

*Tindak Pidana Narkotika dalam Rancangan  
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*

# JERAT PENJARA UNTUK KORBAN NARKOTIKA

ERASMUS A.T. NAPITUPULU | MAIDINA RAHMAWATI

## Tindak Pidana Narkotika dalam Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana : Jerat Penjara untuk Korban Narkotika

### Penyusun:

Erasmus A.T. Napitupulu  
Maidina Rahmawati

### Desain Cover:

Genoveva Alicia K.S.Maya

### Lisensi Hak Cipta



*This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License*

### Diterbitkan oleh:

#### Institute for Criminal Justice Reform

Jl. Attahiriyah No. 29 Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan – 12510  
Phone/Fax : 021-7981190



ICJRid



ICJRID



ICJRID



perkumpulanicjr

### Berkolaborasi dengan : Rumah Cemara

### Dipublikasikan pertama kali pada: Januari 2019

Kami memahami, tidak semua orang-orang memiliki kesempatan untuk menjadi pendukung dari ICJR. Namun jika anda memiliki kesamaan pandangan dengan kami, maka anda akan menjadi bagian dari misi kami untuk membuat Indonesia memiliki sistem hukum yang adil, akuntabel, dan transparan untuk semua warga di Indonesia tanpa membeda – bedakan status sosial, pandangan politik, warna kulit, jenis kelamin, asal – usul, dan kebangsaan.

Hanya dengan 15 ribu rupiah, anda dapat menjadi bagian dari misi kami dan mendukung ICJR untuk tetap dapat bekerja memastikan sistem hukum Indonesia menjadi lebih adil, transparan, dan akuntabel

Klik taut berikut ini <http://icjr.or.id/15untukkeadilan>

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Pengantar .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Posisi Rumusan Tindak Pidana Narkotika dalam RKUHP dan Permasalahannya .....</b>	<b>5</b>
2.1. Rekodifikasi Bermasalah.....	5
2.2. Konsep “Core Crimes” yang Sulit Dipahami .....	6
2.3. Rumusan Pidana Narkotika Adalah Pidana Administratif .....	10
<b>3. Dampak Kriminalisasi Tindak Pidana Narkotika dalam RKUHP Terhadap Korban Narkotika .....</b>	<b>12</b>
3.1. Stigma Narkotika Bukan sebagai Masalah Kesehatan.....	12
3.2. Pendekatan Larangan atau <i>Prohibitionist</i> tidak terbukti.....	13
3.3. KUHP Yang Kaku Mengancam Pendekatan Kesehatan .....	16
<b>4. RKUHP dan Pasal Karet yang Membuat Pengguna Narkotika dikirim ke Penjara .....</b>	<b>18</b>
<b>5. Rekomendasi .....</b>	<b>20</b>
<b>Profil Penyusun .....</b>	<b>21</b>
<b>Profil ICJR .....</b>	<b>22</b>
<b>Profil Rumah Cemara.....</b>	<b>23</b>

## Kata Pengantar

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) di Indonesia yang digunakan saat ini adalah warisan dari pemerintah Hindia Belanda yang diberlakukan melalui aturan UU No 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana. Pada 5 Juni 2015, melalui Surat Presiden RI R-35/Pres/06/2015 pemerintah memulai pembahasan Rancangan KUHP (RKUHP) dengan DPR. Pada 30 Mei 2018, Rapat antara Pemerintah dan DPR dengan agenda pembahasan rekomendasi rumusan dari Pemerintah, Rapat tersebut menghasilkan draft 28 Mei 2018.

Sebelumnya pada draft pertama yang diserahkan DPR pada 2015, tindak pidana narkoba diletakkan pada Bab XVII tentang Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkoba dan Psikotropika setelah Bab XVI tentang Kesusilaan. Sejak awal tahun 2018 mulai digulirkanlah proposal yang menyatakan bahwa pengaturan tindak pidana di luar KUHP dalam RKUHP sebagai konsep rekodifikasi. Namun pemerintah dan DPR secara berkali-kali menyatakan bahwa tindak pidana yang sudah diatur diluar KUHP yang dimuat dalam RKUHP hanya *core crimes* saja atau kejahatan inti, dengan sebutan “hanya cantolan”. Dan akhirnya ketentuan mengenai tindak pidana narkoba dimasukkan ke dalam bab “Tindak Pidana Khusus”.

Dengan ide rekodifikasi, harusnya perumusan RKUHP dilakukan dengan mengevaluasi penerapan UU yang selama ini dilakukan. Namun nyatanya, ketentuan mengenai tindak pidana narkoba dalam Bab “Tindak Pidana Khusus” hanya dilakukan dengan salin-tempel rumusan ketentuan pidana dalam UU Narkoba (UU Narkoba). Salah satu akibatnya adalah RKUHP tidak mampu menjangkau pengaturan ketentuan-ketentuan teknis dalam UU Narkoba, sehingga menjadi membingungkan ketika rumusan tindak pidana narkoba disalin dalam dalam RKUHP tanpa mengatur secara jelas aspek administrasi yang menjadi inti UU Narkoba, seperti jaminan rehabilitasi bagi pecandu narkoba dan korban penyalahguna narkoba. Di sisi yang lain, diakomodirnya tindak pidana narkoba dalam RKUHP justru secara jelas menegaskan bahwa pendekatan yang digunakan Negara dalam menangani masalah narkoba adalah dengan pendekatan pidana bukan dengan pendekatan kesehatan masyarakat.

Institute for Criminal Justice Reform dan Rumah Cemara, yang tergabung dalam Aliansi Nasional Reformasi KUHP, berharap upaya pembaruan hukum pidana yang saat ini dilakukan antara pemerintah dan DPR dapat menjamin hak – hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945 dan berbagai komitmen internasional yang telah disepakati oleh Negara Republik Indonesia. Terkhusus mengenai masalah narkoba harus ditekankan pada perlindungan korban dari narkoba itu sendiri. Baik melalui perspektif kesehatan masyarakat maupun memastikan tidak ada pasal dalam RKUHP yang dapat mengkriminalisasi korban narkoba.

Hormat Kami,  
**ICJR**  
**Aliansi Nasional Reformasi KUHP**  
**Rumah Cemara.**

## 1. Pengantar

Dengan dalih rekodifikasi, Rancangan KUHP memuat pengaturan tentang Tindak Pidana Narkotika dalam Buku II. Sebelumnya pada *draft* pertama yang diserahkan DPR pada 2015, Tindak Pidana Narkotika diletakkan pada Bab XVII tentang Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika dan Psicotropika setelah Bab XVI tentang Kesusilaan.

Dalam perkembangannya, sesuai dengan kesepakatan pembahasan dalam Panitia Kerja (Panja) RKUHP yang telah selesai membahas seluruh rumusan dalam Buku I dan Buku II pada 24 Februari 2017. Dalam pembahasan Panitia Kerja (Panja) RKUHP 16 Januari 2017, pasal mengenai Tindak Pidana Narkotika tidak langsung disepakati oleh Panja. Pembahasan Bab tentang Tindak Pidana Narkotika dan Psicotropika pada saat itu disepakat untuk ditunda dan akan membahas secara komprehensif mengenai tindak pidana khusus dalam RKUHP Buku Kedua. Pada saat itu pembahasan Panja memerintahkan Pemerintah untuk menyusun dan merumuskan kembali delik pokok (*core crime*) tindak pidana dalam Buku Kedua RKUHP.

