

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya (NAPZA) dari waktu ke waktu menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, bahkan kasus-kasus yang terungkap oleh jajaran Kepolisian RI hanyalah merupakan fenomena gunung es, yang hanya sebagian kecil saja yang tampak di permukaan sedangkan kedalamannya tidak terukur. Disadari pula bahwa masalah penyalahgunaan NAPZA merupakan masalah nasional dan internasional karena berdampak negatif yang dapat merusak serta mengancam berbagai aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara serta dapat menghambat proses pembangunan nasional. Ketergantungan NAPZA adalah suatu penyakit yang dalam ICD-10 (*Internasional Classification of Disease and Health Related Problems, 1992*) digolongkan dalam Gangguan Mental dan Perilaku akibat penggunaan zat psikoaktif (*Mental and Behavioral Disorders Due to Psychoactive Substance Use*).

Sampai saat ini penyalahgunaan NAPZA di belahan dunia manapun tidak pernah kunjung berkurang, bahkan di Amerika Serikat yang dikatakan memiliki segala kemampuan sarana dan prasarana, berupa teknologi canggih dan sumber daya manusia yang profesional, ternyata angka penyalahgunaan NAPZA makin hari makin meningkat sejalan dengan perjalanan waktu. Di Indonesia sendiri saat ini angka penyalahgunaan NAPZA telah mencapai titik yang mengawatirkan, karena pada saat sekitar awal tahun 1990-an masalah NAPZA masih belum populer

dan oleh jaringan pengedar hanya dijadikan sebagai negara transit saja, belakangan ini telah dijadikan sebagai negara tujuan atau pangsa pasar dan bahkan dinyatakan sebagai negara produsen/pengekspor NAPZA terbesar di dunia.¹

Menyadari bahwa penyalahgunaan NAPZA ini sama halnya dengan penyakit masyarakat lainnya seperti perjudian, pelacuran, pencurian dan pembunuhan yang sulit diberantas atau bahkan dikatakan tidak bisa dihapuskan sama sekali dari muka bumi, maka apa yang dapat dilakukan secara realistis hanyalah bagaimana cara menekan dan mengendalikan sampai seminimal mungkin angka penyalahgunaan NAPZA serta bagaimana melakukan upaya untuk mengurangi dampak buruk yang diakibatkan oleh penyalahgunaan NAPZA ini.

Permasalahan penyalahgunaan NAPZA di Indonesia telah menjadi ancaman nasional yang perlu mendapat perhatian serius dengan upaya Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) oleh segenap elemen bangsa. Ancaman nasional tersebut berpotensi besar mengganggu kelangsungan hidup bangsa dan Negara serta mengganggu ketahanan diri, keluarga dan bangsa baik secara fisik ataupun mental, secara sosial dan ekonomi. Dikatakan demikian, oleh karena ancaman ini sangat terfokus pada kelompok generasi muda yang merupakan aset yang sangat berharga bagi masa depan bangsa Indonesia, kelompok ini adalah yang paling rentan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap NAPZA.²

¹ Sebagaimana diketahui dalam beberapa waktu yang lalu terdapat beberapa pabrik Narkoba dengan jumlah yang sangat besar dilengkapi dengan teknologi canggih, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia dijadikan sebagai bagian dari jaringan internasional produsen dan peredaran gelap Narkoba.

² Seminar Sehari, "Penyediaan Informasi Terkini Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia dalam Menunjang Penentia Kebijakan P4GN". Badan Narkotika Nasional (BNN), Jakarta, 29 Juni 2005.

Dampak sistemik dari penyalahgunaan NAPZA ini bukan hanya berdampak negatif terhadap diri korban/pengguna, tetapi lebih luas lagi berdampak negatif terhadap kehidupan keluarga dan masyarakat, perekonomian, kesehatan nasional (HIV dan Hepatitis), mengancam dan membahayakan keamanan, ketertiban bahkan lebih jauh lagi mengakibatkan terjadinya biaya sosial yang tinggi (*social high cost*) dan generasi yang hilang (*lost generation*). Hal tersebut merupakan masalah Nasional dan Internasional yang mengancam berbagai aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dan dapat menghambat proses pembangunan nasional.

