tim Asesmen Terpadu dalam menganalisis tingkat kecanduan Pengguna Narkotika belum maksimal. Permasalahan lainnya adalah tidak semua daerah memiliki Tim Asesmen Terpadu dan pelaksanaan asesmen terpadu narkotika hanya dapat dilakukan apabila dimintakan oleh Penyidik. Hal ini tentunya menimbulkan potensi ketidakadilan karena tidak semua Pecandu Narkotika Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika dapat menjalani rehabilitasi.

3. ASPEK PENDANAAN

Dalam aspek pendanaan, masih banyak terjadi permasalahan terkait dengan anggaran dalam mendukung upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika seperti pelaksanaan Asesmen Terpadu Narkotika (Tim Asesmen Terpadu) dan rehabilitasi (baik rehabilitasi medis maupun rehabilitasi sosial). Terkait dengan pelaksanaan pencegahan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran Narkotika dan Prekursor Narkotika masih terkendala anggaran yang belum maksimal atau minim.

Dan kendala lain adalah dukungan anggaran dalam mendukung pelaksanaan tugas penyidikan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika masih sangat kurang, khususnya untuk kewilayahan. Peluang dukungan anggaran bisa bersumber pada Pasal 101 ayat (3) UU Narkotika, mulai dari pencegahan, pemberantasan dan upaya rehabilitasi, akan tetapi dukungan anggaran yang bersumber sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (3) UU Narkotika belum pernah digunakan untuk kepentingan tersebut.

4. ASPEK SARANA DAN PRASARANA

a. Minimnya Ketersediaan Sarpras dan SDM dalam Pelaksanaan Rehabilitasi

1) Minimnya Tempat Rehabilitasi dan SDM dalam Pelaksanaan Rehabilitasi

Proses kegiatan pengobatan dan kegiatan pemulihan guna membebaskan Pecandu Narkotika Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika dari ketergantungan narkotika adalah dengan menjalankan rehabilitasi. Namun dalam implementasinya pelaksanaan rehabilitasi terhambat karena belum tersedianya tempat rehabilitasi di setiap provinsi dan kabupaten/kota dan kapasitas SDM yang kurang optimal, sehingga mengakibatkan pelayanan rehabilitasi tidak berjalan dengan baik.

2) Tidak Memadainya Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan untuk Rehabilitasi Pengguna Narkotika

Adanya keterbatasan tempat rehabilitasi mengakibatkan banyaknya pengguna dan Penyalah Guna Narkotika tidak mendapatkan fasilitas rehabilitasi dan

berimplikasi pada rumah tahanan dan Lapas. Lapas dan rumah tahanan mengalami *over capacity* dikarenakan sebagian besar sudah terisi oleh pelaku tindak pidana narkoba dan Penyalah Guna Narkoba. Permasalahan lain adalah tidak adanya pelayanan rehabilitasi di Lapas.

b. Minimnya Sarpras dalam Mendukung Penyidikan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkoba

Dalam mendukung tugas dan wewenang BNN diperlukannya sarana dan prasarana yang memadai. Namun, dalam implementasinya pelaksanaan tugas dan wewenang terkait penyidikan memiliki beberapa kendala yaitu minimnya ketersediaan fasilitas laboratorium Narkoba dan Prekursor Narkoba, alat pendeteksi narkoba yang kurang memadai, dan kompetensi SDM yang kurang optimal, sehingga proses penyidikan menjadi terhambat karena membutuhkan waktu yang lebih lama akibat kendala-kendala tersebut.

5. ASPEK BUDAYA HUKUM

a. Belum Optimalnya Peran Serta Masyarakat dalam Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkoba

Pasal 104 sampai dengan Pasal 108 UU Narkoba mengatur tentang peran serta masyarakat dalam membantu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba dan Prekursor Narkoba. Di beberapa daerah, peran serta masyarakat ada yang sudah aktif atau ikut berpartisipasi dalam hal membantu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan peredaran gelap Narkoba dan Prekursor Narkoba, akan tetapi di beberapa daerah lainnya juga masih ditemukan beberapa permasalahan dimana masyarakat masih takut untuk melaporkan adanya dugaan tindak pidana narkoba dan masyarakat masih kurang berperan serta dan kurang percaya pada penegak hukum serta masih banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui cara atau mekanisme dalam mengakses pemenuhan haknya.

b. Pemahaman APH dalam Menerapkan UU Narkoba Masih Menitikberatkan pada Pendekatan Pidanaan daripada Pendekatan Kesehatan.