## 2. Posisi Rumusan Tindak Pidana Narkotika dalam RKUHP dan Permasalahannya

Setelah selesai dibahasnya seluruh rumusan pasal dalam Buku I dan Buku II, proses pembahasan RKUHP selanjutnya pada 2017 adalah proses *proofreading* yang mana sejumlah ahli hukum pidana diundang untuk membahas dan membaca ulang ketentuan dalam RKUHP dan memberikan masukannya, proses ini berlangsung sepanjang 2017. Namun, untuk perkembangan mengenai pengaturan Tindak Pidana Narkotika selama proses *proofreading* tersebut tidak dapat diketahui apakah terdapat ahli yang mengkritisi ataupun memberi masukan terkait dengan pengaturan tindak pidana narkotika dalam RKUHP.

Sejak awal 2018 mulai digulirkanlah proposal yang menyatakan bahwa pengaturan tindak pidana di luar KUHP dalam RKUHP sebagai konsep rekodifikasi. Namun Pemerintah dan DPR secara berkali-kali menyatakan bahwa tindak pidana yang sudah diatur diluar KUHP yang dimuat dalam RKUHP hanya *core crimes* saja atau kejahatan inti, dengan sebutan “hanya cantolan”. Kemudian berkembanglah naskah RKUHP yang memiliki bab tersendiri pada Bab XVIII tentang Tindak Pidana Khusus yang diatur dalam RKUHP terdiri dari Tindak Pidana Berat terhadap Hak Asasi Manusia Tindak Pidana Terorisme, Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak Pidana Narkotika, dan Tindak Pidana Psicotropika.

### 2.1. Rekodifikasi Bermasalah

Dengan ide rekodifikasi, harusnya perumusan RKUHP dilakukan dengan mengevaluasi penerapan UU yang selama ini dilakukan. Namun nyatanya pada *draft* 2 Februari 2018 ketentuan mengenai tindak pidana narkotika dalam bab “Tindak Pidana Khusus” hanya dilakukan dengan salin-tempel rumusan ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU Narkotika).

Rumusan pasal yang bermasalah pun (seperti pasal karet Pasal 111, Pasal 112, Pasal 114 UU Narkotika masih diakomodir, termasuk juga pasal tentang ketentuan pidana penyalahguna narkotika yang berasal dari Pasal 127 UU Narkotika. Padahal dalam rumusan asalnya, di UU Narkotika penggunaan Pasal 127 UU Narkotika merujuk pada jaminan bahwa rehabilitasi bagi pecandu narkotika dan korban penyalahguna narkotika. Sedangkan RKUHP sendiri tidak memuat definisi pecandu narkotika dan penyalahguna narkotika. Rumusan yang hanya ditempel begitu saja jelas bukan merupakan upaya rekodifikasi yang membuat hukum pidana menjadi lebih sistematis. RKUHP tidak mampu menjangkau pengaturan ketentuan-ketentuan teknis dalam RKUHP, sehingga menjadi

mbingungkan ketika rumusan tindak pidana narkoba disalin dalam dalam RKUHP tanpa mengatur secara jelas aspek administrasi yang menjadi inti UU Narkotika.

## 2.2. Konsep “Core Crimes” yang Sulit Dipahami

Untuk meredam kritik tentang tidak sistematisnya rekodifikasi yang dimaksud oleh Pemerintah dan DPR terkait dengan masuknya tindak pidana di luar RKUHP, Pemerintah dan DPR mendalilkan bahwa hanya “*core crimes*” yang dicantumkan pada Bab Tindak Pidana Khusus.

Dengan konsep ini sebenarnya, perumus RKUHP justru kontradiktif dengan tujuan rekodifikasi itu sendiri. Cita-cita RKUHP adalah kodifikasi ulang, bukan *umbrella act*. Dalam konteks ini, ketentuan tindak pidana di luar KUHP yang berusaha dimuat RKUHP sebenarnya tidak membutuhkan KUHP untuk diterapkan. Apabila Pemerintah dan DPR menganggap RKUHP sebagai undang-undang kodifikasi, maka keseluruhan delik secara sistematis harusnya dimasukkan ke dalam RKUHP.

Dengan semangat ini lah, lantas pada *draft* 9 Juli 2018 (dari Pemerintah) ketentuan Tindak Pidana Narkotika disusun secara berbeda dari *draft* sebelumnya pada 2 Februari 2018. Pada *draft* 9 Juli 2018 hanya pengaturan mengenai aspek menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkoba Golongan I, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkoba Golongan I, II, III, memproduksi, mengimpor, mengekspor, atau menyalurkan Narkoba Golongan I, II, III, menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, atau menyerahkan Narkoba Golongan I, II, III, membawa, mengirim, mengangkut, atau mentransito Narkoba Golongan I, II, III, menggunakan terhadap orang lain atau memberikan untuk digunakan orang lain Narkoba Golongan I, II, III, (yang dapat dilihat dalam tabel berikut<sup>1</sup>)

**Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Tindak Pidana Narkotika dalam UU Narkotika dan draft RKUHP 9 Juli 2018**

1. Golongan I tanaman				
No.	Aspek Perbedaan	UU Narkotika	RKUHP 9 Juli 2018	Keterangan
1.	Unsur melawan hukum	tanpa hak atau melawan hukum	tanpa hak	Berbeda
2.	Unsur perbuatan	menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan	menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan	Sama
3.	Ancaman Pidana	Pidana penjara Min. 4 tahun Maks. 12 tahun dan Pidana denda Min. Rp 800 juta Maks. Rp 8 Milyar	Pidana penjara Min. 4 tahun Maks. 12 tahun Dan denda Min. Rp 150 juta maks. Rp 2 Milyar	Denda berbeda
4.	Pemberatan pidana	melebihi 1 (satu) kilogram atau melebihi 5 (lima) batang pohon	melebihi 1 (satu) kilogram atau melebihi 5 (lima) batang pohon	Sama

<sup>1</sup> Tabel menggambarkan pola pengaturan, untuk pengaturan nomor 2. Golongan I hanya dimuat dalam tabel pengaturan RKUHP dan UU Narkotika untuk golongan I.

5.	Ancaman Pidana pemberatan	pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara min. 5 (lima) maks. 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda maks, + 1/3	pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara min. 5 (lima) maks. 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda min. Rp 2 Milyar maks. Rp 15 Milyar	Denda berbeda
<b>2. Narkotika Golongan I</b>				
<b>No.</b>	<b>Aspek Perbedaan</b>	<b>UU Narkotika</b>	<b>RKUHP 9 Juli 2018</b>	<b>Keterangan</b>
<b>I. Memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan</b>				
1.	Unsur melawan hukum	tanpa hak atau melawan hukum	tanpa hak	Berbeda
2.	Unsur perbuatan	memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan	memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan	Sama
3.	Ancaman pidana	Pidana penjara min. 4 tahun maks. 12 tahun dan pidana denda min. Rp 800 juta maks. Rp 8 Milyar	Pidana penjara min. 4 tahun maks. 12 tahun dan pidana denda Rp 150 juta maks. Rp 2 Milyar (Golongan I)	Denda berbeda
4.	Pemberatan	melebihi 5 (lima) gram	melebihi 5 (lima) gram	Sama
5.	Ancaman pidana pemberatan	pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara min. 5 (lima) maks. 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda maks, + 1/3	pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara min. 5 (lima) maks. 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda min. Rp 500 juta maks. Rp 15 Milyar	Denda berbeda
<b>II. Memproduksi, mengimpor, mengekspor, atau menyalurkan</b>				
<b>No.</b>	<b>Aspek Perbedaan</b>	<b>UU Narkotika</b>	<b>RKUHP 9 Juli 2018</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Unsur melawan hukum	tanpa hak atau melawan hukum	tanpa hak	Berbeda
2.	Unsur perbuatan	memproduksi, mengimpor, mengekspor, atau menyalurkan	memproduksi, mengimpor, mengekspor, atau menyalurkan	Sama
3.	Ancaman Pidana	Pidana penjara min. 5 tahun, maks. 15 tahun dan denda min. Rp 1 Milyar Maks. Rp 5 Milyar	Pidana penjara min. 5 tahun, maks. 15 tahun dan denda min. Rp 150 juta maks. Rp 500 juta	Denda berbeda
4.	Pemberatan	dalam bentuk tanaman melebihi 1 Kg atau melebihi 5 batang pohon atau dalam bentuk bukan	dalam bentuk tanaman melebihi 1 Kg atau melebihi 5 batang pohon atau dalam	Sama

