

Jurnal Peradilan Indonesia

teropong

EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM NARKOTIKA DI INDONESIA

Badan Narkotika Nasional dan Jebakan Kelembagaan

Adrianus Meliala

40 Tahun “Perang Melawan Narkotika”: Pengelolaan Narkotika oleh Negara, Perang Bukan Solusi

Patri Handoyo & Ingrid Irawati Atmosukarto

Menelusuri Perlindungan Hak Anak Pengguna Narkotika dalam Kerangka Hak Asasi Manusia Internasional

Naila Rizqi Zakiah

Mengantisipasi Pemberantasan Perdagangan Ilegal Narkotika Melalui Sistem Peradilan Pidana (Suatu Observasi Untuk Diskusi)

Mardjono Reksodiputro

Reformulasi Kebijakan Narkotika: Penegasan Unsur Mens Rea sebagai Jaminan Hak Pecandu Narkotika

Sahid Hadi

Perlindungan Anak dalam Kebijakan Narkotika: Tindak Pidana Narkotika yang Dilakukan Anak

Derry Ulum

The Indonesia National Rehabilitation Movement: Where are we moving to?

Eunike Sri Tyas Suci, Riza Sarasvita, Mushlihah, Diah Setia Utami

JPer	Vol. 5	Halaman 1-119	Depok 1 Januari 2017	ISSN 2460-2043
------	--------	------------------	-------------------------	-------------------

JURNAL PERADILAN INDONESIA

Jurnal Berkala MaPPI FHUI

ISSN 2460-2043

Volume 5, Agustus 2016 - Januari 2017

Pelindung

Prof. Dr. Topo Santoso, S.H., M.H.

Dewan Pengawas

Wiwiek Awiati, S.H., M.Hum.

Asep Rahmat Fajar, S.H., M.A.

Junaedi, S.H., M.Si., LL.M.

Penanggung Jawab

Hasril Hertanto, S.H., M.H.

Ketua Dewan Redaksi

Choy Risda Ramadhan, S.H., LL.M.

Sekretaris Dewan Redaksi

Bestha Inatsan Ashila, S.H.

Editor

Cendy Adam, S.H.

Siska Trisia, S.H.

Anggota Dewan Redaksi

Muhammad Rizaldi, S.H.

Adery Ardhan Saputro, S.H.

Dio Ashar Wicaksana, S.H.

Redaksi Pelaksana

Aulia Ali Reza, S.H.

Andreas Nathaniel Marbun, S.H.

Bela Annisa, S.H.

Tata Usaha & Pemasaran

Dian Saraswati, A.Md.

Raisa Melania Sriyanti, S.IA.

Desain dan Tata Letak

Rizky Banyualam, S.H.

JURNAL PERADILAN INDONESIA (TEROPONG) merupakan jurnal terbitan Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI-FHUI) yang membahas isu terkini seputar dunia peradilan. Melalui Teropong kami mencoba untuk melakukan pencerdasan terhadap masyarakat terkait isu-isu di dunia peradilan. Teropong terbit setiap dua kali setahun pada bulan Juni dan Desember

JURNAL PERADILAN INDONESIA

Jurnal Berkala MaPPI FHUI

ISSN 2460-2043

Volume 5, Agustus 2016 - Januari 2017

Kata Pengantar	iii
Badan Narkotika Nasional dan Jebakan Kelembagaan AdrianusMeliala.....	1 - 8
40 Tahun “Perang Melawan Narkotika”: Pengelolaan Narkotika oleh Negara, Perang Bukan Solusi Patri Handoyo & Ingrid Irawati Atmosukarto.....	9 - 26
Menelusuri Perlindungan Hak Anak Pengguna Narkotika dalam Kerangka Hak Asasi Manusia Internasional Naila Rizqi Zakiah	27 - 52
Mengantisipasi Pemberantasan Perdagangan Ilegal Narkoba Melalui Sistem Peradilan Pidana (Suatu Observasi Untuk Diskusi) Mardjono Reksodiputro.....	53 - 69
Reformulasi Kebijakan Narkotika: Penegasan Unsur Mens Rea sebagai Jaminan Hak Pecandu Narkotika Sahid Hadi	71 - 86
Perlindungan Anak dalam Kebijakan Narkotika: Tindak Pidana Narkotika yang Dilakukan Anak Derry Ulum	87 - 106
The Indonesia National Rehabilitation Movement: Where are we moving to? Eunike Sri Tyas Suci, Riza Sarasvita, Mushlihah, Diah Setia Utami	107 - 119

Kata Pengantar

Kebijakan mengenai narkoba pada Pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla sangat menarik untuk dibahas. Pemerintah telah menetapkan “Pencegahan dan Penanggulangan Narkoba” sebagai salah satu bagian dalam Agenda Pembangunan Politik, Hukum, dan Keamanan yang tertuang di Rencana Jangka Menengah dan Panjang (RPJMN 2015-2019). Pada dokumen teknokratik RPJMN 2015-2019, pemerintah mengesankan prioritasnya pada kebijakan pencegahan. Beberapa hal terkait pencegahan lebih banyak diuraikan seperti penguatan lembaga terapi dan rehabilitasi, rehabilitasi pada korban dan/ atau pecandu narkoba, serta diseminasi tentang bahaya narkoba.

Akan tetapi, pemerintah Indonesia terkesan lebih mengedepankan upaya penindakan yang punitif. Pergantian Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN) Anang Iskandar menjadi Budi Waseso, eksekusi hukuman mati terpidana narkoba, penolakan Presiden terhadap permohonan grasi, hingga kerapnya penangkapan serta penuntutan terhadap pengguna narkoba merupakan beberapa peristiwa terkait pelaksanaan kebijakan narkoba pada pemerintahan Jokowi- JK.

Dalam tataran internasional, kebijakan narkoba (*drug policy*) juga mengalami perdebatan yang sangat krusial. Presiden Filipina, Rodrigo Duterte, melaksanakan kebijakan yang mengundang kritik karena telah membunuh lebih dari 8.000 orang terkait narkoba tanpa melalui proses peradilan. Di sisi lain, negara-negara Asia Tenggara yang tergabung dalam ASEAN sedang meninjau ulang target utopis Drug-Free ASEAN 2015 sebab seluruh negara kesulitan merealisasikan target tersebut. Pada tahun 2016, *United Nation General Assembly* juga membahas permasalahan narkoba dunia pada *Special Session*. Pembahasan pada sesi khusus tersebut mengutamakan hak asasi manusia dan kesehatan yang terkait dengan isu narkoba.

Jurnal Teropong edisi kali ini berupaya mengumpulkan beberapa tulisan dari berbagai ahli dalam isu kebijakan narkoba. Prof. Adrianus Meliala, Guru Besar Kriminologi UI, menuliskan evaluasi terhadap upaya pencegahan dan penindakan narkoba yang dilakukan oleh Badan Narkotika. Prof. Adrianus mengkritik kiprah Badan Narkotika yang telah diinisiasi sejak puluhan tahun lalu, namun faktanya angka pengguna narkoba tetap meningkat. Patri Handoyo dan Ingrid Irawati kemudian menguraikan kurang tepatnya kebijakan “perang melawan narkoba” karena lebih banyak menghasilkan kerugian seperti seperti besarnya biaya yang dikeluarkan atau kesehatan warga yang terabaikan.

Terkait langkah “perang melawan narkoba, Nalia Rizqi menyatakan anak mengalami dampak yang sangat buruk akibat perang tersebut. Nalia menguraikan dan

mamaparkan fakta di mana anak berhadapan dengan hukum pada perkara narkotika tidak dipenuhi hak-haknya sebagai anak yang dijamin dalam Konvensi Hak Anak dan Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA). Derry Ulum kemudian menekankan untuk mengutamakan kepentingan terbaik anak dalam menghadapi permasalahan narkotika. Derry berpendapat bahwa hukum pidana bukanlah kebijakan utama untuk mengatasi masalah narkotika pada anak.

Kedepannya, beberapa perubahan kebijakan narkotika perlu diperbarui. Sahid Hadi, misalnya, mengusulkan penambahan *mens rea* dalam ketentuan pidana narkotika. Hal ini untuk mencegah dan mengurangi ppidanaan terhadap pengguna narkotika yang semestinya memperoleh rehabilitasi. Selain itu, Prof. Mardjono Reksodiputro juga merekomendasikan agar penegak hukum lebih fokus menangani dan menindak sindikat narkotika besar dan terorganisir yang memasukan dan mengedarkan narkotika di Indonesia. Beliau juga menyebutkan perlunya fasilitas rehabilitasi untuk mendukung konsep mengurangi bahwa (*harm reduction*) narkotika. Eunika, Diah, Mushlihah, dan Riza kemudian menyarankan konsep rehabilitas yang ideal paska melakukan evaluasi terhadap rehabilitasi yang dilaksanakan oleh pemerintah.

MaPPI FHUI mengucapkan terima kasih kepada para penulis yang telah mengirimkan tulisannya dan bersedia untuk menyempurnakan berdasarkan masukan. Kami juga berterima kasih kepada penelaah (*reviewer*) yang telah membantu dalam penerbitan Jurnal Teropong edisi kali ini. Semoga Jurnal Teropong ini berguna bagi reformasi kebijakan narkotika Indonesia.

Depok, 16 Maret 2017

Choky R. Ramadhan S.H., LL.M.

Ketua Harian MaPPI FHUI

Badan Narkotika Nasional dan Jebakan Kelembagaan

Adrianus Meliala*

Abstrak

Hampir tidak ada lembaga yang gagal memenuhi target kinerja tapi malah dihadiah peningkatan status kelembagaan. Itu hanya terjadi bagi Badan Narkotika Nasional. Ancaman 4 juta orang Indonesia yang kini berstatus pecandu menjadikan pemerintah dan DPR permisif terhadap kebutuhan memperkuat kelembagaan BNN dari waktu ke waktu.

Kata kunci: kinerja, kelembagaan, Badan Narkotika Nasional

A. Latar Belakang

Permasalahan narkoba di Indonesia dapat diwakili oleh satu kata saja: meningkat. Peningkatan itu terjadi baik pada konteks pengguna, variasi dan jumlah narkoba yang digunakan hingga konteks korbannya. Data yang dirilis Badan Narkotika Nasional (BNN) secara konsisten memperlihatkan hal itu. Jumlah pengguna narkoba sebesar 1,5% dari populasi atau 3,2 juta orang dengan kisaran 2,9 sampai 3,6 juta orang (Puslitkes UI, 2005) terdiri atas 69% kelompok teratur pakai dan 31% kelompok pecandu dengan jumlah pengguna laki-laki 79% dan perempuan 21%. Dari kelompok teratur pakai terdiri dari penyalahguna ganja sebesar 71%, *shabu-shabu* 50%, ekstasi 42% dan obat penenang 22%. Dari kelompok pecandu terdiri atas penyalahguna sebesar 75% heroin/*putaw* sebesar 62%, *shabu* 57%, ekstasi 34% dan obat penenang 25%.

Pada tahun 2004, biaya ekonomi dan sosial penyalahgunaan narkoba yang terjadi di Indonesia diperkirakan sebesar Rp 23,6 triliun. Penyalahgunaan jarum suntik atau IDU (*injected drug users*) sebesar 56% atau 572.000 orang dengan kisaran 515-630.000 orang. Biaya ekonomi terbesar adalah untuk pembelian/konsumsi narkoba yaitu sebesar Rp 11,3 triliun, sementara itu angka kematian pecandu 1,5 % per tahun atau 15.000 orang. Jumlah kasus narkoba di Indonesia meningkat sebesar 290% dalam lima tahun terakhir atau rata-rata hampir 58% per tahun. Sementara itu, jumlah tersangka tindak kejahatan narkoba dalam ku-

* Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia; Anggota OMBUDSMAN Republik Indonesia 2016 – 2021.

run waktu yang sama meningkat 278% atau rata-rata 56% per tahun. Padahal, Indonesia bertekad menjadi negara bebas narkoba pada 2015 seperti halnya negara-negara ASEAN. Hal ini pertama kali dilontarkan Sutanto, Kepala Pelaksana Harian BNN ketika itu (Majalah Badan Narkotika Nasional, 2005).