Penegakan hukum terhadap tindak pidana Narkotika, telah banyak dilakukan oleh aparat penegak hukum dan telah mendapat putusan hakim di sidang pengadilan. Penegakan hukum ini diharapkan mampu sebagai faktor penangkal terhadap merebaknya peredaran dan penyalahgunaan Narkotika, tapi dalam kenyataannya justru semakin intensif dilakukan penegakan hukum semakin meningkat pula peredaran Narkotika tersebut. Kondisi Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) saat ini juga tidak mendukung, karena dampak negatif keterpengaruhannya oleh perilaku kriminal lainnya dapat memperburuk kondisi kejiwaan, kesehatan yang diderita para narapidana narkotika dan psikotropika akan semakin berat. Memperhatikan bahwa sebagian besar Narapidana dan tahanan kasus narkoba adalah masuk kategori pemakai atau bahkan sebagai korban yang jika dilihat dari aspek kesehatan mereka sesungguhnya orang-orang yang menderita sakit, oleh karena itu memenjarakan yang bersangkutan bukanlah langkah yang tepat karena telah mengabaikan kepentingan perawatan dan pengobatan.

Kebijakan untuk merehabilitasi para pecandu Narkotika merupakan kebutuhan mendesak dan perlu untuk segera dilakukan. Hal ini untuk mengurangi pasar atau konsumen Narkotika di Indonesia, mengingat perkembangan kasus Narkotika di Indonesia dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan meningkat. Pada tanggal 12 Oktober 2009, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika. Undang-Undang ini merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan situasi dan kondisi yang berkembang untuk menanggulangi dan memberantas tindak pidana narkotika.³

Undang-Undang baru ini memberikan perlakuan yang berbeda bagi pelaku penyalahgunaan Narkotika. Undang-undang ini lebih bersifat humanis kepada korban penyalahgunaan Narkotika, namun keras terhadap para pengedar, importir dan produsen Narkotika. Mereka yang terbukti sebagai pecandu narkotika, wajib untuk menjalani proses rehabilitasi medis dan sosial.⁴ Selain itu bagi para pecandu yang sudah cukup umur maupun orang tua/wali dari pecandu yang belum cukup umur, wajib untuk melapor kepada puskesmas, rumah sakit atau lembaga rehabilitasi medis dan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah, untuk mendapatkan pemulihan atau rehabilitasi.⁵

³ Dalam butir menimbang huruf e Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika disebutkan bahwa tindak pidana Narkotika telah bersifat transnasional yang dilakukan dengan menggunakan modus operandi yang tinggi, teknologi canggih, didukung oleh jaringan organisasi yang luas, dan sudah banyak menimbulkan korban, terutama di kalangan generasi muda bangsa yang sangat membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara sehingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan situasi dan kondisi yang berkembang untuk menanggulangi dan memberantas tindak pidana tersebut.

⁴ Lihat: Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

⁵ Lihat: Pasal 55 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Sebelum undang-undang ini berlaku, tidak ada perbedaan perlakuan. Pecandu juga tidak akan dipidana pada wajib lapor pertama dan kedua. Namun jika seseorang masih mengkonsumsi Narkotika pada wajib lapor yang ketiga, dia bisa langsung dipidana. Kita masih ingat beberapa figur masyarakat dan artis terkenal dipenjara karena menggunakan Narkotika, bahkan ada yang sampai 2 kali menjalani hukuman karena sudah kecanduan. Antara pengguna pengedar, bandar, maupun produsen narkoba, sama-sama dipenjara baik di Lapas umum maupun Lapas khusus Narkotika. Perlakuan yang tidak berbeda didasari pada hasil penyelidikan dan penyidikan bahwa antara pengguna pengedar Narkotika, bandar, maupun produsen seringkali saling terkait erat dan sulit dibedakan. Artinya seorang pengguna pada akhirnya akan terjebak dalam lingkaran mafia Narkotika ketika sudah tidak memiliki dana untuk memenuhi kecanduannya.

Kewajiban rehabilitasi bagi para pecandu Narkotika kemudian dipertegas kembali oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2010. Dalam SEMA tersebut dijelaskan bahwa seorang pecandu Narkotika yang tertangkap tangan oleh penyidik Polri atau penyidik BNN dan tidak terbukti terlibat dalam peredaran gelap Narkotika, maka hakim dapat menjatuhkan hukuman pidana untuk menjalani rehabilitasi medis dan sosial pada tempat rehabilitasi yang telah ditentukan.

