BADAN KEAHLIAN DPR RI
Bridging the Research to the Role and Functions of Parliament
"EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLICY-MAKING"

KAJIAN DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2009 TENTANG NARKOTIKA

PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

LATAR BELAKANG

Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945

Pasal UU Narkotika yang diubah oleh UU Cipta Kerja: Pasal 11, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 26, Pasal 36, dan Pasal 39.

Terdapat 36 Pasal UU Narkotika yang mengamanatkan peraturan pelaksana dan dari 36 pasal tersebut 8 peraturan pelaksana yang belum diterbitkan hingga saat ini

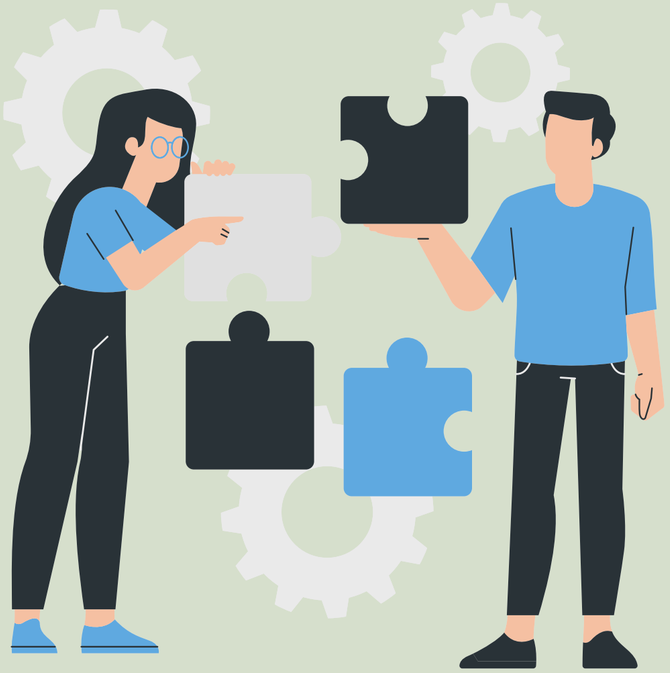
Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Rancangan Undang-Undang (RUU) Prioritas Tahun 2022 dengan nomor urut 32

Fungsi Pengawasan DPR
Pasal 69 Ayat (1) jo. Pasal 70 ayat (3) MD3
Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (3) Tatib DPR