Pada kurun waktu 2006-2010, data resmi BNN juga mencatat prevalensi penyalahgunaan narkoba 1,99% dari jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2008, yang artinya mencapai 3,6 juta orang. Jumlah tersebut merupakan penyalahguna dengan kategori usia yang sebagian besar berada pada usia produktif. Adapun *trend* penyalahgunaan tertinggi di Indonesia pada kurun waktu 2006-2010, sebagai gambaran, adalah narkoba sintesis khususnya shabu dan ekstasi (Sulastiana, 2013). Selanjutnya, berdasarkan hasil penelitian BNN yang bekerjasama dengan Puslitkes UI tahun 2011, diketahui bahwa angka prevalensi penyalahguna narkoba telah mencapai sebesar 2,2% dari total populasi penduduk (berusia 10-60 tahun) atau sekitar 4 juta orang. Hal ini mengalami peningkatan sebesar 0,21% bila dibandingkan tahun 2008 (1,99%) atau sekitar 3,3 juta orang. Tahun 2015, angka prevalensi penyalahguna narkoba mencapai sebesar 2,8% dari total penduduk Indonesia atau sekitar 5,1 juta jiwa (Azhar, 2014).

Pada survei Puslitkes UI tahun 2014, jumlah penyalahguna narkoba diperkirakan sebanyak 3,8 juta sampai 4,1 juta orang yang pernah menggunakan narkoba dalam setahun terakhir (*current users*). Dengan kata lain, dari sekitar 44 sampai 48 orang dari mereka yang berusia 10-59 tahun ada 1 orang yang masih atau pernah menggunakan narkoba di tahun 2014 (Jurnal Data BNN, 2014). Berdasarkan hasil survei tersebut dapat tergambarkan adanya kecenderungan peningkatan angka prevalensi penyalahguna narkoba, atau dengan kata lain konsumen narkoba atau permintaan akan narkoba oleh penduduk di Indonesia usia 10-59 tahun yang pernah menggunakan narkoba setahun terakhir (Ida Utari, 2015). Alhasil, berdasarkan asumsi hasil penelitian di tahun 2011, dapat diproyeksikan jumlah penyalahguna narkoba pada tahun 2015 yang lalu mencapai 5,8 juta orang, sedangkan di tahun 2019 mencapai 7,4 juta orang (Rencana Aksi BNN, 2014). Adapun kerugian ekonomi akibat peredaran gelap narkoba pada tahun 2011 diperkirakan sebesar Rp 48,2 triliun (Iskandar, 2013)

B. Perkembangan Badan Narkotika Nasional

Satu hal yang kerap tidak disadari adalah bahwa di tengah situasi permasalahan prevalensi narkoba yang meningkat, maka meningkat pula sumber daya yang dialokasikan negara kepada lembaga yang digadang-gadang sebagai pengendali atau bahkan pemusnah barang haram ini. Apabila peningkatan prevalensi narkoba di masyarakat dapat dianggap sebagai kegagalan, maka menarik

bahwa lembaga yang gagal menunjukkan kinerja makro seperti BNN malah memperoleh peningkatan sumberdaya.-

Kiprah BNN dimulai pada tahun 1971, yakni saat dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) RI Nomor 6 Tahun 1970 kepada Kepala Badan Koordinasi Intelijen Nasional (BAKIN) untuk menanggulangi 6 (enam) permasalahan nasional yang *urgent*, salah satunya adalah penyalahgunaan narkoba (sumber: bnn.go.id). Berdasarkan Inpres tersebut, Kepala BAKIN membentuk Badan Koordinasi Pelaksanaan (Bakolak) Inpres Tahun 1971 yang salah satu tugas dan fungsinya adalah menanggulangi bahaya narkoba. Sesuai namanya, Bakolak Inpres adalah sebuah badan koordinasi kecil beranggotakan wakil-wakil dari berbagai departemen, dan berada dibawah komando dan bertanggung jawab kepada Kepala BAKIN.

Menghadapi permasalahan narkoba yang terus meningkat, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lalu mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika (UU 5/1997) dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 (UU 22/1997) tentang Narkotika. Berdasarkan kedua Undang-Undang tersebut, Pemerintah membentuk Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN) dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 116 Tahun 1999. BKNN adalah suatu badan koordinasi penanggulangan narkoba yang beranggotakan 25 instansi pemerintah yang memiliki tugas pokok dan fungsi terkait. BKNN diketuai oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) secara *ex-officio*. Dan sampai tahun 2002, BKNN tidak mempunyai personil dan alokasi anggaran tersendiri, melainkan diperoleh dari anggaran Markas Besar Polri.

Terkait ancaman narkoba yang makin serius, BKNN sebagai badan koordinasi dirasakan tidak memadai lagi. Oleh karenanya berdasarkan Keppres Nomor 17 Tahun 2002 tentang Badan Narkotika Nasional, BKNN diganti dengan Badan Narkotika Nasional (BNN). Seraya tetap mengutip sejarah BNN sebagaimana tercantum dalam situsnya, BNN sebagai lembaga forum bertugas mengkoordinasikan 25 instansi pemerintah terkait, ditambah kewenangan operasional, mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut:

1. Mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan nasional penanggulangan narkoba; dan
2. Mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan nasional penanggulangan narkoba.

Menurut Togar Sianipar (2004) selaku Kepala Pelaksana Harian (Kalakhar) BNN, kenapa BNN pada masa tertentu “jalannya seperti keong”, pertama-tama karena BNN lembaga forum, bukan Lembaga pemerintah Non-Kementerian (LPNK). Kedua, rendahnya komitmen pejabat di daerah, sehingga sebagian

besar Badan Narkotika Provinsi (BNP) dan Badan Narkotika Kabupaten/Kota (BNK) belum bekerja optimal.

Dengan struktur kerja mulai dari BNN, BNP hingga BNK, maka masing-masing merupakan mitra kerja pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang masing-masing pula bertanggung jawab kepada Presiden, gubernur dan bupati/walikota. Namun masing-masing pejabat (baik di BNN, BNP dan BNK) tidak mempunyai hubungan struktural-vertikal dengan BNN (Sejarah BNN, www.bnn.go.id). Menurut Togar Sianipar, maka BNP dan BNK merupakan ujung tombak BNN untuk melaksanakan kebijakan dan strategi P4GN di daerah. Namun kinerja BNP dan BNK banyak yang belum efektif karena tidak ada suntikan dana. Agar kedua lembaga itu bisa bekerja, maka perlu ada dukungan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 7 Tahun 2002 selanjutnya mengatakan agar BNP dan BNK didukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Warta BNN No. 7 Tahun II/2004).

Mulai tahun 2003, BNN baru mendapatkan alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan alokasi anggaran APBN tersebut, BNN terus berupaya meningkatkan kinerjanya bersama-sama dengan BNP dan BNK. Namun, karena tidak memiliki struktur kelembagaan yang memiliki jalur komando yang tegas dan hanya bersifat koordinatif, maka BNN dinilai tidak dapat bekerja optimal dan tidak akan mampu menghadapi permasalahan narkoba yang terus meningkat dan makin serius. Merespons perkembangan permasalahan narkoba yang terus meningkat dan makin serius, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan MPRRI Nomor VI/MPR/Tahun 2002 telah merekomendasikan kepada DPR dan Presiden untuk melakukan perubahan atas UU 22/1997. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika (UU 35/2009). Berdasarkan UU 35/2009 tersebut, BNN diberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana narkotika dan prekursor narkotika.

Seiring itu, sesuai Peraturan Perundang-undangan tersebut, status kelembagaan BNN pun berubah menjadi Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) dengan struktur vertikal ke provinsi dan kabupaten/kota. Sesuai Perpres Nomor 83 Tahun 2008, maka dibentuklah di tingkat provinsi BNN Provinsi dan di kabupaten/kota dibentuk BNN Kabupaten/Kota. BNN dipimpin oleh seorang Kepala BNN yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. UU 35/2009 tentang Narkotika memang menyebutkan tentang BNN sebagai lembaga pemerintah non-kementerian yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Struktur tata kerja serta tugas dan fungsinya diatur dalam Perpres Nomor 23 tahun 2010 tentang Badan Narkotika Nasional (Ida Utari,

2015). Mengubah daerah rawan narkoba menjadi daerah yang bebas narkoba, adalah tujuan umum dari BNN Provinsi dan BNN Kabupaten/Kota. Tujuan ini sekaligus untuk membangun dan mensosialisasikan peran BNN Provinsi dan BNN Kabupaten/Kota di masyarakat yang saat ini masih sangat rendah nilainya dalam upaya melakukan sosialisasi narkoba ke masyarakat (Survey Penyalahgunaan Narkoba di Rumah Tangga, 2010, BNN-Puslitkes UI).

C. Permasalahan Organisasi

Bagaimana kita memahami situasi di atas dikaitkan dengan berbagai kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dan BNN sendiri?

Sebagaimana diketahui, sasaran Pembangunan Jangka Menengah Indonesia (RPJM 2010-2014 di bidang Pencegahan dan Peredaran Gelap narkoba adalah menurunnya angka penyalahgunaan narkoba dan menurunnya peredaran gelap narkoba yang tercermin pada menurunnya angka prevalensi penyalahgunaan narkoba menjadi dibawah 1,5%. Dari sasaran di atas, dapat ditentukan Arah Kebijakan Nasional dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yakni:

1. Ekstensifikasi dan intensifikasi pencegahan penyalahgunaan narkoba,
2. Penyediaan fasilitas terapi dan rehabilitasi bagi korban penyalahgunaan narkoba yang terjangkau seluruh lapisan masyarakat, dan
3. Pemberantasan jaringan sindikat narkoba.

Strategi Nasional untuk mencapai target turunnya angka prevalensi penyalahgunaan narkoba dibawah 1,5% yaitu dengan mendorong masyarakat menjadi imun, membantu korban penyalahgunaan narkoba agar pulih kembali, dan memberantas jaringan peredaran gelap narkoba (BNN, 2011). Strategi tersebut biasa dikenal dengan Strategi Pencegahan, Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba atau P4GN.

Mengingat BNN adalah regulator dan sekaligus eksekutor (ditandai dengan peran pencegahan, pemberantasan, pemberdayaan masyarakat, rehabilitasi serta melakukan kerjasama), maka dengan melihat data-data di atas, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya BNN telah gagal. Permasalahannya, jika telah gagal, maka mengapa BNN terus-menerus dijadikan tumpuan harapan serta pilihan kelembagaan dalam rangka memerangi narkoba? Hal itulah yang menjadi tesis tulisan ini. Kegagalan BNN menekan prevalensi dan kenyataan bahwa jumlah pecandu membengkak, pada gilirannya menambah pekerjaan pula bagi BNN. Dalam bahasa anggaran, SDM serta kewenangan, hal ini juga bisa dianggap sebagai "rahmat" bagi BNN karena memunculkan justifikasi bagi lembaga BNN

guna semakin besar.

Berdasarkan Pasal 45, 48, 49 dan 50 UU 22/1997 dimana disebutkan bahwa bagi pecandu wajib untuk dilakukan pengobatan melalui rehabilitasi, maka BNN lalu mulai masuk pada ranah pendataan pecandu dalam rangka mewajibkan pecandu atau orang tuanya untuk melapor (Pasal 46,86 dan 88 UU 22/1997). Demikian pula BNN juga masuk dalam ranah rehabilitasi yang jauh dari hingar-bingar penumpasan peredaran gelap narkoba itu sendiri. Reorientasi penanganan penyalahguna narkoba itu terutama terjadi di masa kepemimpinan Kepala BNN Anang Iskandar. Terdapat paradigma baru melalui adanya Peraturan Bersama Tahun 2014, yang melibatkan Mahkamah Agung, Kemenkumham, Kejaksaan Agung, Polri, Kemenkes, Kemensos dan BNN sendiri, dimana penegak hukum diberikan pedoman untuk memilah mana penjahat narkoba yang pantas masuk ke dalam jeruji besi atau memilah mana penyalahguna yang seharusnya dipulihkan di pusat rehabilitasi. Hal ini selaras dengan roh UU 35/2009 yang mengatur bahwa penjahat memang perlu dihukum keras. Sebaliknya penyalahguna dihukum dengan sentuhan yang humanis (Majalah Sinar BNN, 2014).