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika menyatakan bahwa: "Pecandu narkotika dan korban penyalahgunaan narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial". Rehabilitasi terhadap pecandu narkotika adalah suatu proses pengobatan untuk membebaskan pecandu

dari ketergantungan. Diharapkan dengan rehabilitasi dapat mengobati para pecandu narkoba dan bisa diterima kembali dalam masyarakat.

Pecandu pada dasarnya adalah merupakan korban penyalahgunaan tindak pidana narkoba. Pecandu narkoba merupakan "*self victimizing victims*", karena pecandu narkoba menderita sindroma ketergantungan akibat dari penyalahgunaan narkoba yang dilakukannya sendiri.⁶ Terapi dan rehabilitasi narkoba sebagai salah satu strategi penanggulangan masalah gangguan penggunaan Napza diharapkan efektif dalam meminimalisasi konsekuensi negatif yang terkait penggunaan narkoba, terutama pada penasun. Dengan kata lain, efektifitas rehabilitasi untuk menyembuhkan korban dari narkoba sangat diperlukan, mengingat sulitnya korban atau pengguna narkoba untuk dapat terlepas dari ketergantungan narkoba secara individu. Namun, keberhasilan proses rehabilitasi juga ditentukan oleh dukungan keluarga. Kondisi saat ini menunjukkan masih banyak masyarakat belum menyadari keberadaan rehabilitasi dan tidak melaporkan anggota keluarganya yang menggunakan narkoba.

Berdasarkan data dari Badan Narkotika Nasional (BNN) jumlah pengguna narkoba di Jakarta berkisar antara 600-1,2 juta orang. Jumlah pengguna di Indonesia terus meningkat. Rata-rata, pengguna narkoba di Indonesia berusia 25-30 tahun. Meningkatnya pengguna di Indonesia berbanding lurus dengan maraknya

⁶ Berdasarkan tipologi korban yang diidentifikasi menurut keadaan dan status korban, yaitu: a. *Unrelated victims*, yaitu korban yang tidak ada hubungannya sama sekali dengan pelaku. b. *Provocative victims*, yaitu seseorang yang secara aktif mendorong dirinya menjadi korban. c. *Participating victims*, yaitu seseorang yang tidak berbuat, akan tetapi dengan sikapnya justru mendorong dirinya menjadi korban. d. *Biologically weak victims*, yaitu mereka yang secara fisik memiliki kelemahan yang menyebabkan ia menjadi korban. e. *Socially weak victims*, yaitu mereka yang memiliki kedudukan sosial yang lemah yang menyebabkan ia menjadi korban. f. *Self victimizing victims*, yaitu mereka yang menjadi korban karena kejahatan yang dilakukannya sendiri. Lihat : Moh. Taufik Makarao, Suhasril, dan Moh. Zakky A.S., *Tindak Pidana Narkoba*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005, hlm. 49-50. Lihat juga : Rena Yulian, *Victimology*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

peredaran narkoba.⁷ Adapun data penyalah guna yang direhabilitasi di lembaga rehabilitasi instansi pemerintah Tahun 2016, yang terdiri dari rawat inap balai rehabilitasi, rawat inap Lapas dan rawat inap klinik Pratama/RS/Puskesmas sebanyak 15.243 orang. Sedangkan jumlah penyalah guna yang direhabilitasi di lembaga rehabilitasi komponen masyarakat Tahun 2016 sejumlah 942 orang.⁸

Dari data-data sebagaimana dikemukakan di atas, ternyata angka penyalahguna yang direhabilitasi masih terbilang rendah dari jumlah pengguna narkoba. Dari serangkaian tindakan yang dilakukan oleh aparat penegakan hukum, diketahui pengguna narkoba yang tertangkap ternyata sebelumnya juga telah menjalani program rehabilitasi.

Kendala-kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan rehabilitasi terletak pada kurangnya peran serta dari masyarakat dan pemahaman masyarakat tentang narkoba dan rehabilitasi. Kondisi demikian menyebabkan sulitnya menjangkau para pecandu, penyalahguna, dan korban penyalahgunaan narkoba dikarenakan kurangnya kesadaran masyarakat akan bahaya penyalahgunaan narkoba dan rasa takut akan dipidanakan apabila dengan sukarela melapor untuk mendapatkan pelayanan rehabilitasi.