→

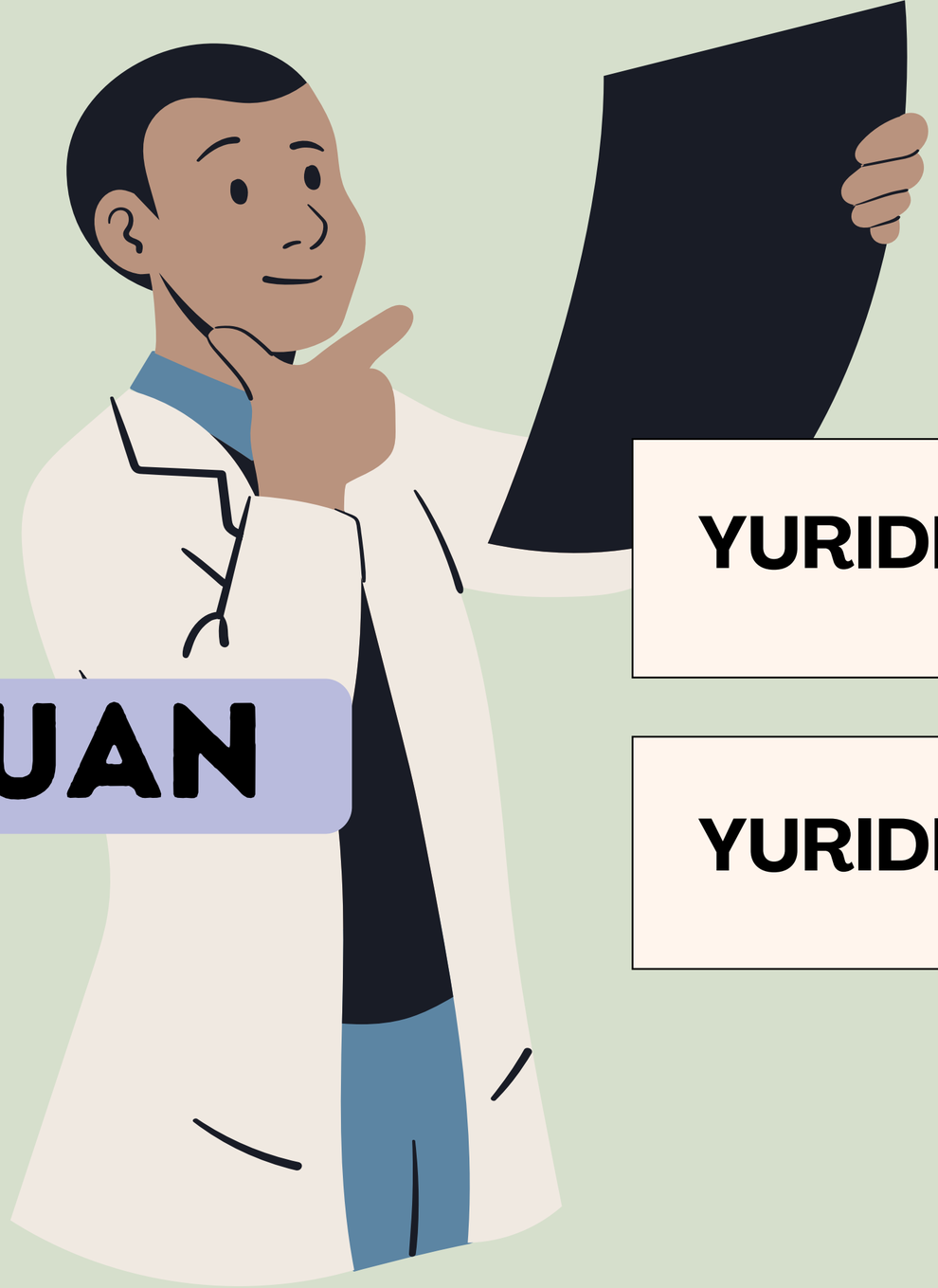
PERMASALAHAN

1. Apakah materi muatan dalam UU Narkotika ditinjau dari aspek substansi hukum, struktur hukum, sarana dan prasarana, pendanaan, dan budaya hukum masih memadai digunakan sebagai dasar hukum untuk pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika pada saat ini dan pada masa mendatang?



2. Bagaimana efektivitas implementasi dan pelaksanaan UU Narkotika?

METODE PEMANTAUAN



YURIDIS NORMATIF

YURIDIS EMPIRIS

STAKEHOLDER PUSAT

BADAN NARKOTIKA NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
BNN

BARESKRIM

KEMENTERIAN KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA

KEMENTERIAN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA

UNIVERSITAS INDONESIA
Veritas, Probitas, Iustitia
FAKULTAS HUKUM

BADAN POM
Badan Pengawas Obat dan Makanan

MAHKAMAH AGUNG
DIREKTORAT JENDERAL BADAN PERADILAN UMUM

STAKEHOLDER DAERAH

PROVINSI ACEH

Akademisi FH Unsyiah
BNNP Aceh
BPPOM
Polda Aceh
IKAN Aceh

PROVINSI KALIMANTAN BARAT

Akademisi FH Untan
BNNP Kalimantan Barat
BPPOM
Polres Kabupaten Kubu Raya
RBM Khatulistiwa

PROVINSI JAWA TIMUR

Akademisi FH UNAIR
BNNP Jawa TImur
BPPOM
Polres Kabupaten Sampang
Granat Jatim

ASPEK PEMANTAUAN

(TEORI SISTEM HUKUM MENURUT LAWRENCE M. FRIEDMAN DAN TEORI EFEKTIVITAS HUKUM MENURUT SOERJONO SOEKANTO)

- ASPEK SUBSTANSI HUKUM
- ASPEK STRUKTUR HUKUM/ KELEMBAGAAN
- ASPEK SARANA DAN PRASARANA
- ASPEK PENDANAAN
- ASPEK BUDAYA HUKUM

ASPEK SUBSTANSI HUKUM

ASPEK SUBSTANSI HUKUM

1 *Ketidakjelasan Definisi terkait Subjek Hukum dalam UU Narkotika (Pecandu, Penyalahguna, Korban Penyalahgunaan Narkotika) dalam Pasal 1 angka 13, Pasal 1 angka 15, dan Penjelasan Pasal 54 UU Narkotika*

Pasal 1 angka 13, Pasal 1 angka 15, dan Penjelasan Pasal 54 UU Narkotika dalam pelaksanannya berpotensi:

- menimbulkan multitafsir karena adanya pemaknaan yang ambigu oleh Aparat Penegak Hukum sebagai akibat dari tidak adanya batasan yang jelas kapan seseorang dikategorikan sebagai Pecandu, Penyalah Guna, dan Korban Penyalahgunaan Narkotika.
- pengenaan tindakan hukum yang kurang tepat terhadap Pecandu, Penyalah Guna, dan Korban Penyalahgunaan Narkotika.