C. Penutup

Tulisan ini pada dasarnya hanya mempergunakan dua variabel yang secara kualitatif ternyata bergerak tidak seiring. Di satu pihak, angka pengguna narkoba terus saja meningkat yang diikuti dengan permasalahan awalnya maupun ikutannya. Sebagai awal, salah satunya adalah tetap tingginya angka penyelundupan narkoba dan sebagainya. Sedang sebagai akhirnya, kita melihat berbagai persoalan terkait rehabilitasi pengguna dan sebagainya. Di pihak lain, tulisan ini juga mengetengahkan berbagai data mengenai perkembangan organisasi BNN hingga yang paling akhir yakni berupa LPNK (Lembaga Pemerintah Non Kementerian). Tidak hanya struktur yang meningkat, tetapi berbagai dinamika organisasi juga semakin tinggi dan membesar. Seperti telah secara retorik ditanyakan di bagian atas, kelihatannya negara tengah berada dalam situasi tidak mungkin kembali (*point of no return*) saat berhadapan dengan masalah narkoba dan BNN sebagai *focal point*-nya. Negara nampaknya tidak memiliki referensi ataupun alternatif lain untuk memberantas narkoba selain terus memperbesar kapasitas BNN baik menyangkut kewenangan, anggaran, sumber daya manusia dan lainnya. Kenyataan bahwa BNN sibuk sendiri dan tidak membawa dampak (*impact*) pada pemberantasan narkoba, kelihatannya tidak menjadi soal.

Apabila tulisan ini juga mempertimbangkan faktor anggaran yang diterima BNN dari negara setiap tahunnya, serta hasil penilaian dari beberapa lembaga negara (seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Kementerian Pendayagunaan Apa-

ratur Negara-Reformasi Birokrasi ataupun Ombudsman Republik Indonesia), diduga kuat akan menjustifikasi dugaan bahwa kiprah BNN selama ini adalah pada tingkat *output* dan *outcome* saja, dan bukan atau belum pada konteks dampak yang sesungguhnya paling diharapkan yakni berkurangnya prevalensi narkoba itu sendiri baik terlihat dari sisi permintaan ataupun penawaran. Apabila sinyalemen ini benar, maka amat diharapkan kesediaan dari jajaran BNN seluruh Indonesia untuk semakin bekerja keras demi mencapai target yang diharapkan, bukan demi bekerja itu sendiri yang belum tentu ada korelasinya dengan pencapaian target.

Daftar Pustaka

Warta BNN No. 7 Tahun II/2004.

Azhar, M. Ali. (Maret 2014). *Strategi Pemberdayaan Alternatif Dalam Mengatasi Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba*. Makalah dipaparkan oleh Kasubdit Masyarakat Perkotaan Direktorat Pemberdayaan Alternatif BNN dalam Rakor BNNP di Jakarta pada 11 Maret 2014.

Badan Narkotika Nasional. (Februari 2011). *"Terms of Reference" Penyusunan Kebijakan dan Strategi Nasional Bidang Pemberantasan Jaringan Sindikat Narkoba"*.

Badan Narkotika Nasional. (Januari 2014). *Rencana Aksi BNN: Penyelamatan Pengguna Narkoba*. Disampaikan dalam acara di Jakarta pada 26 Januari 2014.

Iskandar, A. (2013). *Dekriminalisasi Penyalah Guna Narkotika Dalam Konstruksi Hukum Positif di Indonesia*. Disertasi. Jakarta: Universitas Trisakti.

Majalah Badan Narkotika Nasional, Media Informasi dan Komunikasi, No. 03 Tahun 3/2005.

Majalah Sinar BNN, Edisi V, 2014.

Pusat Penelitian Kesehatan UI, 2005 dan 2014.

Tabloid Peduli, 26 Januari 2014, Tahun II.

Sulastiana. (2013). *Pergeseran Pemilihan Wilayah Produksi dan Distribusi Ilegal Narkotika Sintetis di Indonesia*. Disertasi. Depok: Universitas Indonesia.

Utari, Ida. (Juni 2015). *Gambaran Umum Situasi Darurat Narkoba Saat In, Peran dan Strategi Berkelanjutan BNN dalam Mewujudkan Indonesia Bebas Narkoba*. Makalah disampaikan di Lemhannas.

40 Tahun “Perang Melawan Narkotika”: Pengelolaan Narkotika oleh Negara, Perang Bukan Solusi

Patri Handoyo* & Ingrid Irawati Atmosukarto**

Abstract

Is the war on drugs the answer to the unresolved problems and increasing use of illegal drugs in Indonesia? The ongoing approach has not shown any decline in the number of drug users and yet the conventional repressive approach prevails. With the growing global lenience towards legalizing medical marijuana, a new perspective of drug policy has also been widely discussed among practitioners and policy reform advocates. Country-based drug policies that do not merely follow the Single Conventions on Drugs, but also consider the local contexts: political, social, cultural and financial. Just as other drugs are being controlled by the government, such as alcohol and tobacco, so can narcotics and marijuana. The appropriate policy approach would not only strengthen control of drugs acquired by communities but also act as impetus for the reduction of black market. Thus, not only protect society for overflowing of drugs, but also encourage drug users towards a life of quality.

Keywords: war on drugs, policy, drug users

A. Perang Melawan Narkotika

“Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN), Budi Waseso berencana mengambil langkah agresif dalam memerangi narkotika, dengan memperkuat aparat dan persenjataan. Kebijakan seperti di Filipina menurutnya dapat diterapkan, namun dengan pertimbangan matang”.¹ Sementara pendekatan represif bersenjata yang diterapkan oleh Pemerintah Filipina pimpinan Presiden Duterte tersebut telah membunuh lebih dari 3000 orang secara ekstrajudisial (di luar proses hukum)!

Narasi “perang” juga digunakan Joko Widodo beberapa bulan setelah dirinya dilantik menjadi Presiden RI. Saat itu, Desember 2014, presiden yang akrab disapa Jokowi tersebut dihadapkan dengan keputusan menerima atau menolak grasi 64 terpidana mati kasus narkotika.

Perang melawan narkotika ditekankan kembali oleh Presiden Jokowi pada hari Anti Narkotika Internasional 2016. “Kita tegaskan perang melawan narkotika di Indonesia. Di mana pun ada narkotika di Indonesia saya perintahkan seluruh sumber daya Indonesia untuk hadir memberantasnya,” ungkapnya di Lapangan Parkir, Jalan

* Koordinator Kelompok Diskusi Diskusi Cerdas NAPZA (DiCerNA)

** Anggota Kelompok Diskusi Diskusi Cerdas NAPZA (DiCerNA)

¹ Diakses dari <http://www.dw.com/id/bnn-bakal-agresif-dalam-perang-melawan-narkotika/a-19530926>.

Cengkeh, Taman Sari, Kota Tua, Jakarta Barat.²

Program-program BNN berfokus kepada *demand reduction* dan *supply reduction*,³ artinya upaya-upaya yang dilakukan adalah mengurangi permintaan dan pasokan narkotika di Indonesia. Upaya mengurangi permintaan narkotika di tengah masyarakat di antaranya dilakukan melalui pendidikan, sosialisasi, dan kampanye massal dengan memanfaatkan massa seperti di *car free day*, mendatangi sekolah-sekolah, ataupun melalui publikasi lainnya seperti papan reklame. Sedangkan usaha untuk mengurangi jumlah pasokan narkotika dilakukan di antaranya dengan merazia lokasi-lokasi yang diduga menjadi tempat peredaran narkotika, melakukan penggagalan penyelundupan, atau penggerebekan bandar narkotika oleh aparat kepolisian.

Dari segala kampanye mengenai narkotika, informasi historis mengenai narkotika maupun "perang melawan narkotika" tidaklah menjadi topik yang didiseminasikan oleh Pemerintah. Masyarakat Indonesia didorong untuk mendukung perang ini, perang yang tidak diawali di tanah air.

"Perang terhadap narkotika"⁴ merupakan jargon yang dideklarasikan mantan Presiden Amerika Serikat (AS), Richard Nixon pada 1971. Secara dramatis, Nixon meningkatkan jumlah petugas federal dalam pengendalian narkotika dan menggalakkan hukum pidana narkotika termasuk penggerebekan dan penahanan tanpa surat perintah⁵.

Apa yang terjadi di Amerika Serikat pada zaman Nixon menunjukkan narasi perang dapat menjadi justifikasi peningkatan anggaran pemerintah untuk kegiatan-kegiatan represif. Hal tersebut bisa terjadi karena kata "perang" mengandung makna "untuk membela negara". Narasi ini juga digunakan untuk meningkatkan popularitas seorang pemimpin atau calon pemimpin. Dengan kata lain "perang terhadap narkotika" adalah komoditas politik. Propagandanya dapat mempopulerkan tokoh pengusungnya.

Di masa pemerintahan Ronald Reagan, jumlah narapidana di AS meningkat drastis. Ini berkat perluasan kebijakan pendahulunya (Richard Nixon) untuk memerangi narkotika. Narapidana pelanggaran hukum narkotika tanpa kekerasan

² Diakses dari <http://news.okezone.com/read/2016/06/26/337/1425473/presiden-jokowi-nyatakan-perang-terhadap-narkotika>.

³ Diakses dari <http://www.bnn.go.id/read/artikel/17310/aksi-demand-reduction-serentak-di-seluruh-wilayah-indonesia>.

⁴ Istilah "narkotika", "narkoba (narkotika dan obat/bahan berbahaya)" serta "NAPZA (narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya)" digunakan sebagai padanan kata Bahasa Inggris "drug(s)" yang jika diterjemahkan langsung ke Bahasa Indonesia berarti obat(-obatan), zat, atau bahan - Penulis

⁵ Drug Policy Alliance, "A Brief History of the Drug War", diakses dari <http://www.drugpolicy.org/facts/new-solutions-drug-policy/brief-history-drug-war-0>.

meningkat dari 50 ribuan pada 1980 menjadi lebih dari 400 ribu pada 1997.⁶

Pasca perang Vietnam, Indonesia juga turut meningkatkan kewaspadaan terhadap hal-hal yang dianggap sebagai permasalahan nasional, yaitu pemberantasan uang palsu, bahaya narkoba, penyelundupan, kenakalan remaja, subversi, dan pengawasan terhadap orang asing. Pada 1971, Presiden RI menginstruksikan Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) untuk menangani persoalan itu.⁷

Walaupun turut menandatangani Konvensi Tunggal PBB tentang Narkoba, 1961 yang diamanatkan oleh Protokol 1972, Indonesia belum menerapkan sebuah hukum pidana narkoba sebagaimana yang dimandatkan konvensi tersebut. Barulah setelah meratifikasi konvensi tunggal tersebut pada 1976 dan menerbitkan UU Narkoba, Indonesia melarang pemanfaatan komoditas yang sebelumnya dikonsumsi masyarakat terutama candu dan ganja.^{8,9}

Dengan menggunakan UU Narkoba, pemerintah Indonesia melakukan pelarangan narkoba dengan dalih perlindungan terhadap generasi muda bangsa. Hal itu sengaja dilakukan untuk meraih simpati dan dukungan masyarakat terhadap pelarangan narkoba. Di samping pemberitaan-pemberitaan mengenai narkoba, kampanye BNN juga bisa dilihat di poster dan papan reklame yang tersebar di seluruh Indonesia.¹⁰ Namun apa yang terjadi?

Sebagaimana juga terjadi pada tahun 1930-an di AS, pasar dengan pedagang atau bandar gelap (*clandestine*) yang justru menguasai dan mengelola minuman beralkohol. Pelarangan minuman beralkohol diterapkan secara nasional di AS pada 1920-1933. Akibat pelarangan tersebut perang antarkelompok (*gang*) marak, dan dengan peraturan perundangan yang kaku, justru mendorong penjara menjadi semakin penuh.¹¹

Narkoba termasuk dalam zat serta obat-obatan yang digunakan dalam penanganan medis. Layaknya obat jenis apapun, penggunaannya perlu diperhatikan. Penggunaan yang tidak sesuai ketentuan dan pengawasan sektor kesehatan (dokter, perawat, petugas kesehatan, dsb) akan menimbulkan berbagai kerugian, baik secara individu maupun kelompok di dalam masyarakat.

⁶ Ibid.

⁷ Diakses dari <http://www.bnn.go.id/read/page/8005/sejarah-bnn>.