Meningkatnya jumlah korban penyalahguna narkoba membuat peran terapi dan rehabilitasi bagi korban narkoba menjadi penting dan strategis. Untuk itu bidang terapi dan rehabilitasi diminta untuk proaktif terus mencari terobosan agar perannya menjadi efektif. Sistem pemenjaraan yang sangat menekankan pada unsur penjeraan dan penggunaan titik tolak pandangannya terhadap narapidana

⁷ <http://megapolitan.kompas.com>. Diakses tanggal 14 Desember 2017, Jam : 22.30 WIB.

⁸ Sumber : Puslitdatin Tahun 2017.

sebagai individu, semata-mata dipandang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.⁹

Implementasi rehabilitasi merupakan realisasi dari sebuah aturan, hal ini sangat penting karena dengan sebuah implementasi dapat diketahui apakah suatu aturan tersebut sudah benar-benar terlaksana atau tidak. Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang narkotika telah memberi perlakuan yang berbeda bagi pelaku penyalahgunaan narkotika, sebelum undang-undang ini berlaku tidak ada perlakuan yang berbeda antara pengguna, pengedar, bandar maupun produsen narkotika. Pengguna atau pecandu narkotika di satu sisi merupakan pelaku tindak pidana, namun di sisi lain merupakan korban.¹⁰

Berdasarkan latar belakang tersebut, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum empiris dan menyusunnya dalam tesis berjudul:

Pelaksanaan Kewajiban Rehabilitasi Bagi Pecandu Narkotika

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti membuat rumusan masalah dalam penelitian tesis ini, yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan kewajiban rehabilitasi bagi pecandu narkotika di Rumah Sakit Ketergantungan Obat Cibubur?
2. Apa saja yang menjadi kendala dan hambatan dalam pelaksanaan rehabilitasi di Rumah Sakit Ketergantungan Obat Cibubur?

⁹ Adi Sujatno, *Pencerahan Dibalik Penjara dari Sangkar Menuju Sanggar Untuk Menjadi Manusia Mandiri*, Jakarta : Teraju, 2008, hlm. 123

¹⁰ Kusno Adi, *Diversi Sebagai Upaya Alternatif Penanggulangan Tindak Pidana Narkotika Oleh Anak*, UMM Press, Malang, 2009, hlm. 3

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui penerapan kewajiban rehabilitasi bagi pecandu narkoba secara efektif dan efisien secara khusus di Rumah Sakit Ketergantungan Obat Cibubur. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis mengenai kendala dan hambatan pelaksanaan program rehabilitasi di Rumah Sakit Ketergantungan Obat Cibubur.

2. Kegunaan

Kegunaan dalam penelitian ini, dapat dibedakan menjadi dua bagian, yakni secara teoritis dan secara praktis, dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu konsep dalam perumusan kebijakan nasional penerapan kewajiban rehabilitasi bagi pecandu narkoba. Hasil penelitian ini juga bermanfaat bagi pengembangan keilmuan dibidang penanggulangan tindak pidana narkoba dalam perspektif sistem peradilan pidana terpadu (*criminal justice system*).

b. Praktis

Kegunaan praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan implementasi secara praktis, yakni diharapkan dapat menjadi bahan masukan atas pertimbangan bagi penyusunan, pengambilan kebijakan strategis dalam merumuskan dan memformulasikan penerapan kewajiban rehabilitasi bagi pecandu narkoba. Setidak-tidaknya hasil kajian ini dapat menjadi salah satu sumber bacaan atau referensi bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

D. Kerangka Konsep

Pasal 1 Undang-undang nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika memberikan beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini
2. Prekursor Narkotika adalah zat atau bahan pemula atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan Narkotika yang dibedakan dalam tabel sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini
3. Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara tanpa hak atau melawan hukum yang ditetapkan sebagai tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika
4. Pecandu Narkotika adalah orang yang menggunakan atau menyalahgunakan Narkotika dan dalam keadaan ketergantungan pada Narkotika, baik secara fisik maupun psikis.
5. Ketergantungan Narkotika adalah kondisi yang ditandai oleh dorongan untuk menggunakan Narkotika secara terus-menerus dengan takaran yang meningkat agar menghasilkan efek yang sama dan apabila penggunaannya dikurangi dan/atau dihentikan secara tiba-tiba, menimbulkan gejala fisik dan psikis yang khas.