Rekomendasi

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. Menambahkan frasa "zat psikoaktif baru" dalam definisi penyalahguna dan korban penyalahgunaan narkotika

2 *Permasalahan Frasa "Penyidik BNN" dalam Pasal 75 UU Narkotika*

Frasa "Penyidik BNN" dalam Pasal 75 UU Narkotika berpotensi menimbulkan multitafsir, karena kewenangan penyidikan 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 dan juga berpotensi menimbulkan adanya batasan kewenangan penyidikan

Rekomendasi

Kata "BNN" dalam Pasal 75 UU Narkotika perlu dihapus. Sehingga kewenangan penyidikan dapat dilakukan tidak hanya oleh Penyidik BNN tapi juga 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

ASPEK SUBSTANSI HUKUM

3 Ketidakjelasan Frasa "Memiliki, Menyimpan, Menguasai" dalam Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika dan Ketidakjelasaan Kategori Penyalah Guna Yang Dapat Direhabilitasi dalam Pasal 127 UU Narkotika

- Ketentuan Pasal 111 dan Pasal 112 UU Narkotika frasa "memiliki, menyimpan, menguasai" berpotensi menimbulkan multitafsir. Sebab, terdapat ketidakjelasan dalam rumusan mengenai batasan kapan seseorang dianggap sebagai Penyalah Guna dan kapan dianggap sebagai seseorang yang memiliki dan/atau menguasai narkotika
- Ketentuan 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 Aparat Penegak Hukum dalam mengimplementasikan Pasal 127 UU Narkotika.

Rekomendasi

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.

4 Belum Adanya Pengaturan Mengenai Asesmen Terpadu dalam UU Narkotika

Dasar hukum pelaksanaan Tim Asesmen Terpadu hanya berpedoman pada 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.

Rekomendasi

Penambahan pengaturan norma mengenai asesmen terpadu dalam UU Narkotika.

Disharmoni UU Narkotika dengan UU Lainnya:

5

1) Disharmoni UU Narkotika dengan KUHAP

Terdapat perbedaan pengaturan jangka waktu penangkapan.

- *Pasal 76 UU Narkotika: jangka waktu penangkapan 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.*
- *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.

Rekomendasi

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”.

6

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 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.

Rekomendasi

Menambahkan pasal tersendiri terkait ketentuan pidana untuk anak dengan materi muatan menempatkan kedudukan anak sebagai Korban Penyalahgunaan Narkotika.

ASPEK STRUKTUR HUKUM/ KELEMBAGAAN

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

Pemenuhan asas dan tujuan 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.

Rekomendasi

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.

ASPEK STRUKTUR HUKUM/KELEMBAGAAN

2 Permasalahan Pelaksanaan Rehabilitasi

Pelaksanaan rehabilitasi dalam UU Narkotika terdapat beberapa permasalahan:

- pertama, penentuan rehabilitasi oleh APH selama ini telah dilakukan dengan berpedoman pada 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 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, namun dalam praktiknya masih ditemukan kendala yakni tidak lengkapnya persyaratan sebagaimana ditentukan SEMA 4/2010.
- kedua, 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.

Rekomendasi

Diperlukan adanya kesinambungan antara Penyidik, Tim Asesmen Terpadu, dan Hakim 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. Selain itu, menambahkan pengaturan mengenai gramasi untuk penggunaan sendiri dalam UU Narkotika. Sehingga untuk pengguna dibawah gramasi wajib dilakukan asesmen oleh penyidik.

3 Permasalahan Pelaksanaan Asesmen Terpadu Narkotika

Terdapat permasalahan dalam pelaksanaan asesmen terpadu yakni

- kurang optimalnya pelaksanaan asesmen terpadu dikarenakan peran Tim Asesmen Terpadu dalam menganalisis tingkat kecanduan pengguna narkotika belum maksimal
- tidak semua daerah memiliki Tim Asesmen Terpadu dan pelaksanaan asesmen terpadu narkotika hanya dapat dilakukan apabila dimintakan oleh Penyidik.

Rekomendasi

Perlu penguatan Tim Asesmen Terpadu dengan cara dibentuknya setiap Tim Asesmen Terpadu di BNNP/BNNK dan diperlukan peningkatan kompetensi SDM Tim Asesmen Terpadu. Selain itu, menambahkan pengaturan mengenai asesmen terpadu dalam pengaturan UU Narkotika sekaligus melakukan sosialisasi secara masif kepada APH dan masyarakat tentang pentingnya asesmen terpadu.