⁸ Istilah ini mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia yang juga dapat ditulis "narkoba" dan UU RI No. 35 Tahun 2009 tentang Narkoba yang juga mengatur bahan-bahan nonnarkoba seperti psikotropika melalui lampirannya – Penulis.

⁹ Paul Gootenberg, *The Rise and Demise of Coca and Cocaine: As Licit Global 'Commodity Chain', 1860-1950*, (New York: SUNY-Stony Brook, 2001).

¹⁰ Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/16/09/05/od0u873-bnn-desak-uu-narkoba-direvisi>.

¹¹ Mark Thornton, *The Economics of Prohibition*, (Salt Lake City: University of Utah Press, 1991).

Dampak yang terjadi tergantung dari zat dan efek farmakologis, kandungan, cara konsumsi, lingkungan pemanfaatan, serta kemudahan pembuatannya (peracikan). Hal ini berlaku baik untuk obat dan narkotika legal maupun ilegal, secara langsung maupun tidak.

Kerugian secara fisik, psikologis, maupun sosial dapat dialami langsung oleh konsumen narkotika seperti kematian akibat overdosis.¹² Sementara, kerugian tidak langsung bagi masyarakat terjadi melalui dua mekanisme: pertama, tidak berfungsinya individu-individu anggota masyarakat karena konsumsi narkotika yang membahayakan. Contoh kerugian ini adalah pejalan kaki yang ditabrak pengendara mabuk atau atasan yang menderita kerugian karena pegawainya mabuk saat bekerja.

Kedua, kerugian terjadi akibat pelarangan narkotika sehingga konsumen menjadi terperangkap di dalam jejaring terlarang dan upaya aparat keamanan yang terus berusaha memberantas, termasuk dengan menggunakan senjata. Contohnya adalah beban negara yang meningkat untuk fasilitas, makan, pegawai di lembaga-lembaga pemasyarakatan karena semakin banyak terpidana kasus narkotika.¹³ Contoh lainnya, terjadinya pencurian yang dilakukan oleh pengguna narkotika untuk membeli narkotika yang harganya tidak terkendali karena hanya bisa didapatkan di pasar gelap.

Tabel 1. Kerugian akibat Pelarangan Narkotika dan Uraian Kasusnya

Kerugian akibat Pelarangan	Uraian dan Contoh Kasus
Marginalisasi dan hilangnya kelekatan sosial sebuah populasi	Bongky, Pay, dan Indra keluar dari grup musik Slank karena konsumsi narkotika Bimbim dan Kaka yang makin parah. Hal tersebut hampir membuat grup ini bubar. Konsumsi narkotika dilakukan secara sembunyi-sembunyi, konsumennya harus berbohong atas waktu yang digunakan untuk mencari, membeli, dan mengonsumsi narkotika.
Perbuatan kriminal untuk membiayai ketergantungan narkotika	Berbagai tindak kriminal untuk belanja narkotika yang harganya tidak terkendali karena dijual di pasar gelap. Tindakan itu mulai dari pencurian uang dan barang di rumah keluarga sendiri, hingga penodongan, pemerasan, dan pencurian kendaraan bermotor. ^{2:3-4}

¹² UNODC, "Overdose deaths contribute to between roughly a third and a half of all drug-related deaths, which are attributable in most cases to opioids", dalam *World Drug Report 2016*, UNDOC, 2016.

¹³ Hukum Online, *Berbagai Kiat Menhukham Mengatasi Membludaknya Kapasitas LP*, Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17198/berbagai-kiat-menhukham-mengatasi-membludaknya-kapasitas-lp>.

Kekerasan lokal dan ketidakstabilan politik terkait narkoba	Sejak invasi militer AS ke Afghanistan pascakejadian 9/11, konsumsi heroin justru meningkat di AS. Produksi heroin terbanyak Afghanistan justru terjadi di masa pendudukan militer AS pada 2006. ⁵
Kerugian ekonomi pada bisnis dan lingkungan	Kriminalitas, termasuk pasar gelap narkoba, menimbulkan ongkos yang tidak sedikit terhadap masyarakat di tingkatan individu, komunitas, dan nasional. ⁶ Pelanggan sebuah usaha bisnis tentu akan berpikir untuk mendatangi daerah yang terkenal akan bisnis narkotikanya. Bisnis hiburan malam pun kerap merugi lantaran transaksi narkoba. ⁷⁻⁸⁻⁹
Biaya penegakan hukum	Selain anggaran untuk pemenjaraan, pelarangan narkoba juga membuat biaya untuk kegiatan penegakan hukum pidana tinggi. Kegiatan tersebut antara lain untuk razia, penyelidikan, penyadapan, penyamaran, biaya pengadilan, dan lain-lain. ¹⁰ Laporan kajian yang dirilis <i>Department of Economics</i> , Universitas Harvard menyebutkan terjadi penghematan belanja pemerintah sekitar 13,7 miliar dolar AS dari legalisasi ganja dan 22,3 miliar dolar dari legalisasi kokain dan heroin. ¹¹
Pengangguran dan PHK	Pemutusan hubungan kerja akan terjadi saat konsumen narkoba terjerat hukum dan harus dipenjara untuk waktu yang panjang. Jika pada Desember 2016 terdapat hampir 26 ribu konsumen narkoba yang menjadi narapidana, maka sejumlah itu pula PHK yang terjadi. ¹²
Keterbatasan jangkauan layanan kesehatan	Atas pemidanaan narkoba, konsumennya enggan untuk datang dan memperoleh layanan kesehatan yang ditujukan bagi mereka seperti penyediaan alat suntik steril atau terapi substitusi NAPZA. ¹³

Kerugian yang ditanggung masyarakat dan menjadi dampak umum konsumsi narkoba baik legal maupun ilegal di antaranya meningkatnya biaya pelayanan kesehatan dan sosial, meningkatnya biaya sistem penegakan hukum, dan hilangnya produktivitas pekerja. Pelarangannya menambah panjang daftar kerugian. Uraian kasus pada tabel di atas dapat terus bertambah bila kebijakan pelarangan narkoba tidak diubah.

Menjadi penting untuk memberi batasan tegas antara kerugian yang diakibatkan oleh zat yang dikonsumsi dan kerugian sebagai akibat dari sebuah kebijakan, khususnya penegakan kebijakan pelarangan (pamidanaan dan pemberantasan). Spektrum kejahatan yang dihasilkan dari penerapan kebijakan pelarangan dimulai dari kejahatan internasional terorganisir hingga membohongi

orang tua sendiri agar mendapatkan uang lebih untuk membeli narkotika. Hal ini terkait dengan kombinasi efek ketagihan dan pasar gelap sebuah komoditas di mana produsen dapat semena-mena menentukan harga jual dengan kualitas produk yang tidak terjamin.

Pada 2009, nilai perdagangan obat-obatan ilegal secara global diperkirakan mencapai US\$ 1,3 triliun dan jumlahnya terus meningkat. Jika dikonversi menjadi sekitar 13 ribu triliun rupiah.

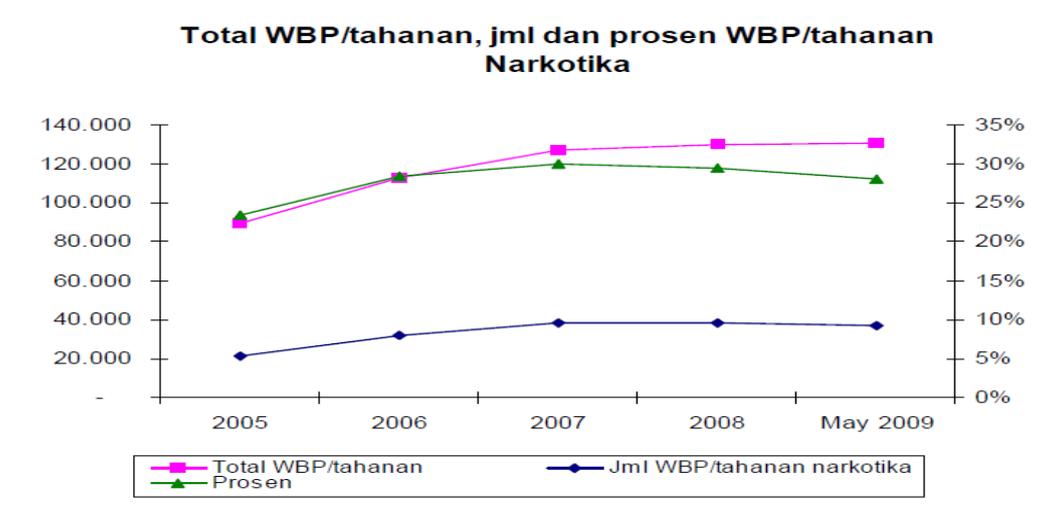
Realisasi belanja negara kita untuk tahun 2012 saja hanya sekitar 1/9 dari jumlah tersebut, yaitu sebesar Rp1.491 triliun.

Maka, jaringan yang terlibat dalam bisnis ini tak segan-segan melakukan pembunuhan, penyuapan, pencucian uang, dan rentetan kejahatan lainnya guna mengamankan keuntungan yang nilainya selangit. Dan untuk menyiasati distribusi, berbagai peralatan transportasi canggih mulai dari kapal selam hingga pesawat jet disiapkan agar pengiriman narkotika tidak perlu melalui pemeriksaan di bandara atau pelabuhan.

Didukung omzet tahunan yang begitu besar, dengan jaringan lokal dan internasionalnya, "perang terhadap narkotika" yang dicanangkan empat dekade lalu hingga saat ini belum dapat dimenangkan. Malahan meningkatnya anggaran perang (dan pemberantasan), berbanding lurus dengan meningkatnya jumlah korban yang terjerat pidana narkotika dari tahun ke tahun. Laporan narkotika dunia pun menunjukkan angka konsumen obat-obatan ilegal terus naik dari tahun ke tahun, dari 208 juta orang pada 2006 menjadi 247 juta orang pada 2014.

Meningkatnya jumlah konsumen narkotika semakin memperbesar kemungkinan mereka terjerat pidana narkotika. Dengan demikian, semakin banyak orang yang harus merasakan dinginnya tembok penjara, kehilangan kesempatan akan pekerjaan dan pendidikan, atau sulitnya mengakses layanan kesehatan karena dipenjarakan. Diagram berikut menunjukkan kenaikan jumlah tahanan dan narapidana kasus narkotika di Indonesia.

Diagram 1. Proporsi Warga Binaan Pemasyarakatan / Tahanan Kasus Narkotika



Sumber: Ditjen Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009

‘Prestasi’ di bidang penegakan hukum ini, walaupun demikian, tidak mengurangi jumlah pelaku tindak pidana narkotika. Data serupa yang dihimpun BNN sepanjang 2007-2011 menunjukkan rata-rata sebanyak lebih dari 37 ribu WNI menjadi tersangka kasus narkotika tiap tahunnya.

Narkotika ilegal, didukung pasar gelapnya yang menjanjikan keuntungan besar terus beredar di tengah masyarakat. Dalam kondisi ekonomi global yang tidak jelas kapan akan membuat rakyat sejahtera, komoditas ini dilirik untuk menjadi sumber penghasilan. Bisnis narkotika menarik minat sejumlah anggota masyarakat untuk turut terjun ke dalamnya. Terbukti, walaupun terdapat ancaman hukuman pidana yang berat, bahkan hingga hukuman mati, puluhan ribu warga negara Indonesia menjadi tersangka, tahanan, dan narapidana kasus narkotika setiap tahunnya. Belum lagi jika mereka malah terlibat jaringan perdagangan narkotika di dalam penjara.

Survei yang dilakukan BNN bersama Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia (PPK UI) pada 2014 melaporkan seperempat respondennya mengaku pernah menjual narkotika. Setengah responden survei tersebut mengaku pernah menawarkan narkotika pada orang lain. Sebagai tambahan, ketika menjalani hukuman di penjara, sebagian besar responden, kecuali di Papua, pernah mengonsumsi narkotika.

Puluhan ribu kasus narkotika setiap tahun yang diungkap kepolisian belum mampu memenjarakan semua pengedar dan produsennya. Bahkan proporsi narapidana dan tahanan justru didominasi oleh konsumen (pengguna).

Sementara jumlah pengedar, apalagi produsen, jauh di bawahnya (lihat Tabel 2). Jika tujuan kebijakan pelarangan ini adalah untuk melindungi masyarakat dari bahaya konsumsi narkotika, seharusnya yang banyak berada di penjara adalah produsennya.