6. Penyalah Guna adalah orang yang menggunakan Narkotika tanpa hak atau melawan hukum
7. Rehabilitasi Medis adalah suatu proses kegiatan pengobatan secara terpadu untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan Narkotika
8. Rehabilitasi Sosial adalah suatu proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial, agar bekas pecandu Narkotika dapat kembali melaksanakan fungsi sosial dalam kehidupan masyarakat.

E. Kerangka Teori

1. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum pada hakekatnya merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan.¹¹ Penegakan hukum juga selalu dikaitkan dengan konsep negara hukum (*the rule of law*).¹² Menurut Bagir Manan, bahwa penerapan hukum atau *law applying*, merupakan genus atau pengertian umum dari penegakan hukum (*law enforcement*), dan pelayanan hukum (*legal service*). Dengan perkataan lain, penerapan hukum meliputi kegiatan penegakan hukum, dan pemberian pelayanan hukum. Penerapan hukum (penegakan dan pelayanan hukum) tidak lain dari kegiatan atau tindakan mewujudkan asas dan kaidah hukum pada peristiwa konkrit. Dari sudut hukum, pengertian ini bermakna menjadikan hukum sebagai sesuatu yang konkrit secara

¹¹ Konstruksi hukum harus mampu memenuhi fungsinya yaitu harus memenuhi aspek keadilan, aspek kemanfaatan dan aspek kepastian hukum. Dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Meski dalam prakteknya tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara seimbang antara ketiga unsur tersebut. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010, hlm.161.

¹² Istilah *the rule of law* dalam perkembangan hukum di Indonesia disebut juga dengan negara hukum. Djoko Soetono menyebutnya dengan istilah negara hukum yang demokratis. Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007, hlm.20.

normatif (dogmatik) tidak selalu sama dengan hukum dalam arti konkrit atau *the living law*. Mewujudkan hukum dalam suatu peristiwa konkrit bertolak dari kenyataan bahwa telah ada asas dan kaidah hukum sebagai hukum *in abstracto* (*abstract norms*) yang diterapkan terhadap suatu peristiwa hukum tertentu.

Bagir Manan sampai pada kesimpulan untuk membedakan antara pengertian "mewujudkan hukum pada suatu peristiwa konkrit" dengan "hukum dalam arti konkrit". Pada yang pertama Bagir Manan mengartikan sebagai *the law in action*, dan yang kedua diartikan sebagai *the living law*. Meskipun demikian secara kemasyarakatan atau sosiologis, dua pengertian tersebut dalam arti sebagai hukum yang nampak, dilihat, atau dialami sebagai hukum oleh masyarakat.¹³

Terkait dengan penegakan hukum,¹⁴ Wolf Middendorf¹⁵ menyatakan penegakan hukum akan berjalan efektif apabila dipenuhi tiga faktor yang saling berkaitan yaitu:

- 1) Adanya undang-undang yang baik (good legislation);
- 2) Pelaksanaan yang cepat dan pasti (quick and certain enforcement); dan
- 3) Pemidanaan yang layak atau sekedarnya dan seragam (*moderate and uniform sentencing*).

Barda menyatakan bahwa kebijakan penegakan hukum merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan yaitu:

¹³ Lihat Bagir Manan, dalam Ni'matul Huda (ed), *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: FH-UII Press, 2005, hlm. 82-83.

¹⁴ Penegakan hukum adalah sebagai suatu proses, pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali 2002, hlm. 4. Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung : Sinar Baru, 1983, hlm.24.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang : Badan Penerbit Undip, 2000, hlm.50.

- 1) Tahap kebijakan legislatif (formulatif);
- 2) Tahap kebijakan yudikatif (aplikatif); dan
- 3) Tahap kebijakan eksekutif (administratif).