		tanaman beratnya melebihi 5g	bentuk bukan tanaman beratnya melebihi 5g	
5.	Ancaman pidana pemberatan	pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara min. 5 tahun dan maks. 20 tahun dan pidana denda maks. Ditambah 1/3	pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara min. 5 tahun dan maks. 20 tahun dan pidana denda min. Rp 500 juta maks. Rp 2 Miliar	Denda berbeda
<b>III. Menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, atau menyerahkan</b>				
No.	Aspek Perbedaan	UU Narkotika	RKUHP 9 Juli 2018	Keterangan
1.	Unsur melawan hukum	tanpa hak atau melawan hukum	tanpa hak	Berbeda
2.	Unsur perbuatan	menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, atau menyerahkan	menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, atau menyerahkan	Sama
3.	Ancaman Pidana	Pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara min. 5 tahun maks. 20 tahun dan pidana denda min. Rp 1 Miliar maks. Rp 10 Miliar	Pidana penjara min. 5 tahun maks. 15 tahun dan denda min. Rp 150 juta maks. Rp 500 juta	Berbeda untuk pidana penjara dan pidana denda
4.	Pemberatan pidana	Dalam bentuk tanaman lebih dari 1 kg atau lebih dari 5 batang pohon, dalam bentuk bukan tanaman lebih dari 5gram	Dalam bentuk tanaman lebih dari 1 kg atau lebih dari 5 batang pohon, dalam bentuk bukan tanaman lebih dari 5gram	Sama
5.	Ancaman pidana pemberatan	Pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara min. 6 tahun maks. 20 tahun dan denda maks. Ditambah 1/3	Pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara min. 5 tahun maks. 20 tahun, dan pidana denda min. Rp 500 juta maks. Rp 2 Miliar	Pidana penjara dan pidana denda berbeda
<b>IV. Membawa, mengirim, mengangkut, atau mentransito</b>				
No.	Aspek Perbedaan	UU Narkotika	RKUHP 9 Juli 2018	Keterangan
1.	Unsur melawan hukum	Tanpa hak atau melawan hukum	Tanpa hak	Berbeda
2.	Unsur perbuatan	membawa, mengirim,	membawa, mengirim,	Sama



		mengangkut, atau mentransito	mengangkut, atau mentransito	
3.	Ancaman pidana	Pidana penjara min. 4 tahun maks. 12 tahun dan pidana denda min. Rp 800 juta maks. Rp 8 Milyar	Pidana penjara min. 4 tahun maks. 12 tahun dan pidana denda min. Rp 150 juta maks. Rp 500 juta	Pidana denda berbeda
4.	Pemberatan	Dalam bentuk tanaman lebih dari 1 kg atau lebih dari 5 batang pohon, dalam bentuk bukan tanaman lebih dari 5gram	Dalam bentuk tanaman lebih dari 1 kg atau lebih dari 5 batang pohon, dalam bentuk bukan tanaman lebih dari 5gram	Sama
5.	Ancaman pidana pemberatan	Pidana penjara min. 5 tahun maks. 20 tahun dan pidana denda maks. Ditambah 1/3	Pidana penjara min. 5 tahun maks. 20 tahun dan pidana denda min. Rp 500 juta maks. Rp 2 Milyar	Pidana denda berbeda
<b>V. Menggunakan terhadap orang lain atau memberikan untuk digunakan orang lain</b>				
<b>No.</b>	<b>Aspek Perbedaan</b>	<b>UU Narkotika</b>	<b>RKUHP 9 Juli 2018</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Unsur melawan hukum	Tanpa hak atau melawan hukum	Tanpa hak	Berbeda
2.	Unsur perbuatan	menggunakan terhadap orang lain atau memberikan untuk digunakan orang lain	menggunakan terhadap orang lain atau memberikan untuk digunakan orang lain	Sama
3.	Ancaman pidana	Pidana penjara min. 5 tahun maks. 15 tahun dan pidana denda min. Rp 1 Milyar maks. Rp 10 Milyar	Pidana penjara min. 5 tahun maks. 15 tahun dan pidana denda min. Rp 150 juta maks. Rp 500 juta	Pidana denda berbeda
4.	Pemberatan	mengakibatkan orang lain mati atau cacat permanen	mengakibatkan orang lain mati atau cacat permanen	Sama
5.	Ancaman pidana pemberatan	Pidana mati, pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara min. 5 tahun maks. 20 tahun dan pidana denda maks. Ditambah 1/3	Pidana penjara min. 5 tahun maks. 20 tahun dan pidana denda min. Rp 500 juta maks. Rp 2 Milyar	Pidana penjara berbeda
<b>3. Penyalahguna</b>				
<b>No.</b>	<b>Aspek Perbedaan</b>	<b>UU Narkotika</b>	<b>RKUHP 9 Juli 2018</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Unsur pelaku	Setiap penyalahguna bagi diri sendiri	Tidak diatur	Berbeda
2.	Ancaman pidana	Maks. 4 tahun (Gol. I) Maks. 2 tahun (Gol. II) Maks. 1 tahun (Gol. III)	Tidak diatur	Berbeda

3.	Jaminan rehabilitasi	Wajib adanya pertimbangan hakim terkait rehabilitasi  Wajib bagi korban penyalahguna	Tidak diatur	Berbeda
----	----------------------	--	--------------	---------

Pengaturan seperti ini lantas tidak menjadi sebuah solusi. Dalam pengaturan tersebut tidak dimuat aspek administratif yang diatur dalam UU Narkotika, misalnya mengenai penggolongan narkotika, jika kembali harus merujuk pada UU administratif, lantas apa urgensi memasukkan ketentuan tindak pidana dalam RKUHP.

Kedua, jika dilihat dari tabel diatas, pada dasarnya rumusan pasal sama, justru yang membedakan hanya terkait dengan ancaman pidana penjara dan pidana denda pada beberapa pasal. Hal ini malah akan menimbulkan duplikasi yang berdampak pada terjadi jual beli pasal dan kebingungan aparat penegak hukum akan menggunakan pasal yang dimuat dalam UU atau dalam RKUHP.

Ketentuan peralihan yang dimuat dalam RKUHP *draft* 9 Juli 2018 pun tidak menjadi solusi,

#### *Pasal 673*

*Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan dalam Bab tentang Tindak Pidana Khusus dalam Undang-Undang ini dilaksanakan oleh lembaga penegak hukum berdasarkan tugas dan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang masing-masing.*

#### *Penjelasan:*

*Yang dimaksud dengan “dilaksanakan oleh lembaga penegak hukum” dalam ketentuan ini, misalnya, lembaga yang menyelenggarakan pemberantasan tindak pidana narkotika, **selain menangani tindak pidana narkotika yang diatur dalam Undang-Undang mengenai narkotika, juga menangani tindak pidana narkotika yang diatur dalam Undang-Undang ini.***

*Demikian juga lembaga yang menyelenggarakan pemberantasan tindak pidana korupsi, selain menangani tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi, juga menangani tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang ini.*

#### *Pasal 673A*

- (1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan Undang-Undang yang sebagian telah dimasukkan dalam Bab tentang Tindak Pidana Khusus, tetap berlaku dan dapat diterapkan paling lama 5 (lima) tahun oleh lembaga-lembaga yang melaksanakan penegakan hukum.*
- (2) Dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun, Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **harus sudah disesuaikan dengan Undang-Undang ini.***

Dalam Pasal 673A ayat (2) dijelaskan keharusan UU yang mengatur sebelumnya menyesuaikan dengan RKUHP, tidak jelas apa yang dimaksud dengan menyesuaikan, karena RKUHP merupakan UU yang mengatur secara umum ketentuan pidana, apakah yang dimaksud UU Narkotika harus menyesuaikan dengan ketentuan umum pidana, ataukah hanya terkait dengan rumusan tindak pidana. Hal ini secara jelas menandakan ketidakjelasan konsep “core crimes” yang diusulkan pemerintah dan DPR.