Survei yang dilakukan BNN dan PPK UI pada 2014 menyatakan hal serupa bahwa logikanya, aparat "perang terhadap narkotika" pasti mengetahui sampai ke siapa pemasok tunggalnya sehingga pengedar dan bandar yang seharusnya ditangkap, bukan pengecer kecil.

Yang kemudian terjadi adalah narkotika ilegal banyak beredar dan negara tidak mampu melindungi rakyat dari konsumsinya. Pada gilirannya, hal tersebut membawa anggota masyarakat kepada kriminalitas terkait narkotika dari mulai konsumsi, penjualan, hingga produksi.

Tabel 2. Jumlah Tahanan dan Narapidana Khusus Narkotika

NO	JENIS TAHANAN DAN NAPI	TAHUN							JMLH AKHIR DES 2007***
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
1	THNN&NAPI	67,960	71,587	88,887	89,708	112,744	118,453	118,453	118,453
	THNN&NAPI BARU	-	3,627	17,300	821	23,036	5,709	-	5,709
2	THNN&NAPI SUSTIK	7,211	11,973	17,060	21,082	32,067	34,166	34,999	34,166
	THNN&NAPI BARU	-	4,762	5,087	4,022	10,985	2,099	833	2,099
3	PROSENTASE (%)**	10.6	16.7	19.2	23.5	28.4	28.8	29.5	28.8

*** Dengan rincian : Pemakai 25.283 (74%), Pengedar 8.200 (24%) & Produsen 683 (2%)

Sumber: Ditjen Pemasyarakatan Departemen Hukum dan HAM RI, 2007

Sayangnya, siapapun dapat tertimpa sial walaupun pada saat konsumsi pertama atau coba-coba. Dan menjadi ironis ketika orang yang sudah mengonsumsi berkali-kali bahkan sang produsen tidak pernah tertangkap, namun orang yang sedang mencoba untuk pertama kalinya langsung digerebek polisi dan divonis penjara bertahun-tahun. Mereka yang ingin mencoba dan berkesempatan mengonsumsi narkotika ilegal jumlahnya sangat banyak. Orang-orang ini mengonsumsi narkotika untuk pertama kalinya hanya karena ingin mencoba, dan komoditasnya bisa ditemukan.

Siapapun dapat menjadi korban produksi dan peredaran gelap narkotika. Faktanya, yang diperangi adalah para korban yang seharusnya mendapat perlindungan atau dilindungi negara dari dampak buruk konsumsi narkotika. Perang ini tidak banyak berhasil menumbangkan musuh yang sebenarnya (produsen dan pengedar gelap narkotika), malah menimbulkan banyak sekali korban di pihak kita sendiri (warga negara).

B. Korban yang Dikorbankan

Bagi konsumen berpenghasilan rendah, pembelian narkoba merupakan pengeluaran yang sulit tercakup dari penghasilan rutinnya. Mereka harus mendapatkan uang di luar pendapatan rutinnya untuk membiayai komoditas ini. Anak-anak sekolah merupakan golongan konsumen berpenghasilan rendah ini mengingat penghasilan mereka satu-satunya, kecuali yang bekerja sambil bersekolah, adalah dari pemberian orang tua. Kegiatan kriminal seperti menipu, mencuri, merampas, atau menodong pun menjadi pilihan bagi konsumen dari golongan ini.

Menjadi pengedar kecil-kecilan adalah yang paling sering dijadikan pilihan konsumen untuk membiayai belanja narkoba. Ketidakterkendalian harga narkoba berpadu dengan efek ketagihannya membuat konsumen terlibat kegiatan kriminal tambahan di samping konsumsi obat-obatan ilegal itu sendiri.

Menurut BNN, dari 189.294 tersangka kasus narkoba sepanjang 2007-2011, 47,50%-nya berusia antara 16-29 tahun. Sisanya, di atas 29 tahun (52,20%) dan di bawah 16 tahun (0,30%). Golongan usia sekolah dan mahasiswa (21,50% dari total tersangka berusia hingga 24 tahun) merupakan golongan yang rentan untuk berada di balik jeruji besi atas tindak kriminalitas ganda (konsumsi narkoba ilegal dan kegiatan kriminal untuk membiayainya) karena berpenghasilan kecil, bahkan tidak berpenghasilan sama sekali.

Perempuan konsumen narkoba di golongan ini tak jarang terlibat prostitusi untuk membiayai narkotikanya. Kerap, mereka pula yang menjadi tulang punggung untuk hidup sehari-hari dan pembiayaan konsumsi narkoba bagi diri dan laki-laki pasangannya ketika juga merupakan konsumen. Jika demikian, resiko mereka tertangkap aparat hukum menjadi jauh lebih besar dibanding pasangannya. Belum lagi, mereka harus mengalami berbagai bentuk pelecehan di dalam institusi seperti penjara atau panti rehabilitasi.

Dampak peredaran narkoba jalanan tersebut harus ditanggung masyarakat. Adapun dampak langsung adalah karena pengguna dan pengedar sama-sama menjadi bagian dari masyarakat itu. Korban kriminalitas jalanan untuk membiayai belanja narkoba adalah masyarakat yang juga secara tidak langsung membiayai keuntungan besar produsen dan pengedar gelap komoditas tersebut. Mereka adalah yang barang-barangnya dicuri di halaman rumah atau kendaraannya sendiri, orang tua yang mengeluarkan uang untuk alasan keperluan sekolah anaknya, atau orang-orang yang menjadi korban kriminalitas jalanan. Hasil dari kegiatan kriminal ini diserahkan ke para pengedar dan produsen narkoba

melalui para konsumen secara berulang dan rutin.

Pada tahun 2004 saja, diperkirakan biaya sosial konsumsi narkotika adalah sebesar 5 triliun rupiah, terutama dari biaya langsung. Kontribusi terbesar pada biaya langsung ini dari biaya kriminalitas, terutama di tingkat keluarga. Dalam hal ini berarti keluarga mengalami kerugian sebesar itu akibat pencurian atau penipuan oleh anggotanya sendiri untuk membiayai narkotika.

C. Kematian di Jalanan

Kebijakan pelarangan mengarahkan kendali produksi dan peredaran obat-obatan ke jaringan kriminal. Hal tersebut memaksimalkan risiko atas konsumsinya. Tidak adanya komposisi baku, kendali kualitas, maupun informasi lain terkait cara konsumsi merupakan salah satu konsekuensi obat-obatan yang diproduksi secara ilegal. Hal ini berkontribusi terhadap kematian-kematian terkait komoditas ini.

Bayangkan jika seseorang yang setiap kali menyuntikkan 0,3 gram heroin dengan tingkat kemurnian antara 5-10%. Pada suatu hari mendapatkan heroin dari pengedar yang sama dengan tingkat kemurnian di atas 35%. Pengedar dan konsumen tidak mengetahui hal ini karena produsen tidak berkewajiban menyediakan informasi tersebut. Ia menyuntikkan jumlah yang sama, yaitu 0,3 gram, namun tidak pernah tahu kalau kemurnian heroinnya jauh berbeda. Jadi, jika biasanya jumlah tersebut hanya cukup menghilangkan gejala putus zatnya dan memberinya sedikit efek *fly*, kali ini dia sangat mungkin mengalami kegagalan sistem pernapasan akibat terlalu banyak depresan yang dimasukkan ke aliran darahnya.

Produksi dan peredaran narkotika ilegal juga tentu tidak mensyaratkan pemeriksaan medis terlebih dulu sebelum mengonsumsinya. Seorang konsumen yang lama berhenti mengonsumsi sebuah obat, toleransi tubuhnya terhadap obat itu mengalami penurunan. Saat mengonsumsi obat tersebut dengan jumlah yang sama dengan dosis hariannya sebelum berhenti, ia akan mengalami overdosis. Orang-orang yang baru keluar penjara atau selesai program rehabilitasi dan detoksifikasi sangat beresiko mengalami hal ini karena kerentanan mereka untuk kembali mengonsumsi narkotika setelah program rehabilitasi (tingkat kekambuhan) mencapai 80-100%.

Kematian bisa juga terjadi pada mereka yang mencampur sesama depresan (minuman beralkohol dengan heroin atau pil benzodiazepine, atau jika stimulan: kokain dengan sabu-sabu) untuk dikonsumsi sekaligus.

Keracunan bahan campuran narkotika juga menjadi penyumbang

kematian terkait narkoba. Kematian akibat hal ini tidak banyak terungkap karena dianggap overdosis. Namun, untuk meraup keuntungan yang besar, jelas para pengedar harus mencampur narkoba yang diperoleh dari bandarnya dengan berbagai bahan, yaitu bahan-bahan kimia yang bisa saja meracuni tubuh agar kuantitas yang akan dijualnya bertambah.

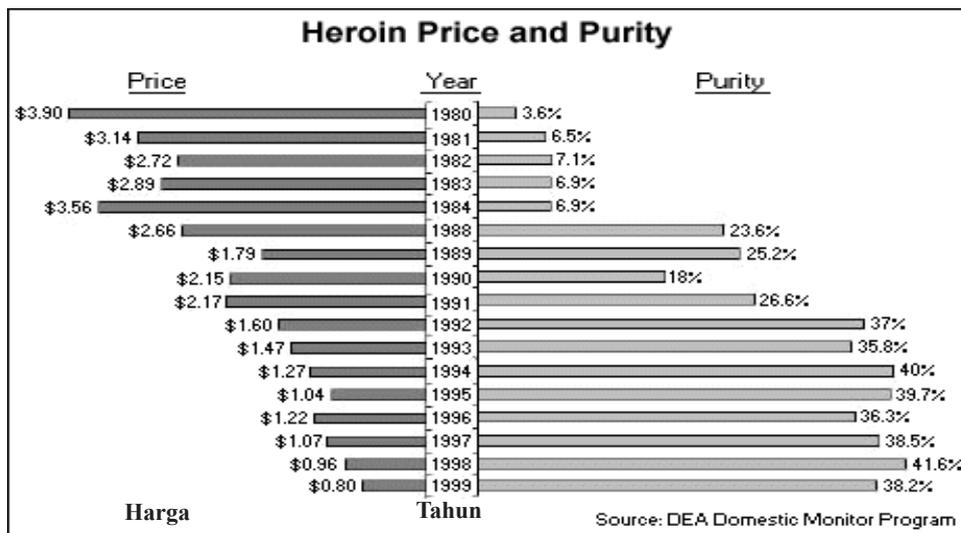
D. Narkoba adalah Komoditas yang Tunduk pada Hukum Ekonomi

Sebuah data di AS menunjukkan peningkatan kemurnian heroin jalanan terjadi antara 1980-1999. Kenaikan tingkat kemurnian tersebut, yang tidak baku dan tidak diinformasikan produsen karena memang tidak ada peraturan resmi untuk hal tersebut, berkorelasi dengan meningkatnya kematian terkait opiat.

Akibat pendekatan pidana yang diterapkan dalam “perang melawan narkoba”, anak-anak muda takut mengakses layanan medis gawat darurat saat membutuhkannya setelah mengonsumsi narkoba. Ketakutan ini menyebabkan kematian, padahal seharusnya kematian tersebut dapat dicegah.

Peredaran narkoba di pasar gelap tidak membutuhkan standar komposisi bahan baku. Dari diagram “Harga dan Tingkat Kemurnian Heroin” berikut, dapat dilihat bahwa harga heroin jalanan di AS justru turun seiring peningkatan kemurniannya. Kebijakan pelarangan, dan pemberantasan, membawa kendali produksi dan peredaran obat-obatan ke tangan penjahat. Ketidakterkendalian kualitas dan kemurnian obat-obatan yang diproduksi sindikat ini telah banyak mengorbankan nyawa konsumennya. Bukannya semakin sulit ditemukan, obat-obatan jalanan ini semakin murah harganya, sehingga semakin banyak masyarakat yang terlibat di dalamnya, berakhir di penjara, bahkan tak jarang menimbulkan kematian.