Dari ketiga tahap kebijakan penegakan hukum pidana itu terkandung didalamnya tiga kekuasaan atau kewenangan yaitu: kekuasaan legislatif / formulatif dalam menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan, kekuasaan yudikatif / aplikatif dalam menerapkan hukum pidana, dan kekuasaan eksekutif / administratif dalam melaksanakan hukum pidana.¹⁶

G. Peter Hoefnagels¹⁷ mengemukakan bahwa politik kriminal harus rasional, kalau tidak demikian tidak sesuai dengan definisinya sebagai *a rational total of the responses to crime. (criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime)*. Upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Penerapan hukum pidana (*criminal law application*),
- 2) Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*), dan
- 3) Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).

Menurut Joseph Goldstein, upaya penegakan hukum pidana dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:¹⁸

¹⁶ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 2005 hlm.30.

¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 39-40.

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm 3.

- 1) *Total enforcement* (penegakan hukum sepenuhnya), yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan pendahuluan. Di samping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik aduan. Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut *area of no enforcement* (area di mana penegakan hukum pidana tidak dapat dilakukan sepenuhnya). Setelah ruang lingkup penegakan hukum yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement*, muncul bentuk penegakan hukum pidana yang kedua, yakni *full enforcement*.
- 2) *Full enforcement* (penegakan hukum secara penuh). Penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal, akan tetapi oleh Goldstein harapan itu dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukan *discretions*.
- 3) *Actual enforcement*. Merupakan area yang dapat ditegakkan oleh hukum pidana, melihat pada kenyataannya bahwa peristiwa tersebut melibatkan banyak orang dalam hal ini para pengusaha maupun masyarakat.

Proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dari keadaan ini, dengan nada ekstrim dapat

dikatakan bahwa keberhasilan ataupun kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat.¹⁹

2. Teori Sistem Hukum

Untuk dapat melihat efektifitas penegakan hukum salah satu teori yang dapat digunakan adalah teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman. Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu menyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum pidana dasarnya memiliki empat elemen substantif yaitu nilai yang mendasari sistem hukum (*philosophic*), adanya asas-asas hukum (*legal principles*), adanya norma atau peraturan perundang-undangan (*legal rules*) dan masyarakat hukum sebagai pendukung sistem hukum tersebut (*legal society*). Keempat elemen dasar ini tersusun dalam suatu rangkaian satu kesatuan yang membentuk piramida, bagian atas adalah nilai, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan yang berada di bagian tengah, dan bagian bawah adalah masyarakat.²⁰ Roeslan Saleh menyebutkan bahwa korelasi asas hukum dengan hukum maka asas hukum menentukan isi hukum dan peraturan hukum positif hanya mempunyai arti hukum jika dikaitkan dengan asas hukum.²¹ Oleh karena itu, menurut Satjipto Rahardjo asas hukum merupakan ”jantungnya” peraturan hukum.²²

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum ...Op.Cit*, hlm. 25.

²⁰ Mudzakkir, *Posisi Hukum Korban Kejahatan Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 22

²¹ Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*, Jakarta: Karya Dunia Fikir, 1996, hlm. 5

²² Satjipto Rahardjo *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.45.

Dalam rangka pengintegrasian komponen sistem hukum, dijelaskan oleh Lawrence Friedman, bahwa sistem hukum meliputi *pertama*, struktur hukum (*legal structure*) yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam sistem. Misal pengadilan, kejaksaan. *Kedua*, substansi hukum (*legal substance*), yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum. Misalnya putusan hakim, undang-undang. *Ketiga*, budaya hukum (*legal culture*) yaitu sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong bekerjanya sistem hukum, atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat.²³ Dalam perkembangannya, Friedman menambahkan pula komponen yang keempat, yang disebutnya komponen dampak hukum (*legal impact*). Dengan komponen dampak hukum ini yang dimaksudkan adalah dampak dari suatu keputusan hukum yang menjadi objek kajian peneliti.²⁴

Senada dengan Lawrence Friedman, Kees Schuit²⁵ menguraikan unsur-unsur yang termasuk dalam suatu sistem hukum, yaitu:

- 1) Unsur idiil. Unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut “sistem hukum.”
- 2) Unsur operasional. Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi- organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Termasuk

²³ Otje Salman & Anton F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Bandung: Refika Aditama, 2004, hlm.153.

²⁴ Lawrence M. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984, hlm.16.