### **2.3. Rumusan Pidana Narkotika Adalah Pidana Administratif**

Barda Nawawi Arif memberikan definisi hukum pidana administrasi sebagai hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran administrasi atau Pada hakikatnya, hukum pidana administrasi merupakan

perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi. Sehingga merupakan oprasionalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi.<sup>2</sup>

Pada intinya, sifat melawan hukum pada suatu tindak pidana administrasi terkait dengan penentuan pada cabang hukum lain (ketentuan adminitratif tertentu). Apabila penentuan sifat melawan hukum pada suatu tindak pidana diletakkan secara mandiri, maka disebut sebagai *generic crime* (pembunuhan, penganiayaan, pencurian atau tindak pidana lain yang dapat berdiri sendiri).

Pada dasarnya, KUHP pernah melakukan pembedaan terkait tindak pidana yang dapat berdiri sendiri dengan tindak pidana administratif. Apabila merujuk pada Penetapan Presiden RI (PNPS) No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama (PNPS 1/1965), maka pembentuk Undang-Undang pada saat itu telah sangat jelas melakukan pemisahan terkait pidana adminitratif dan pidana yang berdiri sendiri.

Silakan diperhatikan uraian berikut:

#### **Pasal 1**

*Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan dan mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari pokok-pokok ajaran agama itu.*

#### **Pasal 2**

*(1) Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama menteri Agama, menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.*

*(2) Apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakan organisasi atau aliran tersebut sebagai organisasi/aliran terlarang, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.*

#### **Pasal 3**

*Apabila, setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam pasal 2 terhadap orang, organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus melanggar ketentuan-ketentuan dalam pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 5 tahun.*

#### **Pasal 4**

*Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut:*

*Pasal 156a*

*Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 5 tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:*

- a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;*
- b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa*

Apa yang jelas terlihat dalam PNPS 1/1965 adalah pembentuk undang-undang saat itu hanya memasukkan pidana yang berdiri sendiri yaitu Pasal 4 ke dalam KUHP (pasal 156a). Sedangkan

---

<sup>2</sup> Barda Nawawie Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003. hlm 15.

apabila dicermati, Pasal 3 yang mengatur mengenai rumusan pidana, tidak diperintahkan oleh PNPS 1/1965 untuk dimasukkan ke dalam KUHP meskipun merupakan delik pidana. Alasannya karena Pasal 3 merupakan pidana yang bersifat administrative, yaitu pelanggaran atas Pasal 3 bergantung pada terpenuhi atau tidaknya persyaratan yang diatur dalam Pasal 2 yang merupakan ketentuan administratif.<sup>3</sup>

Sejalan dengan pemahaman ini, maka apabila melihat ketentuan delik dalam UU Narkotika, maka dapat disebut tindak pidana dalam UU Narkotika (yang dicopy ke dalam RKUHP) merupakan tindak pidana yang bersifat administratif – (meskipun menentukan apakah pidana narkotik merupakan pidana administratif akan menimbulkan perdebatan). Apabila mengambil salah satu contoh pengaturan dalam RKUHP yaitu Pasal 507 (Pasal 111 ayat (1) UU Narkotika), sebagai berikut :

*Pasal 507*

1. *Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkotika Golongan I dalam bentuk tanaman, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Kategori IV dan paling banyak Kategori V.*

Maka dapat ditemukan secara jelas dimana letak sifat pidana administratif dalam pasal berikut. Kejelasan itu terletak pada penentuan Narkotik yang dilarang untuk ditanam, dipelihara, dimiliki dan sebagainya. Perbuatan yang dilarang tersebut sangat bergantung pada pengaturan jenis narkotika yaitu berdasarkan golongannya, dalam Pasal 507 (Pasal 111 ayat (1) UU Narkotika) yaitu Narkotika Golongan I. Dengan kata lain, apabila aturan yang mengatur mengenai penggolongan narkotika dalam hal ini Golongan I diubah, maka delik pidana dan sifat melawan hukum dari pidana ini pun akan ikut berubah. Misalnya salah satu narkotika Golongan I adalah Ganja, maka apabila Pemerintah memiliki kebijakan untuk mengeluarkan, menghapus atau memindahkan Ganja sebagai Narkotika Golongan I, maka delik pidana dalam pasal ini tidak lagi dapat menyasar Narkotik jenis Ganja.

Dengan kondisi ini, maka kemudian tidak tepat mengatur pasal-pasal Narkotik ke dalam KUHP, sebab seluruh pengaturan mengenai ketentuan pidana narkotik sangat bergantung pada ketentuan yang secara khusus diatur dalam UU Narkotika itu sendiri, tidak dapat dipisahkan apalagi diatur terpisah dalam KUHP.

### **3. Dampak Kriminalisasi Tindak Pidana Narkotika dalam RKUHP Terhadap Korban Narkotika**

#### **3.1. Stigma Narkotika Bukan sebagai Masalah Kesehatan**

Dengan diakomodirnya tindak pidana narkotika dalam RKUHP negara justru secara jelas mengakomodir bahwa pendekatan yang digunakan untuk menangani masalah narkotika adalah dengan pendekatan pidana. Padahal secara internasional negara-negara dunia telah memproklamasikan pembaruan kebijakan narkotika dengan pendekatan kesehatan masyarakat<sup>4</sup>. Masalah narkotika yang pelik dan bersifat administrasi tersebut harusnya tidak disempitkan diatur

---

<sup>3</sup> Arsil, *Amandemen KUHP : Alternatif (Lain) Perubahan Hukum Pidana Indonesia*, Aliansi KUHP dan ICJR, Jakarta, 2015, hlm. 13.

<sup>4</sup> Dalam UNGASS 2016 dideklarasikan bahwa pendekatan yang digunakan untuk menangani masalah narkotika adalah dengan mendahulukan *people*, menyeimbangkan pendekatan yang berdasarkan kesehatan, hak asasi manusia dan mempromosikan keselamatan dan keamanan semua lapisan masyarakat, dalam UN, 2016, *World Drug Problem: UN Adopts New Framework for Policies to 'put people first'*, <https://news.un.org/en/story/2016/04/527112-world-drug-problem-un-adopts-new-framework-policies-put-people-first>, 11 Juli 2018.

dalam RKUHP yang hanya memuat masalah kriminalisasi perbuatan, ancaman pidana serta hukuman<sup>5</sup>.

Hal ini pun sebenarnya sudah dimuat dalam konsideran UU yang pertama kali mengatur tentang narkotika yaitu UU No. 9 tahun 1976 yang menggantikan *Verdoovende Middelen Ordonnantie* (Stbl. 1927 No. 278 Jo. No. 536). Bahwa inti dari tujuan dibentuk UU Narkotika adalah *untuk mengatur cara penyediaan dan penggunaan narkotika untuk keperluan pengobatan dan atau ilmu pengetahuan serta untuk mencegah dan menanggulangi bahaya yang dapat ditimbulkan oleh akibat sampingan dari penggunaan dan penyalahgunaan narkotika, serta rehabilitasi terhadap pecandu narkotika* (Konsideran huruf d uU No 9 tahun 1976 tentang Narkotika)

Pentingnya UU Narkotika adalah untuk mengadiminstrasikan penggunaan narkotika secara legal untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan kesehatan, pengaministrasian tersebut untuk menjamin tidak terjadinya penyalahgunaan narkotika yang akan berbahaya, hal ini jelas menandakan bahwa pada hakikatnya pengaturan UU Narkotika adalah masalah adminstrasi. Meletakkan tindak pidana narkotika begitu saja dalam satu bab dalam RKUHP bertentangan dengan tujuan diaturnya UU Narkotika, ketentuan pidana dalam UU Narkotika jelas tidak akan lepas begitu saja dari ketentuan adminitrasi yang merupakan inti diaturnya UU Narkotika.