Diagram 2. Harga dan Tingkat Kemurnian Heroin di AS



Sumber: *Heroin Price and Purity*. DEA Domestic Monitor Program¹⁴

Mengapa harga narkotika jalanan seperti heroin malah turun padahal telah banyak yang dipenjarakan sepanjang "perang terhadap narkotika", apakah karena terjadi kelebihan pasokan (*over supply*)? Untuk lebih jelasnya dapat dilihat temuan dari kantor DEA di atas. Perang tersebut memang banyak memenjarakan orang yang terlibat konsumsi, peredaran, dan mungkin produksi narkotika – terbukti dari meningkatnya penghuni penjara atas kasus narkotika. Namun ternyata, produksinya tidak berhenti sehingga pasokannya berlebih. Aparat BNN sendiri mengakui bahwa lebih dari 75% peredaran narkotika di Jakarta dan sekitarnya dikendalikan dari dalam penjara.¹⁵

Memang belum ada studi mengenai kemurnian dan harga narkotika yang beredar di jalanan Indonesia. Namun, dari data-data yang tersedia, pola-pola umum "perang terhadap narkotika" juga terjadi di negara ini, yaitu: 1) kenaikan anggaran untuk upaya-upaya pemberantasan (P4GN), dan 2) kenaikan jumlah warga negara yang menjadi tersangka kasus narkotika. Kedua hal tersebut, seperti pola di negara yang menginisiasi "perang terhadap narkotika", AS, tidak menghentikan produksi dan peredaran NAPZA ilegal itu sendiri.

¹⁴ Adriaan Bedner, *An Elementary Approach to the Rule of Law*, *Hague Journal on the Rule of Law* Volume 2, 2010

¹⁵ *Peredaran Narkotika di Jakarta Dikendalikan dari Tiga Penjara*. Kompas, 18 Mei 2007.

Tabel 3. Anggaran dan Korban “Perang terhadap Narkotika”

Tahun	Anggaran Badan Narkotika Nasional^{14,15,16,17,18}	WNI Tersangka Kasus Narkotika^{19,20,21}
2005	Rp219.463.800.000	22.695 tersangka
2006	Rp285.745.570.644	31.568 tersangka
2007	Rp234.460.000.000	36,101 tersangka
2008	Rp264.881.455.976	44.613 tersangka
2009	Rp239.600.000.000	38.295 tersangka
2010	Rp345.090.965.721	33.338 tersangka
2011	Rp770.376.829.702	36.571 tersangka
2012	Rp859.002.792.325	35.524 tersangka
2013	Rp1.049.726.988.502	43.885 tersangka
2014	Rp 704.722.100.755	35.177 tersangka
2015	Rp 1.146.945.779.480	42.797 tersangka

Tabel di atas menunjukkan anggaran perang yang dibiayai Rakyat Indonesia melalui mekanisme pajak *vis a vis* jumlah Rakyat Indonesia sendiri yang dipenjarakan atas kasus narkotika. Seharusnya semakin naik anggaran, maka semakin sedikit jumlah tersangka. Premis tersebut berdasarkan logika bahwa biaya ratusan miliar per tahun itu seharusnya dapat dimanfaatkan untuk mencegah semakin banyaknya rakyat Indonesia yang terlibat baik dalam produksi, distribusi, perdagangan, maupun konsumsi narkotika.

Penurunan harga narkotika tidak tertutup kemungkinan terjadi di Indonesia saat ini. Mudah-mudahan mengoperasikan laboratorium untuk memproduksinya memungkinkan produsen gelap berada di mana-mana bahkan di dalam penjara.

Pembumihangusan ladang-ladang penghasil bahan baku obat-obatan ilegal juga tidak begitu saja melenyapkan pembudidayaan tanaman beromzet triliunan dolar ini. Berbagai macam cara agar tanaman-tanaman tersebut bisa terus berproduksi diupayakan dengan menggunakan teknologi pertanian yang semakin canggih. Narkotika terus diproduksi sementara ribuan konsumennya, yang mendominasi kasus narkotika, saat ini berada di balik tembok penjara. Maka sesuai hukum ekonomi tentang pasokan dan permintaan, jika pasar dibanjiri oleh sebuah produk, maka harga produk tersebut akan turun sebagai akibat langsung dari kelebihan pasokan.²¹

16 Ketua Badan Narkotika Nasional. Press Release Tahunan. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2015.

17 Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Badan Narkotika Nasional Tahun 2006, Badan Pemeriksa Keuangan, April 2007.

18 Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun Anggaran 2008, Badan Pemeriksa Keuangan RI, September 2008.

19 Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2008 (Audited) sebagai lampiran UU RI No. 1 Tahun 2010 tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun

D. Mari Akhiri Perang Ini!

"Perang terhadap narkotika" atau "*the war on drugs*" adalah pola penanggulangan narkotika yang, secara berulang, diadopsi Pemerintah Republik Indonesia. Semangat perang yang bahkan mulai ditinggalkan oleh pencetusnya, AS. Saat ini semakin banyak negara bagian di AS yang mendekriminalkan kepemilikan ganja, yang digolongkan sebagai narkotik dalam konvensi PBB 1961 dan paling banyak dikonsumsi secara global, baik untuk keperluan medis maupun rekreasional.²²

Di awal 1970-an, Amerika Serikat memprakarsai Konvensi Tunggal tentang Narkotika dari tahun 1961, 1971 dan 1988, yang oleh Indonesia ditindaklanjuti dengan ratifikasi dan menjadikan konvensi-konvensi tersebut sebagai satu-satunya bahan pertimbangan Undang-Undang terkait Narkotika (dan Psicotropika) yang ditetapkan oleh negara, tanpa ada pertimbangan peraturan perundangan lain maupun penyebutan terkait konteks lokal di Indonesia. Konsekuensi dari ratifikasi ini adalah sikap tunduk Pemerintah RI terhadap isi ini beserta segala mekanisme pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi yang diatur oleh konvensi termasuk pembentukan lembaga koordinasi narkotika di tingkat nasional.

Semangat dari UU terkait narkotika yang ditetapkan menindaklanjuti konvensi tersebut adalah memerangi pihak yang menanam, memiliki, menyimpan, memanfaatkan, memperjualbelikan, mengedarkan serta mengonsumsi narkotika, utamanya yang terdaftar di golongan satu. Kewenangan tersebut di Indonesia dimandatkan oleh pemerintah kepada Badan Narkotika Nasional,²³ sebagai

Anggaran 2008. Presiden RI, 1 April 2010.

²⁰ Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

²¹ Dit IV/Narkoba, Januari 2009, Data Kasus Tindak Pidana Narkoba di Indonesia Tahun 2001-2008, Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2009.

²² Polri & BNN, Maret 2014, Analisa Data Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba, Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2014.

²³ Direktorat Tindak Pidana Narkotika – Bareskrim Polri, Press Release Akhir Tahun 2015, Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2015.

²¹ Bukti terjadinya pasokan di Indonesia bisa dilihat dari peningkatan jumlah barang bukti yang disita sepanjang 2009-2013 yang dicantumkan dalam *Survei Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia Tahun Anggaran 2014* (Jakarta: Badan Narkotika Nasional RI, 2015), Tren peningkatan jumlah sitaan narkotika juga terjadi secara global sepanjang 1998-2014 yang dimuat di *World Drug Report 2016* (New York: United Nations, 2016).

²² Terutama sejak Pemerintahan Obama, dapat dibaca di <https://www.theguardian.com/us-news/2016/mar/29/barack-obama-drug-addiction-health-problem-not-criminal-problem> dan di https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/02/10/the-radical-way-the-presidents-spending-plan-would-change-the-drug-war/?utm_term=.3a8dffbf067, tetapi pendekatan ini belum tentu akan dipertahankan oleh Pemerintah presiden terpilih 8 November 2016 kemarin, Donald Trump; kecuali untuk legalisasi ganja di tingkat negara bagian.

²³ BNN diberi segala kewenangan tambahan termasuk penyidik yang kemudian menjadi rancu antara kewenangan serupa oleh polisi.

ujung tombak perang ini.

Dibutuhkan langkah-langkah sistematis dan terorganisir untuk mempengaruhi dan mendesak perubahan kebijakan publik secara bertahap-maju (*incremental*)²⁴, termasuk mengakhiri “perang terhadap narkoba”. Dengan berakhirnya pelarangan maka berakhir pula nilai ekonomi yang kelewat tinggi untuk produk jadi dan bahan baku yang menjadi obyek kebijakan tersebut.

Ketika di dalam negeri nilai ekonomi komoditas tersebut setara dengan komoditas lain, maka sejumlah biaya yang ditanggung masyarakat atas pemakaian NAPZA akan menurun secara signifikan. Belajar dari kasus pengaturan mengenai tembakau di Indonesia, di mana kepentingan industri, kesehatan masyarakat, dan pemasukan negara melalui cukai saling tarik-menarik, maka strategi pengendalian perlu menekankan kepada dua aspek, yaitu: perlindungan masyarakat dari potensi negatif NAPZA dan perlindungan terhadap industri lokal.

Untuk melindungi masyarakat dari potensi negatif NAPZA, strategi yang diperlukan berupa peraturan/regulasi mengenai tempat konsumsi, periklanan, batasan usia, dan terutama pengawasan mutu kandungan serta standarisasi harga. Kementerian terkait perlu memutuskan harga eceran tertinggi (HET) untuk suatu produk zat psikoaktif tanpa memandang merk, melainkan kandungannya.²⁵

Di sektor kesehatan dan ketertiban umum, tempat-tempat untuk memperoleh atau penyerahan dan konsumsi harus diatur supaya pemanfaatan komoditas tersebut tidak berdampak pada kesehatan atau kenyamanan orang lain, misalnya tidak merokok di dalam bus kota, menjalankan usaha *bar* di wilayah pemukiman, atau menjual rokok di radius tertentu stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU) atau sekolah dasar serta tata pengelolaan antar lembaga pemerintah terkait sesuai dengan kewenangan teknisnya. Masyarakat pun berperan aktif dalam advokasi dan mobilisasi serta perlindungan pemanfaatan sumber daya alam mengikuti tradisi yang berumur panjang.

²⁴ Memahami Advokasi – Mansour Fakhri dalam Pengantar “Merubah Kebijakan Publik” – Topatimasang, Roem, et al., (eds), Yogyakarta, REaD Books, Mei 2000.

²⁵ Pengalaman pembelanjaan Narkoba medis berupa metadon oleh Negara dimana Negara menggratiskan obat (kecuali biaya administrasi lokasi layanan kesehatan: puskesmas, rumah sakit) menunjukkan bahwa Negara memiliki peran standarisasi harga. Sebagaimana pengalaman yang sudah terjadi di luar negeri serta argumentasi sebelumnya bahwa pasar Narkoba dikelola oleh Negara melalui proses ijin dan pajak. Dengan demikian beban biaya dapat dialihkan ke Negara dalam bentuk subsidi atau ke penjual yang mengalihkan ke konsumen. Dengan demikian dana penghasilan dari kedua proses itu, ijin dan pajak menjadi sumber Negara untuk program-program terkait Narkoba, baik pencegahan, perawatan dan pengurangan risiko (*harm reduction*: LASS/layanan alat suntik steril, PTRM/program terapi rumatan metadon, rehabilitasi dsb. Harga dari Narkoba yang legal, yang dikelola Negara pun menjadi di bawah pengaturan Negara, baik distribusinya: melalui fasilitasi publik atau swasta maupun harga yang dibayarkan pasien dan konsumen yang memenuhi kriteria yang ditentukan Negara sebelumnya.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Badan Narkotika Nasional & Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia. *Biaya Ekonomi dan Sosial Penyalahgunaan Narkotika di Indonesia tahun 2004*. (Jakarta: Badan Narkotika Nasional RI, 2005).
- Badan Narkotika Nasional & Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia. *Survei Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia Tahun Anggaran 2014*. (Jakarta: Badan Narkotika Nasional RI, 2015)
- Badan Narkotika Nasional & Puslitkes UI, *Survei Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia Tahun Anggaran 2014* (Jakarta: Badan Narkotika Nasional RI, 2015).
- Drug Control Strategy Centers for Disease Control. *"Opiate Induced Deaths 1979-1998"*, (Washington, DC: ONDCP, 2002).
- Karl A Sporer. *"Acute Heroin Overdose"*. (Washington, DC: American College of Physicians/American Society of Internal Medicine, 1999).
- Kathryn E. McCollister, et al. *"The Cost of Crime to Society: New Crime-Specific Estimates for Policy and Program Evaluation"*. (U.S. National Library of Medicine, PubMed Central, 2011).
- Mark Thornton. *"The Economics of Prohibition"*. (Salt Lake City: University of Utah Press, 1991).
- Memahami Advokasi – Mansour Fakhri dalam Pengantar *Merubah_Kebijakan Publik_* – Topatimasang, Roem, et al., (eds), Yogyakarta, REaD Books, Mei 2000.
- Paul Gootenberg. *"The Rise and Demise of Coca and Cocaine: As Licit Global 'Commodity Chain', 1860-1950"*. (New York: SUNY-Stony Brook, 2001).
- Timothy Alexander Guzman. *"A Conspiracy Theory that Became a "Conspiracy Fact": The CIA, Afghanistan's Poppy Field and America's Growing Heroin Epidemic"*. Global Research, 1 Juli 2016.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *"World Drug Report 2016"*, (New York: United Nations, 2016).