Dalam menerapkan UU Narkoba khususnya pada pelaksanaan upaya pencegahan dan pemberantasan peredaran gelap dan penyalahgunaan Narkoba dan Prekursor Narkoba, APH masih mengedepankan pendekatan pidanaan jika dibandingkan dengan pendekatan kesehatan. Selain itu dalam pelaksanaan asesmen terpadu, pemahaman APH mengenai pentingnya asesmen terpadu bagi Pecandu Narkoba masih sangat kurang.

6. ASPEK PANCASILA

Deputi Bidang Hukum, Advokasi, dan Pengawasan Regulasi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) berpandangan bahwa UU Narkotika sudah tidak lagi relevan dengan perkembangan zaman dan situasi terkini. Hal itu disebabkan oleh banyaknya kekaburan dan ketidakjelasan dalam beberapa pasal di UU Narkotika yang berakibat pada penegakan hukum yang diskriminatif dan tidak berkeadilan dikarenakan tidak adanya kesamaan persepsi penegak hukum. Sehingga hal tersebut bertentangan dengan sila ke-2 dan sila ke-5 Pancasila. Adapun pasal-pasal yang berpotensi bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila tersebut, diantaranya:

- a. Pasal 1 angka 13, Pasal 1 angka 15 dan Penjelasan Pasal 54 UU Narkotika maknanya tidak rigid;
- b. Frasa “Penyidik BNN” dalam Pasal 75 UU Narkotika yang berpotensi meniadakan fungsi Penyidik Polri dan PPNS di lingkungan kementerian/lembaga yang memiliki tugas dan tanggung jawab di bidang narkotika;
- c. Frasa “memiliki, menyimpan, dan menguasai” dalam Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika yang berpotensi menimbulkan multitafsir dan mengakibatkan ketidakjelasan kapan seseorang dianggap memiliki/menguasai narkotika; dan
- d. Frasa “setiap orang” dalam UU Narkotika disharmoni dengan UU SPPA karena Anak seharusnya dikecualikan dalam penindakan narkotika karena telah diatur secara tersendiri.

C. PENUTUP

1. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU Narkotika, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat permasalahan materi muatan UU Narkotika dari sisi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Materi muatan dalam UU Narkotika belum cukup memadai dan efektif digunakan sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika untuk saat ini dan yang akan datang.

Ditinjau dari aspek substansi, terdapat beberapa ketentuan yang harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku pada saat ini dan juga perlu melakukan penyempurnaan dengan penambahan beberapa hal dalam materi muatan yang diatur dalam UU Narkotika. Hal ini ditujukan agar ketentuan dalam UU Narkotika dapat mewujudkan asas dan tujuan pembentukan UU Narkotika dan memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Selain itu, ditinjau dari sisi implementasi juga masih ditemukan beberapa permasalahan, di antaranya masih tingginya jumlah kasus Narkotika dan jumlah

tersangka tindak pidana Narkotika yang menyebabkan belum optimalnya pemenuhan asas dan tujuan UU Narkotika; belum adanya kesinambungan antara APH dengan Tim Asesmen Terpadu dan Hakim dalam pengupayaan rehabilitasi bagi Pecandu dan/atau Penyalah Guna Narkotika; tidak optimalnya pelaksanaan asesmen terpadu dikarenakan belum maksimalnya Tim Asesmen Terpadu dalam menganalisis tingkat kecanduan Pengguna Narkotika; minimnya ketersediaan sarana dan prasarana dan SDM dalam pelaksanaan rehabilitasi; minimnya sarana dan prasarana dalam mendukung penyidikan tindak pidana narkotika; minimnya dukungan anggaran dalam mendukung upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika; belum optimalnya peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika; dan pemahaman APH yang masih menitikberatkan pada pendekatan pemidanaan jika dibandingkan pendekatan kesehatan.

2. REKOMENDASI

a. Dalam aspek **Substansi Hukum**, Puspanlak UU, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Perlu adanya perumusan ulang mengenai definisi Pecandu, Penyalah Guna, dan Korban Penyalahgunaan Narkotika dalam Pasal 1 angka 13, Pasal 1 angka 15, dan Penjelasan Pasal 54 UU Narkotika secara jelas.
- 2) Kata “BNN” dalam Pasal 75 UU Narkotika perlu dihapus, sehingga kewenangan penyidikan yang diatur dalam Pasal 75 UU Narkotika tersebut dapat dilakukan tidak hanya oleh Penyidik BNN, tetapi juga Penyidik Polri dan PPNS di lingkungan kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian yang memiliki lingkup tugas dan tanggung jawab di bidang Narkotika dan Prekursor Narkotika.
- 3) Perubahan Pasal 76 ayat (1) UU Narkotika frasa “*sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 huruf g*” perlu diubah menjadi “oleh Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Penyidik BNN”.
- 4) Perlu adanya perumusan ulang mengenai Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika dan perlunya memperjelas kriteria Penyalah Guna yang dapat direhabilitasi dalam Pasal 127 UU Narkotika.
- 5) Penambahan pengaturan norma mengenai asesmen terpadu dalam UU Narkotika.
- 6) Menambahkan pasal tersendiri terkait ketentuan pidana untuk anak dengan materi muatan menempatkan kedudukan anak sebagai Korban Penyalahgunaan Narkotika.