### **3.2. Pendekatan Larangan atau *Prohibitionist* tidak terbukti**

Penanganan narkotika memerlukan komitmen yang berkelanjutan antara pemerintah dan berbagai sektor untuk menyeimbangkan antara *supply* dan *demand*, serta mengontrol agar peredaran gelap narkotika diminimalisir. Pendekatan yang hanya fokus pada pemberantasan *supply* telah terbukti tidak efektif<sup>6</sup>.

Jika pendekatan larangan terbukti maka seharusnya jumlah pengguna narkotika akan berkurang. Namun, hasil dari pendekatan pada larangan justru tidak membuat jumlah pengguna narkotika berkurang. Berdasarkan data UNODC jumlah pengguna narkotika terus meningkat dari tahun 2006 sampai dengan 2016, pada tahun 2006 UNODC mendata terdapat 208 Juta orang menggunakan narkotika, pada tahun 2016 jumlah tersebut meningkat menjadi 275 juta orang, secara prevalensi pun mengalami peningkatan pada 2006, jumlah prevalensi masyarakat dunia usia 15-64 tahun menggunakan narkotika yaitu 4,9% pada tahun 2016 meningkat menjadi 5,6%, yang dinyatakan dalam data berikut:

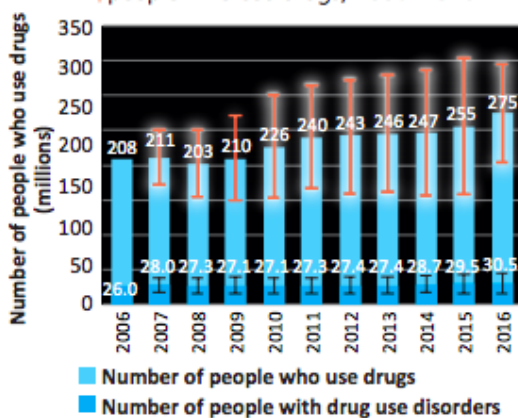
---

<sup>5</sup> Masalah tentang narkotika adalah masalah yang kompleks, membutuhkan komitmen secara nasional untuk mencapai tujuan dan banyak hal yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut, komitmen tersebut membutuhkan peran pemerintah, dan sektor farmasi baik swasta maupun publik, WHO, 2013, *How to Develop and Implement a National Drug Policy*, [http://www.who.int/management/background\\_4b.pdf](http://www.who.int/management/background_4b.pdf), 11 Juli 2018.

<sup>6</sup> Christopher J. Coyne dan Abigail R. Hall, 2017, *Four Decades and Counting The Continued Failure of the War on Drugs*, <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-811-updated.pdf>, 11 Juli 2018.

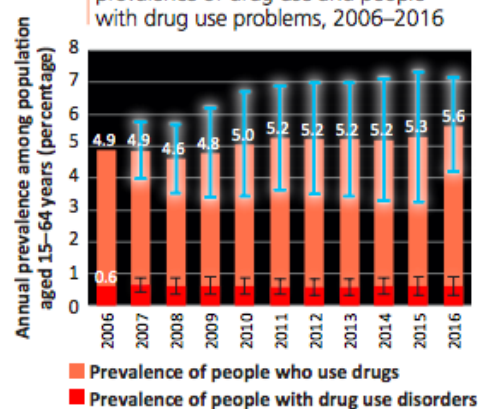
**Tabel 2. Data Jumlah Pengguna Narkotika**

**FIG. 1** Global trends in estimated number of people who use drugs, 2006–2016



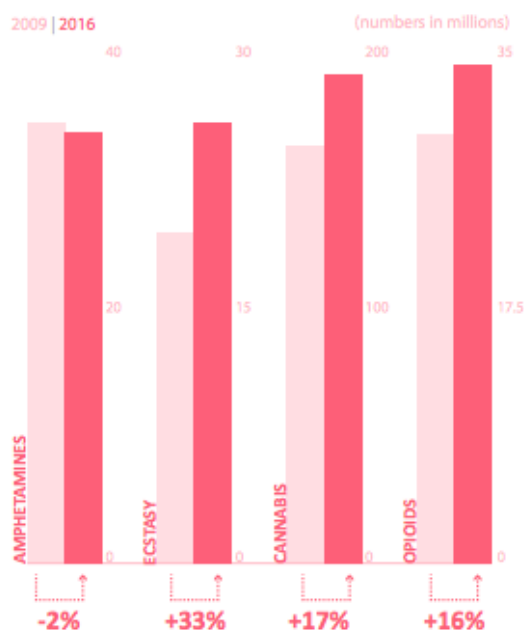
Source: UNODC, responses to the annual report questionnaire.  
 Note: Estimates are for adults (aged 15–64 years) who used drugs in the past year.

**FIG. 2** Global trends in the estimated annual prevalence of drug use and people with drug use problems, 2006–2016



Source: UNODC, responses to the annual report questionnaire.  
 Note: Estimated percentage of adults (aged 15–64 years) who used drugs in the past year.

### Illicit demand



Jumlah permintaan narkotika dari 2009 hingga 2016 juga meningkat. Penggunaan Cannabis meningkat 17% dalam kurun waktu 2009-2016, penggunaan ekstasi meningkat 33%, penggunaan opioid meningkat 16%.<sup>7</sup> Jika pendekatan larangan dalam slogan dan kebijakan *war on drugs* terbukti maka seharusnya jumlah pengguna narkotika akan berkurang dalam kurun waktu tersebut, nyatanya peningkatan penggunaan narkotika terus terjadi.

Kebijakan Narkotika dengan pendekatan punitif justru lebih menyasar untuk mengkriminalisasi pengguna narkotika, dengan penggunaan tanpa gangguan maupun yang dengan gangguan. Dalam

<sup>7</sup> IDPC, Taking Stock: A Decade Of Drug Policy, 2018, [http://fileservr.idpc.net/library/Shadow\\_Report\\_FINAL\\_ENGLISH.pdf](http://fileservr.idpc.net/library/Shadow_Report_FINAL_ENGLISH.pdf), hlm.8

konteks ASEAN contohnya Thailand melalui mekanisme peradilan pidana 2009 sampai 2015 dinyatakan bahwa kasus narkoba jenis Cannabis yang ditangani oleh sistem peradilan pidana Thailand 94,82% berasal dari kasus dengan jumlah Cannabis kurang dari 100 gram, hanya sekitar 4,18 melibatkan kasus dengan jumlah Cannabis lebih dari 100 gram sampai dengan 5,99 kilogram<sup>8</sup>. Melalui data ini dapat disimpulkan bahwa *War on Drugs* yang digadang-gadangkan justru tidak mencapai tujuan awalnya yaitu untuk menghapus peredaran gelap narkoba, malah menysasar kepemilikan narkoba dengan jumlah kecil.