Laporan

- Direktorat Tindak Pidana Narkotika – Bareskrim Polri. *Press Release Akhir Tahun 2015*. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2015
- Data Kasus Tindak Pidana Narkotika di Indonesia 2007-2011. *Tabel 1.10: Jumlah Tersangka Kasus Narkotika Berdasarkan Kelompok Usia*. (Jakarta: Badan

Narkotika Nasional RI, 2012).

Dit IV/Narkoba, Januari 2009. *Data Kasus Tindak Pidana Narkoba di Indonesia Tahun 2001-2008*. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2009.

Data Laboratorium Gelap Narkotika yang Terungkap di Indonesia periode Tahun 1998-2007. (Jakarta: Badan Reserse Kriminal Polri, Direktorat IV/TP Narkotika dan KT, 2007).

Data Tindak Pidana Narkoba Tahun 2007-2011. Badan Narkotika Nasional RI, 2012. "How the Criminalization of Drug Use Fuels the Global Pandemic". Report of the Global Commission on Drug Policy, Juni 2012.

General Assembly of the United Nations – President of the 66th Session, 2012.

Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun Anggaran 2008. (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan RI, September 2008).

Jeffrey A. Miron. "The Budgetary Implications of Drug Prohibition". Department of Economics.

Ketua Badan Narkotika Nasional. *Press Release Tahunan*. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2015.

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Badan Narkotika Nasional Tahun 2006. (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, April 2007).

Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2008 (Audited) sebagai lampiran UU RI No. 1 Tahun 2010 tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008. Presiden RI, 1 April 2010.

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2012 (audited). Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2013.

Polri & BNN, Maret 2014. *Analisa Data Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba*. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2014.

Rumah Cemara & PKNI, *Dampak Pengabaian Hak Rehabilitasi bagi pengguna Napza dalam proses peradilan (Studi kasus 5 kota)*, European Union, 2015.

Rumah Cemara, *Laporan Kajian Kebutuhan Pengguna NAPZA Suntik Perempuan dan Perempuan Pasangan Pengguna NAPZA Suntik di 8 Kota Indonesia*. (Jakarta: IHPCP-AusfAID, 2007).

Artikel Berita, Buletin dan Website

Arief Ikhsanudin. *Buntut Kasus Perwira Polisi Nyabu, Diskotek Mille's di Mangga Besar akan Ditutup*. Detik News, 10 Oktober 2016.

Aprilian Gita Fitria. *Ada Narkotik, Manajemen Stadium Diduga Terlibat*. Tempo.co,

22 Mei 2014.

Bill Conroy. "Mysterious Jet Crash Is Rare Portal Into the 'Dark Alliances' of the Drug War". The Narco News Bulletin, 17 November 2007.

Kurnia Sari Aziza. *Ahok: Jika Dua Kali Ada Tangkapan Narkoba, Diskotek Crown Langsung Ditutup*. Kompas.com, 20 Oktober 2016.

"Legalization Will Reduce Crime, Free Up Police Resources". CNBC.com, 20 April 2010.

Peredaran Narkotika di Jakarta Dikendalikan dari Tiga Penjara. Kompas, 18 Mei 2007.

<http://www.dw.com/id/bnn-bakal-agresif-dalam-perang-melawan-narkotika/a-19530926>.

<http://news.okezone.com/read/2016/06/26/337/1425473/presiden-jokowi-nyatakan-perang-terhadap-narkotika>.

<http://www.bnn.go.id/read/artikel/17310/aksi-demand-reduction-serentak-di-seluruh-wilayah-indonesia>.

<http://www.bnn.go.id/read/page/8005/sejarah-bnn>.

<http://www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/16/09/05/od0u873-bnn-desak-uu-narkoba-direvisi>.

Berbagai Kiat Menhukham Mengatasi Membludaknya Kapasitas LP. Hukum Online, 19 Juli 2007.

<http://showbiz.liputan6.com/read/771304/slank-sempat-akan-dibubarkan-bim-bim-diancam-dibunuh>.

<http://www.pontianakpost.co.id/mencuri-karena-ketergantungan-sabu>.

<http://kalpos.prokal.co/read/news/882-terungkap-pelaku-pencurian-didominasi-pengguna-narkoba.html>.

<https://www.merdeka.com/peristiwa/7-warga-di-sumbar-curi-2-sapi-buat-beli-narkoba-dan-pakaian.html>.

<http://smslap.ditjenpas.go.id/public/krl/current/monthly/year/2016/month/12>.

<https://www.theguardian.com/us-news/2016/mar/29/barack-obama-drug-addiction-health-problem-not-criminal-problem>.

https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/02/10/the-radical-way-the-presidents-spending-plan-would-change-the-drug-war/?utm_term=.3a8dffbf067.

<http://drcarlhart.com/mixing-sedatives-such-as-heroin-alcohol-increases-the-risk-of-lethal-results/>.

<http://edition.cnn.com/2014/02/04/health/how-heroin-kills/>.

<http://www.drugpolicy.org/facts/new-solutions-drug-policy/brief-history-drug-war-0>.

Menelusuri Perlindungan Hak Anak Pengguna Narkotika dalam Kerangka Hak Asasi Manusia Internasional

Naila Rizqi Zakiah*

Abstrak

Banyak negara di dunia menerapkan pendekatan “perang terhadap narkotika” dengan dalih melindungi masa depan anak-anak. Namun, asumsi ini perlu pemeriksaan lebih lanjut. Pendekatan “perang terhadap narkotika” yang termanifestasi melalui kriminalisasi segala bentuk perbuatan yang diasosiasikan dengan penggunaan narkotika akan berdampak kepada anak-anak pengguna narkotika. Dalam kondisi yang demikian, prinsip perlindungan hak anak seperti non-diskriminasi, kepentingan terbaik anak, hak untuk berpartisipasi, dan tumbuh kembang harus diterjemahkan dalam kebijakan dan diterapkan dalam penegakan hukum. Melalui standar tersebut, pemerintah dapat mengukur sejauh mana perlindungan dan pemenuhan hak anak pengguna narkotika di Indonesia. Tulisan ini hendak menelusuri kerangka hukum dan hak asasi manusia internasional yang dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan narkotika agar benar-benar dapat melindungi generasi muda.

Kata kunci: kebijakan narkotika, kriminalisasi, prinsip perlindungan anak, hak asasi manusia

A. Pendahuluan

Tulisan ini merupakan bagian dari hasil studi yang dilakukan oleh Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBH Masyarakat) mengenai tinjauan hukum dan kebijakan narkotika yang berdampak pada anak pengguna narkotika.¹ Studi ini dilakukan untuk melihat apakah hukum dan kebijakan narkotika di Indonesia sudah cukup mengakomodasi prinsip-prinsip perlindungan hak anak yang ada dalam kerangka instrumen hak asasi manusia internasional, terutama dalam tiga aspek: aspek pencegahan, perawatan, dan penegakan hukum. Dalam tulisan ini penulis hanya akan membahas standar internasional perlindungan anak pengguna narkotika dalam aspek pencegahan penggunaan narkotika dan penegakan hukum. Kebijakan perang terhadap narkotika diklaim oleh pemerintah

* Pengacara publik Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBH Masyarakat)

¹ Yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang berusia di bawah 18 tahun, sebagaimana diatur dalam Konvensi Hak Anak. Selanjutnya dalam tulisan ini, anak-anak yang menggunakan narkotika akan disebut sebagai anak pengguna narkotika. Studi yang dimaksud telah dipublikasikan dalam bentuk buku dan dapat diakses melalui situs LBH Masyarakat di <http://lbhmasyarakat.org/ketika-anak-pengguna-narkotika-tak-lagi-didengar/>.

sebagai langkah untuk menyelamatkan generasi muda dari pemakaian narkotika. Kebijakan tersebut termanifestasikan dalam penghukuman yang berat bagi penjual, kurir, dan bahkan terhadap pengguna narkotika.²

Dalam beberapa kesempatan, Presiden Joko Widodo menyebutkan tidak kurang dari 50 orang mati setiap harinya karena narkotika. Angka ini kemudian menjadi alasan pembenar bagi pemerintah untuk semakin keras memerangi narkotika, seperti mengkriminalisasi penggunaan narkotika dan mengeksekusi terpidana mati narkotika. Namun sangat disayangkan, kekhawatiran pemerintah akan ancaman bahwa narkotika dapat merusak generasi muda tidak disertai dengan bukti dan data yang memadai mengenai anak-anak yang terpapar narkotika. Dalam Laporan Kinerja BNN tahun 2015 misalnya, tidak ditemukan data mengenai jumlah anak pengguna narkotika. Bagaimana mungkin pemerintah berdalih ada bahaya yang mengancam generasi muda tanpa adanya data mengenai anak pengguna narkotika? Sementara itu, perkenalan anak dengan narkotika bisa saja terjadi karena rasa penasaran dan ingin tahu anak yang tinggi akan narkotika, yang tidak diimbangi dengan ketersediaan informasi yang memadai mengenai narkotika, baik dari sisi hukum dan medis. Dalam beberapa kasus juga ditemukan bahwa anak terpaksa menggunakan narkotika karena adanya situasi-situasi sulit tertentu, sebagai contoh anak yang terpaksa menjadi tentara di situasi perang. Dalam kondisi tersebut, narkotika digunakan untuk membuat tentara anak tetap terjaga dan siap bertarung.³ Menurut *United Nation Office on Drugs and Crime* (UNODC) dan *World Health Organisation* (WHO), bagi anak yang hidup dengan kerentanan berlapis, narkotika dipakai sebagai salah satu jalan untuk menemukan penghiburan sementara di dunia yang serba tidak aman.⁴ *The Partnership for Drug-Free Kids* mengurai delapan alasan mengapa remaja mencoba menggunakan narkotika dan alkohol, di antaranya adalah pengaruh orang lain, bentuk pemberontakan, pelarian dan *self-medication*, serta misinformasi mengenai narkotika.⁵

Hal-hal di atas menunjukkan bahwa penggunaan narkotika oleh anak bukan sekedar permasalahan penegakan hukum. Permasalahan tersebut kompleks dan multiaspek. Oleh karenanya, persoalan pemakaian narkotika seharusnya tidak dipandang sebagai persoalan hukum semata. Ada banyak aspek yang harus dikaji dan dijadikan pertimbangan utama (*primary consideration*) terutama aspek

² Undang-Undang Narkotika memuat ancaman pidana minimum, hal ini dapat dilihat pada beberapa ketentuan misalnya pasal 111, Pasal 112, Pasal 113, dan Pasal 114. Tindak pidana narkotika juga memiliki ancaman hukuman mati bagi pelakunya.

³ UNODC-WHO, "*International Standards for the Treatment of Drug Use Disorder*", (E/CN.7/2016/CRP.4), 11 Maret 2016, hal. 72.

⁴ *Ibid.*

⁵ Lihat <http://www.drugfree.org/resources/top-8-reasons-why-teens-try-alcohol-and-drugs/>

kesehatan dan aspek sosial para pengguna narkoba dengan berbasis pada bukti. Pada konteks anak pengguna narkoba, maka negara juga harus melihat kepentingan terbaik anak, kerentanan, dan asumsi akan ketidakmatangan berfikir anak sebagai pertimbangan dalam membuat kebijakan narkoba.