ASPEK SARANA DAN PRASARANA

ASPEK SARANA DAN PRASARANA

1 Minimnya Ketersediaan Sarpras dan SDM dalam Pelaksanaan Rehabilitasi

1) Minimnya Tempat Rehabilitasi dan SDM dalam Pelaksanaan Rehabilitasi

Pelaksanaan rehabilitasi dalam implementasi memiliki hambatan karena belum tersedianya tempat rehabilitasi di setiap provinsi dan kabupaten/kota dan kapasitas sumber daya manusia yang kurang optimal

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

Keterbatasan tempat rehabilitasi mengakibatkan banyaknya pengguna dan Penyalah Guna Narkotika tidak mendapatkan fasilitas rehabilitasi dan berimplikasi pada rumah tahanan dan Lapas, sehingga lapas dan rumah tahanan mengalami *over capacity* dikarenakan sebagian besar sudah terisi oleh pelaku tindak pidana narkotika dan Penyalah Guna Narkotika. Selain itu, tidak adanya pelayanan rehabilitasi di Lapas.

Rekomendasi

Perlu komitmen dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pemenuhan ketersediaan lembaga rehabilitasi sekaligus peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia dalam bidang layanan rehabilitasi serta dibentuknya lapas khusus untuk narapidana. Selain itu, guna mengatasi minimnya tempat rehabilitasi *over capacity* lapas maka dapat menggunakan metode lain yakni dengan menerapkan rawat jalan untuk rehabilitasi medis.

ASPEK SARANA DAN PRASARANA

2 Minimnya Sarpras dalam Mendukung Penyidikan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika

Pelaksanaan tugas dan wewenang terkait penyidikan memiliki beberapa kendala yakni:

- minimnya ketersediaan fasilitas laboratorium Narkotika dan Prekursor Narkotika;
- alat pendeteksi narkotika yang kurang memadai; dan
- kompetensi SDM yang kurang optimal

Rekomendasi

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 SDM yang profesional.

ASPEK PENDANAAN

ASPEK PENDANAAN

Banyak permasalahan terkait dengan anggaran dalam mendukung upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika:

- *pelaksanaan Asesmen Terpadu Narkotika (Tim Asesmen Terpadu) dan rehabilitasi (baik rehabilitasi medis maupun rehabilitasi sosial).*
- *dukungan anggaran dalam mendukung pelaksanaan tugas penyidikan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkotika masih sangat kurang, khususnya untuk kewilayahan.*
- *dukungan anggaran yang bersumber sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (3) UU Narkotika belum pernah digunakan untuk kepentingan pencegahan, pemberantasan dan upaya rehabilitasi.*

Rekomendasi

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 dimanfaat untuk mendukung pelaksanaan rehabilitasi.

ASPEK BUDAYA HUKUM

ASPEK BUDAYA HUKUM

1 Belum Optimalnya Peran Serta Masyarakat dalam Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika

Peran serta masyarakat diatur dalam Pasal 104-Pasal 108 UU Narkotika. Di beberapa daerah, peran serta masyarakat ada yang sudah ikut berpartisipasi dalam hal membantu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika, akan tetapi di beberapa daerah lainnya masih ditemukan beberapa permasalahan yaitu masyarakat masih takut untuk melaporkan adanya dugaan tindak pidana narkotika dan dan kurangnya kepercayaan pada penegak hukum serta masih banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui cara atau mekanisme dalam mengakses pemenuhan haknya.

Rekomendasi

- 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
- perlunya perlindungan hukum kepada masyarakat yang hendak melapor adanya dugaan tindak pidana penyalahgunaan narkotika
- perlunya konsistensi pemerintah dalam menerapkan Pasal 109 UU Narkotika terkait pemberian penghargaan bagi masyarakat dan APH guna mengoptimalkan peran serta masyarakat.

2 Pemahaman APH dalam Menerapkan UU Narkotika Masih Menitikberatkan pada Pendekatan Pemidanaan daripada Pendekatan Kesehatan.

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

Rekomendasi

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.

→

KESIMPULAN

Berdasarkan aspek substansi hukum, aspek struktur hukum/ kelembagaan, sarana dan prasarana, pendanaan, dan budaya hukum masih terdapat permasalahan materi muatan UU Narkotika dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika baik di tingkat pusat maupun di daerah.

UU Narkotika belum cukup memadai dan efektif digunakan sebagai dasar hukum pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika pada saat ini dan yang akan datang. sehingga perlu dilakukannya perubahan terhadap UU Narkotika termasuk dengan menerbitkan peraturan pelaksanaan yang belum ditindak lanjuti.

TERIMA KASIH