²⁵ J.J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*; terjemahan Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 140.

kedalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga.

- 3) Unsur aktual. Unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Sejalan dengan pendapat Lawrence Friedman, menurut Soerjono Soekanto²⁶ pada proses penegakan hukum, dipengaruhi oleh lima faktor, sebagai berikut: *Pertama*, faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. *Kedua*, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas. *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum. *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksi dalam perilaku masyarakat. *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

3. Teori Tujuan Pidanaan

Tujuan pidanaan adalah untuk memperbaiki kerusakan baik yang bersifat individual, maupun yang bersifat sosial (*individual and social damages*) yang diakibatkan oleh tindak pidana. Dalam kerangka ini, maka tujuan pidanaan harus berorientasi pada pandangan yang integratif, yang terdiri dari seperangkat tujuan

²⁶ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Jakarta: BPHN & Binacipta, 1983, hlm. 15; Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983, hlm. 4-5.

pidana yang harus dipenuhi, dengan catatan bahwa tujuan manakah yang merupakan titik berat sifatnya kasuistik. Dalam tujuan pidana pula tercakup tujuan memelihara solidaritas masyarakat. Pidana harus diarahkan untuk memelihara dan mempertahankan kesatuan masyarakat.²⁷

Sistem pidana (*the sentencing system*) adalah aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi dan pidana.²⁸ Menurut Barda Nawawi Arief, apabila pengertian pidana diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pidana mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana). Ini berarti semua aturan perundang-undangan mengenai Hukum Pidana Substantif, Hukum Pidana Formal dan Hukum Pelaksanaan Pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pidana.²⁹

Tujuan pengenaan sanksi pidana dipengaruhi oleh alasan yang dijadikan dasar pengancaman dan penjatuhan pidana, dalam konteks ini alasan pidana adalah pembalasan, kemanfaatan, dan gabungan antara pembalasan yang memiliki tujuan atau pembalasan yang diberikan kepada pelaku dengan maksud dan tujuan tertentu. Filsafat pidana sebagai landasan filosofis merumuskan ukuran atau dasar keadilan apabila terjadi pelanggaran hukum pidana.³⁰

²⁷ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Pidana, Semarang, 1990, hlm 2.

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: CitracAditya Bhakti, 2002, hlm. 123.

²⁹ *Ibid*, hlm.129.

³⁰ Tim Kerja, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana dan Sistem Pidana (Politik Hukum dan Pidana)*, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2008, hlm.10

Pada dasarnya masalah penjatuhan pidana atau pemidanaan dibagi atas dua teori. Teori ini biasa disebut teori pemidanaan. Dua teori yang biasa dipakai sebagai bahan rujukan mengenai tujuan pemidanaan, adalah: Teori *retribution* atau teori pembalasan; dan Teori utilitarian atau teori tujuan.³¹ Selanjutnya, juga terdapat teori gabungan, yang menggabungkan antara teori pembalasan dan teori tujuan.

Teori *retribution* atau teori pembalasan ini menyatakan bahwa pemidanaan memiliki beberapa tujuan. Tujuan dari pemidanaan tersebut, yaitu:³²

- 1) Tujuan pidana adalah semata-mata untuk pembalasan;
- 2) Pembalasan adalah tujuan utama dan di dalamnya tidak mengandung sarana-sarana untuk tujuan lain misalnya untuk kesejahteraan masyarakat;
- 3) Kesalahan merupakan satu-satunya syarat untuk adanya pidana;
- 4) Pidana harus disesuaikan dengan kesalahan si pelanggar;
- 5) Pidana melihat ke belakang, merupakan pencelaan yang murni dan tujuannya tidak untuk memperbaiki, mendidik, atau memasyarakatkan kembali si pelanggar.

Berbeda dengan teori pembalasan, teori utilitarian menyatakan bahwa pemidanaan memiliki tujuan sebagai berikut: ³³

- 1) Pencegahan (*prevention*);
- 2) Pencegahan bukan tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan manusia;

³¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, 1998, hlm. 17.