Negara-negara di dunia juga telah menyerukan bahwa pendekatan perang terhadap narkoba terbukti tidak efektif. Dalam laporan yang disusun oleh jaringan 174 Organisasi Masyarakat Sipil di seluruh dunia yang menguji tentang kebijakan narkoba selama 10 tahun terakhir dari UNODC dalam slogan *war on drugs* pada Oktober 2018 lalu menyatakan bahwa kebijakan pelarangan narkoba lewat slogan *war on drugs* telah gagal mencapai tujuan untuk menghapuskan peredaran gelap narkoba. Dalam paparan data yang komprehensif, laporan ini menyimpulkan semangat perang terhadap narkoba telah membawa dampak peningkatan 145% kematian akibat narkoba, mencapai 450.000 kematian di tahun 2015<sup>9</sup>. Statistik secara global menunjukkan kebijakan punitif dalam narkoba termasuk kriminalisasi pengguna narkoba telah membawa terjadinya fenomena *mass incarceration* atau pemenjaraan secara massif dimana 1 dari 5 narapidana di dunia berasal dari tindak pidana narkoba dan sebagai besar untuk penggunaan personal.<sup>10</sup>

Tidak ada bukti ilmiah bahwa kriminalisasi dapat menurunkan angka pengguna narkoba. Amerika Serikat salah satu contoh, melakukan penahanan massal pada pengguna narkoba selama 40 tahun, dan cara ini sama sekali tidak berhasil. Hanya 10% persepsi publik Amerika Serikat yang percaya bahwa “Perang terhadap Narkoba” dapat berjalan sukses, namun 66% persepsi publik mengarah ke kegagalan<sup>11</sup>.

Dalam konteks Indonesia, keefektifan kebijakan punitif narkoba juga dipertanyakan dan tidak pernah terbukti. Jumlah pengguna narkoba terus meningkat, jumlah pengguna narkoba yang harus dipenjara pun menunjukkan peningkatan. Sekalipun dengan menghukum pengedar narkoba sampai dengan pidana mati<sup>12</sup>, jumlah peredaran gelap narkoba terus meningkat.

**Tabel 3. Jumlah Pengguna dan Pengedar Narkoba dalam LAPAS**

No	Tahun	Jumlah Pengguna Narkoba dalam Lapas	Selisih per tahun	Jumlah Pengedar Narkoba	Selisih per tahun
1.	2015	26.330		37.025	
2.	2016	28.647		53.301	Meningkat

<sup>8</sup> Presentasi Verapun Ngammee, Ozone foundation, *Drug policy and human right in East Asia*, Oktober 2017: University of Hong Kong.

<sup>9</sup> IDPC, *Taking Stock: A Decade Of Drug Policy, 2018*, [http://fileservr.idpc.net/library/Shadow\\_Report\\_FINAL\\_ENGLISH.pdf](http://fileservr.idpc.net/library/Shadow_Report_FINAL_ENGLISH.pdf), hlm.8

<sup>10</sup> *ibid*

<sup>11</sup> ICJR, 2017, *Penanganan dan Dekriminalisasi Pengguna Narkoba dalam Revisi UU Narkoba*, <http://icjr.or.id/penanganan-dan-dekriminalisasi-pengguna-narkoba-dalam-revisi-uu-narkoba/>, 11 Juli 2018.

<sup>12</sup> Pemerintah Presiden Joko Widodo tercatat telah melakukan 18 eksekusi terpidana kasus narkoba dalam tiga tahap eksekusi sepanjang 2015-2016: 18 Januari 2015: 6 orang, 29 April 2015: 8 orang, 29 Juli 2016: 4 orang

			Meningkat 2.317		16.276
3.	2017	36.773	Meningkat 8.126	63.243	Meningkat 9.942

\*diakses pada SDP Kemenkumham 9 Januari 2019

Tahun 2017 tercatat sebagai tahun dengan jumlah peningkatan jumlah pengguna narkoba dikirim ke penjara yaitu mencapai kenaikan dengan jumlah 8.126 orang pengguna narkoba di kirim ke penjara.

### 3.3. KUHP Yang Kaku Mengancam Pendekatan Kesehatan

KUHP merupakan salah satu undang-undang paling tua di Indonesia, sejak diberlakukan secara nasional tahun 1946 di Negara Indonesia, KUHP menjadi tulang punggung dan jantung perkembangan pidana. Tidak sedikit perubahan yang terjadi pada KUHP. Perubahan tersebut terbagi dalam tiga jalur umum, yaitu perubahan pertama dari KUHP Belanda ketika disesuaikan dengan kebutuhan Indonesia, perubahan sebagian pasal (KUHP tidak pernah diubah seluruhnya) melalui Undang-Undang lain dan pasca hadirnya Mahkamah Konstitusi melalui Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.

Dari seluruh cara perubahan tersebut, fleksibilitas KUHP dalam mengikuti perubahan jaman dan politik hukum di Indonesia memang cukup kaku. Apabila dilihat melalui perubahan yang terjadi dengan Undang-Undang misalnya, tercatat hanya beberapa perubahan yang terjadi, itu pun dengan rentang waktu yang begitu lama. Daftar Undang-Undang yang Merevisi KUHP dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel 4. Daftar Undang-Undang yang Merevisi KUHP**

No.	Undang-Undang yang Mengubah KUHP	Keterangan
1.	UU No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana	Mengubah banyak ketentuan dalam KUHP
2.	UU No. 8 Tahun 1951 tentang Penangguhan Pemberian Izin kepada Dokter dan Dokter Gigi	Menambahkan pasal 512a
3.	UU No. 73 Tahun 1958 Peraturan Hukum Pidana untuk Seluruh Wilayah Indonesia dan Perubahan KUHP	Menambah Pasal 52a, 142a, dan 154a
4.	Perpu No. 16 Tahun 1960 Beberapa Perubahan dalam KUHP	Mengubah nilai uang dalam pasal 364, 373, 379 dst
5.	Perpu No. 18 Tahun 1960 Perubahan Jumlah Hukuman Denda Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Dan Dalam Ketentuan-Ketentuan Pidana Lainnya Yang Dikeluarkan Sebelum Tanggal 17 Agustus 1945	Mengubah penyebutan mata uang dari gulden menjadi rupiah, dan mengubah jumlah denda
6.	Perpu No. 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan,	Memperberat beberapa ketentuan dalam Bab Kejahatan Jabatan



	Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi (x)	
7.	UU No. 1 Tahun 1960 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Menambah hukuman dalam pasal 359
8.	PNPS No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama	Menambah pasal 156a
9.	UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Memperberat ancaman pidana pasal 209, 210, 387, 388, 418, 419, 420, 423 dan 425
10.	UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian	Memperberat ancaman pidana pada pasal 303, memindahkan pasal 542 menjadi pasal 303bis dan memperberat ancaman hukumannya
11.	UU No. 4 Tahun 1976 tentang Perubahan dan Penambahan Beberapa Pasal dalam KUHP terhadap Penerbangan	Mengubah pasal 3 dan 4, menambahkan pasal 95a-c serta menambahkan Bab XXIXA dan
12.	UU No. 3 Tahun 1997 tentang Peradilan Anak	Mencabut pasal 45, 46 dan 47
13.	UU No. 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara	Menambah Pasal 107a-f
14.	UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Memperberat ancaman pidana pada pasal pasal 209, 210, 387, 388, 418, 419, 420, 423 dan 425
15.	UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Mencabut pasal pasal 209, 210, 387, 388, 418, 419, 420, 423 dan 425
16.	UU No. 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang	Mencabut pasal 297 dan 304

Apabila dilihat table di atas, maka selama 7 tahun, hanya ada 16 kali perubahan yang dilakukan pada KUHP melalui Undang-undang.