b. Dalam aspek **Struktur Hukum/Kelembagaan**, Puspanlak UU, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Perlu konsistensi kolaborasi antara para pemangku kepentingan dalam penanganannya dan kesamaan persepsi dalam penanganan permasalahan narkotika sehingga dapat membentuk sistem yang kuat untuk mengatasi permasalahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika di Indonesia.

- 2) Diperlukan adanya kesinambungan antara Penyidik, Tim Asesmen Terpadu, dan Hakim (*collaborative governance*) dalam pelaksanaan rehabilitasi agar hasil penyidikan Penyidik terhadap tersangka dan/atau terdakwa Pecandu atau Penyalah Guna Narkotika dapat dimanfaatkan oleh Tim Asesmen Terpadu untuk melakukan asesmen terpadu dan rekomendasi dari Tim Asesmen Terpadu dapat menjadi acuan bagi Hakim untuk memutuskan atau menetapkan rehabilitasi tanpa dimaksudkan mengintervensi kemerdekaan Hakim.
 - 3) Perlu penguatan Tim Asesmen Terpadu dan sosialisasi mengenai Tim Asesmen Terpadu di kalangan APH dan masyarakat. Penguatan Tim Asesmen Terpadu tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara, yakni dengan menambahkan pengaturan mengenai asesmen terpadu dalam UU Narkotika; perlunya dibentuk Tim Asesmen Terpadu di setiap BNN Provinsi dan BNN Kabupaten/Kota; dan diperlukan peningkatan kompetensi SDM Tim Asesmen Terpadu.
- c. Dalam aspek **Pendanaan**, Puspanlak UU, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi, yaitu dibutuhkannya komitmen dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pemenuhan ketersediaan anggaran dalam mendukung pelaksanaan upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika. Selain itu, perlu melakukan analisis manfaat biaya dengan cara menjustifikasi setiap manfaat yang akan diberikan sehingga dapat diketahui besaran anggaran yang dibutuhkan untuk dialokasikan sesuai dengan manfaat dan layanan yang akan diberikan dan juga perlu konsistensi penerapan Pasal 101 ayat (3) UU Narkotika sebagai sumber alternatif pendanaan yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung pelaksanaan rehabilitasi.
- d. Dalam aspek **Sarana dan Prasarana**, Puspanlak UU, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:
- 1) Perlu komitmen dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pemenuhan ketersediaan lembaga rehabilitasi sekaligus peningkatan kualitas dan kuantitas SDM dalam bidang layanan rehabilitasi serta dibentuknya Lapas khusus untuk narapidana.
 - 2) Menerapkan metode lain dalam pelaksanaan rehabilitasi medis yakni melalui mekanisme rawat jalan bagi para Pecandu dan/atau Korban Penyalahgunaan Narkotika agar dapat mengatasi permasalahan minimnya tempat rehabilitasi dan *over capacity* Lapas.
 - 3) Perlu komitmen dari Pemerintah dalam pemenuhan fasilitas laboratorium Narkotika dan Prekursor Narkotika di setiap provinsi dan kabupaten/kota, alat pendeteksi yang dapat mendukung dalam pengungkapan jaringan narkotika (*detection finder*), dan peningkatan kompetensi sumber daya manusia yang profesional.
- e. Dalam aspek **Budaya Hukum**, Puspanlak UU, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:
- 1) Diperlukan sosialisasi yang lebih masif dari Pemerintah maupun Pemerintah Daerah terkait peran masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dan perlunya perlindungan hukum kepada masyarakat yang hendak melapor adanya

dugaan tindak pidana penyalahgunaan narkotika serta perlunya konsistensi pemerintah dalam menerapkan Pasal 109 UU Narkotika terkait pemberian penghargaan bagi masyarakat dan APH guna mengoptimalkan peran serta masyarakat.

- 2) Diperlukan adanya pemahaman yang sama dari APH dengan mengedepankan pendekatan kesehatan dibandingkan dengan pendekatan pemidanaan dan perlu adanya penggunaan pendekatan *restorative justice* dalam menangani tindak pidana penyalahgunaan narkotika.