³² *Ibid*, hlm.19

³³ *Ibid*, hlm. 20-21

- 3) Hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada pelaku saja (misalnya karena sengaja atau culpa) yang memenuhi syarat untuk adanya pidana;
- 4) Pidana harus ditetapkan berdasar tujuannya sebagai alat untuk pencegahan kejahatan;
- 5) Pidana melihat ke muka (bersifat prospektif) pidana dapat mengandung unsur pencelaan tetapi baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Menurut teori gabungan bahwa tujuan pidana itu selain membalas kesalahan penjahat juga dimaksudkan untuk melindungi masyarakat, dengan mewujudkan ketertiban. Teori ini menggunakan kedua teori tersebut di atas (teori absolut dan teori relatif) sebagai dasar pemidanaan, dengan pertimbangan bahwa kedua teori tersebut memiliki kelemahan-kelemahan yaitu:³⁴

- 1) Kelemahan teori absolut adalah menimbulkan ketidakadilan karena dalam penjatuhan hukuman perlu mempertimbangkan bukti-bukti yang ada dan pembalasan yang dimaksud tidak harus negara yang melaksanakan.
- 2) Kelemahan teori relatif yaitu dapat menimbulkan ketidakadilan karena pelaku tindak pidana ringan dapat dijatuhi hukum berat; kepuasan masyarakat diabaikan jika tujuannya untuk memperbaiki masyarakat; dan mencegah kejahatan dengan menakut-nakuti sulit dilaksanakan.

Teori gabungan pada hakekatnya lahir dari ketidakpuasan terhadap gagasan teori pembalasan maupun unsur-unsur yang positif dari kedua teori tersebut yang

³⁴ Koeswadji, *Perkembangan Macam-macam Pidana Dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1995, hlm. 12.

kemudian dijadikan titik tolak dari teori gabungan. Teori ini berusaha untuk menciptakan keseimbangan antara unsur pembalasan dengan tujuan memperbaiki pelaku kejahatan. Meskipun dimulai dengan menekan kekurangan dari teori pembalasan.

Selanjutnya, Muladi mengajukan kombinasi tujuan pidana yang dianggap cocok dengan pendekatan-pendekatan sosiologis, ideologis, dan yuridis filosofis dengan dilandasi oleh asumsi dasar bahwa tindak pidana merupakan gangguan terhadap keseimbangan, keselarasan dan keserasian dalam kehidupan masyarakat, yang mengakibatkan kerusakan individual ataupun masyarakat. Dengan demikian maka tujuan pidana adalah untuk memperbaiki kerusakan individual dan sosial yang diakibatkan oleh tindak pidana. Perangkat tujuan pidana tersebut adalah: (a) pencegahan (umum dan khusus), (b) perlindungan masyarakat, (c) memelihara solidaritas masyarakat, (d) pengimbangan/pengimbangan.³⁵

Muladi juga memperkenalkan teori integratif, menurutnya dewasa ini masalah pidana menjadi sangat kompleks sebagai akibat dari usaha untuk leboh memperhatikan faktor-faktor yang menyangkut hak-hak asasi manusia, serta menjadikan pidana bersifat operasional dan fungsional. Untuk ini diperlukan pendekatan multi dimensional yang bersifat mendasar terhadap dampak pidana, baik yang menyangkut dampak yang bersifat individual maupun dampak yang bersifat sosial.³⁶

³⁵ Muladi dan Barda Nawawi, *Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung : Alumni, 1992, hlm.61.

³⁶ Lebih lanjut: baca Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Bandung : Alumni, 2002.

F. Sistematika Pembahasan

Hasil penelitian ini dituangkan dalam sebuah tesis yang terdiri dari lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab Satu yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka konsep, kerangka teori, dan sistematika penulisan.

Bab Dua sebagai tinjauan kepustakaan yang membahas mengenai tindak pidana narkoba, kedudukan hukum pengguna narkoba, sanksi pidana pengguna narkoba, jenis-jenis narkoba dan jenis-jenis rehabilitasi.

Bab Tiga berisi metode penelitian yang membahas mengenai jenis dan pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

Bab Empat membahas mengenai pelaksanaan kewajiban rehabilitasi bagi pecandu narkoba di RSKO Cibubur. Selanjutnya dibahas juga mengenai kendala dan hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan rehabilitasi terhadap pecandu narkoba.

Bab Lima berisi kesimpulan dari pembahasan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah kemudian berisi juga saran sehubungan berdasarkan kesimpulan yang dibuat.