Kondisi ini menunjukkan bahwa KUHP memiliki fleksibilitas yang sangat kaku, tidak mudah dirubah dan memiliki politik pemidanaan yang sangat tinggi. Sifat ini berbeda dengan isu Narkotika yang sangat dinamis dan memiliki tingkat perubahan yang sangat tinggi. Politik hukum pidana Indonesia selama ini, apabila dilihat dari sejarah perubahan KUHP, menunjukkan ada tingkat kekakuan yang sangat tinggi, KUHP sangat sulit berubah mengikuti perkembangan isu. Pembentuk Undang-Undang di Indonesia lebih sering melakukan pengaturan di luar KUHP dari pada merubah ketentuan dalam KUHP, kondisi ini terlihat pasca 1997, dimana perubahan dalam KUHP lebih banyak melakukan pencabutan daripada perubahan atau penambahan substatif seperti tindak pidana Korupsi dan TPPO.

#### 4. RKUHP dan Pasal Karet yang Membuat Pengguna Narkotika dikirim ke Penjara

Dengan memasukkan ketentuan mengenai tindak pidana narkotika dalam RKUHP, pemerintah justru akan meneruskan kegagalan kebijakan narkotika yang dilakukan oleh Indonesia. Perumus RKUHP begitu saja melakukan salin-tempel ketentuan pada pasal-pasal tindak pidana dalam UU Narkotika, termasuk rumusan yang memuat pasal karet yang dapat memenjarakan pecandu dan korban penyalahguna narkotika. Ketentuan tersebut ditempatkan pada skema penghukuman yang jelas-jelas berlawanan dengan UU Nomor 35 Tahun 2009 yang menempatkan rehabilitasi sebagai tanggung jawab negara dan hak pecandu dan korban penyalahguna narkotika.

Sebenarnya UU Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika telah menjamin bahwa UU ini dibuat untuk menjamin pengaturan upaya rehabilitasi medis dan sosial bagi Penyalah Guna dan pecandu Narkotika yang tercantum dalam Pasal 4 huruf d jo Pasal 54 jo Pasal 55 jo Pasal 103 jo Pasal 127 UU Narkotika. Ketentuan tentang tujuan pengaturan rehabilitasi bagi penyalahguna dan pecandu ini lah yang membedakan UU Narkotika saat ini berbeda dari UU yang sebelumnya. UU Narkotika juga menjamin bahwa korban penyalahguna dan pecandu narkotika wajib mendapatkan rehabilitasi.

Namun, bukan berarti pasal ini tanpa masalah, adanya pasal ini tidak menjamin para penyalahguna dan pecandu narkotika dapat direhabilitasi dan tidak diputus dengan pidana penjara lewat pasal penguasaan ataupun kepemilikan narkotika.

Walaupun ada jaminan bagi pecandu yang menjalani rehabilitasi tidak dipidana (Pasal 128 ayat (2)), namun pada kenyataannya, pecandu tetap dipidana. Berdasarkan riset yang dilakukan LBH Masyarakat pada 2016, 75,8% peserta rehabilitasi wajib, tetap dijerat pidana meskipun sudah menunjukkan bukti keikutsertaan dalam rehabilitasi<sup>13</sup> wajib.

Berdasarkan riset ICJR pada 2012, ditemukan hanya 10% putusan Hakim Agung yang memberikan putusan rehabilitasi bagi pengguna narkotika. Selain itu, Riset ICJR, Rumah Cemara dan EJA pada 2015 di PN Surabaya menyatakan hanya 6% putusan hakim yang menempatkan pengguna narkotika ke tempat rehabilitasi. Temuan ini dikonfirmasi oleh LBH Masyarakat pada 2015, yang menunjukkan bahwa dari 522 putusan Hakim se-Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok dan Bekasi) terhadap pengguna sepanjang 2014, hanya 43 orang yang diberikan putusan rehabilitasi. Hal ini lah yang membuat angka pengguna narkotika yang masuk ke penjara terus meningkat dari tahun ke tahun.

**Tabel 5. Peningkatan Jumlah Pengguna Narkotika dalam Penjara<sup>14</sup>**

No	Tahun	Jumlah Pengguna Narkotika dalam Lapas	Selisih per tahun
1.	2013	26.101	
2.	2014	28.609	Meningkat 2.508
3.	2015	26.330	Menurun 2.279
4.	2016	28.647	Meningkat 2.317
5.	2017	36.773	Meningkat 8.126

<sup>13</sup> Ihsanuddin, 2017, *Salah Kaprah Penegakan Hukum, Banyak Pecandu Dipenjara*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/03/05050091/salah-kaprah-penegakan-hukum-banyak-pecandu-berakhir-di-penjara>, diakses pada 16 Februari 2018.

<sup>14</sup> Diolah oleh ICJR dari Sistem Database Pemasarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, 9 Januari 2019.

Berdasarkan data Dirjen Pemasyarakatan di atas, jumlah pengguna narkoba yang dikirim ke penjara akibat adanya pasal karet UU Narkotika cenderung mengalami peningkatan. Pada 2017 peningkatan tersebut cukup signifikan (mencapai 8.126 orang) dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Data ini menunjukkan bahwa terdapat kegagalan kebijakan narkoba di Indonesia yang semakin jelas di 2017, sepanjang 2017 terjadi peningkatan jumlah pemidanaan bagi pengguna narkoba mencapai lebih dari 3 kali lipat dari peningkatan pada 2016. Upaya pemerintah yang secara masif mengatakan perang terhadap narkoba justru menysasar para pengguna dan pecandu narkoba yang seharusnya memperoleh akses kesehatan yang merupakan hak asasi mereka dan secara jelas melanggar tujuan pembentukan UU Narkotika.

Sayangnya perumus RKUHP tidak melihat permasalahan ini, dengan begitu saja memandang narkoba sebagai tindak pidana hanya melihat bab tentang Ketentuan Pidana sehingga menyalin saja pengaturan tentang potensi kriminalisasi bagi pecandu dan penyalahguna narkoba, lewat kembali diaturnya pasal tentang penguasaan kepemilikan tanpa melihat korban pecandu atau korban penyalahguna narkoba. Jaminan pecandu dan korban penyalahguna narkoba akan mendapat rehabilitasi pun jelas tidak akan tercapai apabila diatur dalam KUHP.

Masalah narkoba pun telah menjadi salah satu masalah utama di Lapas seluruh Indonesia. Hampir 40% penghuni Rutan dan Lapas di Indonesia berasal dari tindak pidana narkoba, baik pengguna ataupun pengedar<sup>15</sup> dengan jumlah yang terus meningkat. 61% Peningkatan penghuni lapas berasal dari tindak pidana narkoba<sup>16</sup>. Layanan rehabilitasi di Lapas pun sudah dihentikan pemerintah<sup>17</sup> dengan dalih terjadi peredaran gelap narkoba di lapas<sup>18</sup>.

Dengan jumlah pengguna yang cukup banyak, dan tidak tersedianya layanan rehabilitasi di dalam Lapas, maka Lapas dan Rutan menjadi tempat pemasaran narkoba yang menggiurkan bagi para pelaku peredaran gelap narkoba. Kepala BNN Budi Waseso pada Juni 2017 menyatakan bahwa 50% peredaran gelap narkoba di Indonesia dikendalikan dari balik penjara<sup>19</sup>. Hal ini pun telah diamini oleh Sekretaris Jenderal Ditjen Pemasyarakatan, Sri Puguh Budi Utami yang menyatakan bahwa upaya pemberantasan peredaran narkoba di Lapas sering terjadi bukan karena kurangnya petugas, namun karena penghuni lapas yang kebanyakan pengguna narkoba adalah pasar<sup>20</sup>, pihak pemasyarakatan juga mengkritik bahwa pengguna narkoba seharusnya diserahkan ke pusat rehabilitasi bukan ke Rutan.

Perlu diingat, bahwa peredaran gelap narkoba khususnya di lapas dan meningkatnya jumlah pecandu narkoba dalam lapas adalah karena pemerintah gagal mengontrol narkoba, gagal menyeimbangkan permintaan dan penawaran narkoba. Menyebabkan peredaran gelap tumbuh

---

<sup>15</sup> Diolah oleh ICJR dari Sistem Database Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, 11 Juli 2018.

<sup>16</sup> Diolah oleh ICJR dari Sistem Database Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, 11 Juli 2018.

<sup>17</sup> Yoga Sukmana, 2017, *Dianggap Mubazir, Rehabilitasi Narkoba di Lapas Dihentikan*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/27/17133421/dianggap-mubazir-rehabilitasi-narkoba-di-lapas-dihentikan>, 11 Juli 2018.

<sup>18</sup> Bimo Wiwoho, 2017, *BNN: 50 Persen Peredaran Narkoban dikendalikan dari Penjara*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170713145408-12-227647/bnn-50-persen-peredaran-narkoba-dikendalikan-dari-penjara>, 11 Juli 2018.

<sup>19</sup> Tanpa Nama, *Narkoba dan Lapas*, <https://nasional.sindonews.com/read/1214031/16/narkoba-dan-lapas-1497545429>, diakses pada 16 Februari 2018

<sup>20</sup> Teguh Firmansyah, *Lapas Menjadi Pangsa Pasar Narkoba*, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/02/25/olxmkn377-lapas-menjadi-pangsa-pasar-narkoba>, diakses pada 16 Februari 2018

subur, narkoba tidak aman meningkat<sup>21</sup>, dampak buruk narkoba meningkat dan membawa pecandu narkoba ke penjara tanpa akses rehabilitasi. Kegagalan ini lantas dilanjutkan kembali lewat RKUHP yang percaya pendekatan kriminal akan efektif mengatasi permasalahan narkoba.

## 5. Rekomendasi

Merujuk pada perdebatan terkait masuknya Tindak Pidana Narkoba ke dalam RKUHP, maka fokus dari pemerintah dan DPR harusnya lebih pada perlindungan korban dari narkoba itu sendiri. Dalam kondisi ini, maka penting memastikan adanya peraturan perundang-undangan yang secara holistik dan sistematis memberikan perlindungan tersebut. Terkait dengan hal itu maka terdapat beberapa rekomendasi, yaitu :

1. Memastikan adanya pembahasan yang didasarkan pada perspektif kesehatan masyarakat. Maka perlu membuka diskusi terkait narkoba yang lebih luas, termasuk mengundang Kementerian/Lembaga yang bergerak di isu kesehatan serta melakukan pendalaman isu terkait dampak kriminalisasi bagi penanggulangan narkoba.
2. Mengeluarkan Tindak Pidana Narkoba dari dalam Rancangan KUHP, selain karena mengancam aspek pendekatan kesehatan, tindak pidana Narkoba bersifat administratif.
3. Memastikan tidak ada pasal dalam RKUHP yang dapat mengkriminalisasi korban narkoba. Pemerintah dan DPR harus kembali pada komitmen awal terkait pendekatan kesehatan dalam menanggulangi masalah Narkoba.

---

<sup>21</sup> Salah satu permasalahan mendasar kebijakan narkoba yang fokus kepada pengurangan *supply* adalah bahwa pemerintah tidak dapat mengontrol kemurnian narkoba, yang menyebabkan orang mengkonsumsi narkoba secara tidak aman dalam Christopher J. Coyne dan Abigail R . Hall, *Loc.Cit.*

## Profil Penyusun

**Erasmus A.T. Napitupulu**, saat ini berkarya sebagai Peneliti di ICJR. Aktif dalam advokasi beberapa peraturan perundang-undangan dan isu hukum nasional, diantaranya Rancangan KUHP dan Rancangan KUHP. Sebelumnya pernah melakukan penelitian dengan ICJR terkait isu narkoba dalam putusan pengadilan anak (2013 dan 2016) dan penerapan kebijakan narkotik bagi pengguna dalam putusan Mahkamah Agung (2013 dan 2016).

**Maidina Rahmawati**, lulusan Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2016 yang saat ini berkarya sebagai Peneliti di Institute for Criminal Justice Reform (ICJR). Sejak Mei 2016 aktif dalam advokasi beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan kekerasan seksual, peradilan pidana yang adil bagi perempuan, dekriminasi pengguna narkoba, dan penguatan sistem hukum untuk menghilangkan diskriminasi kepada orang dengan HIV/AIDS.

## Profil ICJR

Institute for Criminal Justice Reform, disingkat ICJR, merupakan lembaga kajian independen yang memfokuskan diri pada reformasi hukum pidana, reformasi sistem peradilan pidana, dan reformasi hukum pada umumnya di Indonesia.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi Indonesia pada masa transisi saat ini adalah mereformasi hukum dan sistem peradilan pidananya ke arah yang demokratis. Di masa lalu hukum pidana dan peradilan pidana lebih digunakan sebagai alat penopang kekuasaan yang otoriter, selain digunakan juga untuk kepentingan rekayasa sosial. Kini saatnya orientasi dan instrumentasi hukum pidana sebagai alat kekuasaan itu dirubah ke arah penopang bagi bekerjanya sistem politik yang demokratis dan menghormati hak asasi manusia. Inilah tantangan yang dihadapi dalam rangka penataan kembali hukum pidana dan peradilan pidana di masa transisi saat ini.

Dalam rangka menjawab tantangan tersebut, maka diperlukan usaha yang terencana dan sistematis guna menjawab tantangan baru itu. Suatu grand design bagi reformasi sistem peradilan pidana dan hukum pada umumnya harus mulai diprakarsai. Sistem peradilan pidana seperti diketahui menduduki tempat yang sangat strategis dalam kerangka membangun the Rule of Law, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Sebab demokrasi hanya dapat berfungsi dengan benar apabila ada pelembagaan terhadap konsep the Rule of Law. Reformasi sistem peradilan pidana yang berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia dengan demikian merupakan “conditio sine quo non” dengan proses pelembagaan demokratisasi di masa transisi saat ini.

Langkah-langkah dalam melakukan transformasi hukum dan sistem peradilan pidana agar menjadi lebih efektif memang sedang berjalan saat ini. Tetapi usaha itu perlu mendapat dukungan yang lebih luas. Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) berusaha mengambil prakarsa mendukung langkahlangkah tersebut. Memberi dukungan dalam konteks membangun penghormatan terhadap the Rule of Law dan secara bersamaan membangun budaya hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana. Inilah alasan kehadiran ICJR.

**Sekretariat: Jl. Attahiriyah No. 29 Pejaten Barat, Pasar Minggu,  
Jakarta Selatan – 12510 Phone/Fax : 0217981190 Email :  
infoicjr@icjr.or.id**

 ICJRid  ICJRID  ICJRID  perkumpulanicjr

## **Profil Rumah Cemara**

Rumah Cemara adalah organisasi berbasis komunitas untuk Orang dengan HIV AIDS dan Pengguna NAPZA yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup Orang dengan HIV AIDS dan Pengguna NAPZA dengan menggunakan pendekatan sebaya ;

### **Visi:**

Rumah Cemara memimpikan Indonesia tanpa diskriminasi, dimana semua orang memiliki akses yang sama dalam pelayanan kesehatan terkait HIV dan pengguna NAPZA, perlindungan terhadap hak dasar dan kesempatan meningkatkan pembangunan manusia.

### **Misi:**

Rumah Cemara berkontribusi terhadap respon nasional untuk kebijakan HIV AIDS dan Pengguna Napza, hak azasi manusia, hukum dan kesempatan peningkatan pembangunan manusia.

### **RUMAH CEMARA**

**Jl. Gegerkalong Girang No. 52,**

**Bandung**

**Jawa Barat, Indonesia**

**Phone: +62(0)222011550**

**Fax: +62(0)222011550**

**Email: rumah\_cemara@rumahcemara.org**