B. Pengaturan Hak Anak dalam Instrumen Hak Asasi Manusia Internasional

Anak pengguna narkoba⁶ merupakan kelompok yang rentan akan pelanggaran HAM, sehingga mereka membutuhkan perlindungan dan perlakuan khusus, terutama dalam hal pemenuhan hak atas kesehatan dan akses terhadap keadilan. Berdasarkan standar hak asasi manusia internasional, sebagaimana pelaksanaan hak anak pada umumnya, terdapat empat prinsip yang menjadi dasar pelaksanaan atau pemenuhan hak anak pengguna narkoba yaitu: (1) Prinsip non-diskriminasi,⁷ (2) Kepentingan terbaik untuk anak,⁸ (3) Penghargaan terhadap pendapat anak,⁹ dan (4) Hak untuk hidup, tumbuh, dan berkembang.¹⁰

Pasal 33 Konvensi Hak Anak menyebutkan setiap negara wajib mengambil langkah-langkah yang tepat untuk melindungi anak dari penggunaan narkoba dan peredaran gelap narkoba. Langkah yang dapat dilakukan oleh negara di antaranya adalah langkah legislatif, administratif, sosial, dan pendidikan. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa Konvensi Hak Anak mendorong setiap negara untuk mengedepankan upaya perlindungan terhadap anak dari penggunaan dan perdagangan narkoba dibandingkan dengan pendekatan penghukuman. *Special Rapporteur on the Right to Health*, Dainius Puras, menyebutkan bahwa negara harus mencari alternatif kebijakan yang tidak punitif, seperti dekriminialisasi penggunaan narkoba.¹¹ Namun, masih banyak negara, salah satunya Indonesia, yang kerap menggunakan pendekatan perang terhadap narkoba dengan mengkriminialisasi penggunaan narkoba, termasuk penggunaan narkoba

⁶ Yang dimaksud dengan anak pengguna narkoba dalam tulisan ini adalah anak yang menggunakan narkoba.

⁷ Konvensi Hak Anak, Pasal 2.

⁸ Konvensi Hak Anak, Pasal 3.

⁹ Konvensi Hak Anak, Pasal 12.

¹⁰ Konvensi Hak Anak, Pasal 6.

¹¹ United Nation Human Rights Office of the High Commissioner, "Right to Health in Adolescence: the Cost Failing are Too High - UN Expert Warns". Sumber: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20105&LangID=E>, diakses pada 17 Juni 2016. Lihat juga: Laporan Pelapor Khusus tentang Hak Setiap Orang untuk Menikmati Standar Tertinggi Kesehatan Fisik dan Jiwa, A/HRC/32/32, 4 April 2016.

oleh anak.¹² Kebijakan punitif ini membuat banyak anak pengguna narkotika di Indonesia terpaksa harus menjalani proses hukum, termasuk di dalamnya proses pengekangan kebebasan seperti penahanan.¹³ BNN menyebutkan bahwa di tahun 2015, jumlah tersangka kasus narkotika berdasarkan kelompok usia sekolah dan remaja di bawah 19 tahun berjumlah 2.263.¹⁴ Proses ini berdampak negatif terhadap pertumbuhan dan perkembangan anak, baik secara fisik maupun psikis. Padahal, berdasarkan Konvensi Hak Anak pertumbuhan dan perkembangan hidup anak merupakan salah satu prinsip dasar yang menentukan pemenuhan hak-hak anak lainnya.¹⁵

Selain ketentuan dalam Konvensi Hak Anak, terdapat beberapa instrumen hak asasi manusia internasional yang dapat digunakan untuk mengukur standar pemenuhan hak anak pengguna narkotika. Ketentuan tersebut dapat ditemukan dalam Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Kovenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR), Standar Minimum Administrasi Peradilan Pidana Anak (*Beijing Rules*), dan Standar Perlakuan Minimum terhadap Tahanan/Narapidana (*Mandela Rules*).

1. Prinsip Non-diskriminasi dalam Kebijakan Narkotika

Pasal 2 Konvensi Hak Anak menyebutkan bahwa setiap negara wajib menghormati dan menjamin hak-hak yang yang disebutkan di dalam konvensi tanpa diskriminasi atau pembedaan atas dasar ras, suku, agama, keyakinan politik atau kedudukan dan status lain dari anak ataupun orang tua seperti status HIV dan penggunaan narkotika. Prinsip ini juga dapat ditemukan pada dua kovenan internasional yang mengatur tentang hak sipil dan politik dan hak ekonomi sosial budaya.¹⁶

Pelaksanaan prinsip non-diskriminasi dalam hak atas kesehatan dapat membantu anak pengguna narkotika untuk menikmati standar kesehatan tertinggi. Diskriminasi dalam aspek kesehatan sangat rentan terjadi kepada anak pengguna narkotika, terlebih jika anak tersebut juga merupakan anak dengan HIV atau anak yang memiliki orang tua dengan HIV/AIDS. Oleh karena itu, Konvensi Hak Anak menggolongkan pembedaan berdasarkan status HIV sebagai salah

¹² Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, Pasal 127.

¹³ Davit Setyawan, *KPAI: Jumlah Anak Korban Narkotika Terus Bertambah*, diakses dari <http://www.kpai.go.id/berita/kpai-jumlah-anak-korban-narkotika-terus-bertambah/pada-4-april-2016>.

¹⁴ Badan Narkotika Nasional (BNN), *Jurnal Data Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Tahun 2015*, diakses dari http://www.bnn.go.id/multimedia/document/20160713/ringkasan_jurnal_data_p4gn_2015_edisi_2016.pdf, hlm. 166.

¹⁵ Konvensi Hak Anak, Pasal 6.

¹⁶ Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, Pasal 2 Paragraf 1 dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Pasal 2 Paragraf 2.

satu dasar diskriminasi.¹⁷ Bentuk diskriminasi pada anak pengguna narkotika dapat dilihat dari, di antaranya, kebijakan pengurangan dampak buruk (*harm reduction*) yang didesain hanya untuk orang dewasa dengan diberlakukannya batasan usia untuk layanan jarum suntik dan terapi rumatan metadon. Hal ini menyebabkan anak mengalami keterbatasan untuk dapat mengakses layanan tersebut. Anak juga kesulitan untuk mengakses jenis-jenis layanan kesehatan lainnya yang berkaitan dengan rehabilitasi narkotika karena harus mendapatkan persetujuan orang tua terlebih dahulu.¹⁸

Sementara itu dalam konteks pidana, karena UU Narkotika masih mengkriminalisasi penggunaan narkotika, anak pengguna narkotika memiliki hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum.¹⁹ Status anak sebagai pengguna narkotika tidak boleh dijadikan dasar untuk memperlakukan anak pengguna narkotika secara diskriminatif di depan hukum. Oleh karena itu negara harus menjamin tersedianya akses terhadap peradilan pidana anak yang jujur dan adil tanpa membedakan perlakuan atau proses terhadap anak pengguna narkotika. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa tindakan afirmatif tidak dapat dilakukan dalam penegakan hukum.²⁰

Tindakan afirmatif dapat dilakukan kepada kelompok anak yang rentan untuk memastikan terpenuhinya hak-hak anak. Hal ini sangat relevan diterapkan pada kasus anak pengguna narkotika yang berkonflik dengan hukum, seperti misalnya, diversi untuk anak pengguna narkotika atau menyediakan layanan rehabilitasi medis di dalam penjara bagi anak pengguna narkotika yang melakukan tindak pidana.

2. Menerjemahkan Kepentingan Terbaik bagi Anak Pengguna Narkotika

Kepentingan terbaik untuk anak merupakan salah satu dari empat prinsip utama dalam melaksanakan Konvensi Hak Anak. Negara harus menjadikan kepentingan terbaik untuk anak sebagai pertimbangan utama dalam memutuskan kebijakan, hukum, putusan pengadilan, dan tindakan-tindakan pemerintahan

¹⁷ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 3 (2003) tentang HIV dan Hak Anak*, CRC/GC/2003/3, 17 Maret 2003, Paragraf 7.

¹⁸ Lihat, misalnya, *Harm Reduction: Children and Drug Abuse*, sumber: <https://www.crin.org/en/library/publications/harm-reduction-children-and-drug-use>.

¹⁹ Konvensi Hak Anak tidak menyebutkan bahwa penggunaan narkotika merupakan salah satu alasan mendiskriminasi seseorang, namun pada Komentar Umum Nomor 3 (2003) Tentang HIV dan Hak Anak, menekankan bahwa status HIV juga bisa menjadi basis untuk mendiskriminasi seorang anak, termasuk anak terdampak HIV seperti anak pengguna narkotika.

²⁰ Penal Reform International, *“Protecting Children’s Rights in Criminal Justice Systems”*, (United Kingdom: Penal Reform International, 2013), hal 14.

lainnya yang berkaitan dengan anak.²¹ Kepentingan terbaik untuk anak secara luas menggambarkan kebutuhan dan kesejahteraan anak. Sementara itu kebutuhan dan kesejahteraan anak ditentukan oleh beberapa faktor, di antaranya:²²

1. Usia anak;
2. Tingkat kedewasaan anak;
3. Kehadiran atau ketiadaan orang tua;
4. Lingkungan anak;
5. Pengalaman anak.

Berdasarkan faktor tersebut di atas, ketika negara akan memutuskan kebijakan yang memengaruhi anak, maka negara harus menyusun prosedur atau panduan untuk menentukan bagaimana menilai kepentingan terbaik anak. Proses penyusunan prosedur ini harus memfasilitasi partisipasi anak yang memadai tanpa diskriminasi, melibatkan pengambil keputusan dengan bidang keahlian yang relevan, dan menyeimbangkan semua faktor yang relevan untuk menilai pilihan terbaik.²³

Komite Hak Anak sendiri menyebutkan bahwa kepentingan terbaik untuk anak adalah “*a three fold concept*”, yaitu:²⁴

1. **Sebuah hak substantif:** bahwa hak anak untuk memiliki kepentingan terbaik harus menjadi pertimbangan utama ketika ada banyak kepentingan lain (*different interests*) yang juga dipertimbangkan dalam suatu pengambilan keputusan. Oleh karena kepentingan terbaik anak yang harus dijadikan sebagai pertimbangan utama adalah sebuah “hak” maka negara harus menjamin terpenuhinya/terlaksananya hak tersebut;
2. **Sebuah prinsip hukum yang fundamental dan interpretatif:** jika sebuah ketentuan hukum terbuka atas lebih dari satu penafsiran, penafsiran yang harus dipilih adalah penafsiran yang menguntungkan bagi anak (kepentingan terbaik anak);
3. **Sebuah aturan prosedur:** kapanpun sebuah kebijakan atau keputusan yang berdampak pada anak dibuat maka proses pengambilan keputusan harus memuat penilaian dampak (negatif atau positif) keputusan/kebijakan tersebut terhadap anak. Untuk melakukan penilaian dan penentuan kepentingan terbaik anak dibutuhkan jaminan prosedural.

²¹ Konvensi Hak Anak, Pasal 3 Ayat 1.

²² UNHCR, *Panduan tentang Penentuan Kepentingan Terbaik untuk Anak*, 2008, hal. 14.

²³ *Ibid.*, hal 8.

²⁴ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 14 (2013) tentang Hak Anak untuk Memiliki Kepentingan Terbaiknya Dipakai sebagai Pertimbangan Utama*, CRC/C/GC/14, 29 Mei 2013, Paragraf 32.

Negara harus dapat menjelaskan bagaimana kepentingan terbaik anak telah dihormati dalam keputusan dan kebijakan yang memengaruhi anak, apa yang dipertimbangkan untuk menjadi kepentingan terbaik anak, kriteria, dan bagaimana menimbang kepentingan terbaik anak dengan kepentingan-kepentingan yang lain. Proses ini dilakukan untuk kebijakan yang berskala besar ataupun untuk kasus-kasus individual.

Konsep kepentingan terbaik untuk anak tersebut tidak dapat diseragamkan, artinya dalam menentukan kepentingan terbaik bagi anak pengambil kebijakan (orang atau lembaga yang memengaruhi kondisi anak) harus mempertimbangkan kepentingan anak kasus per kasus. Kepentingan terbaik anak pengguna narkotika bisa jadi tidak sama dengan kepentingan terbaik anak dengan disabilitas. Dengan demikian, konsep kepentingan terbaik anak ini harus bersifat fleksibel dan mudah diterima (*adaptable*) dalam kondisi tertentu. Konsep ini harus disesuaikan dan didefinisikan secara individual sesuai dengan kebutuhan atau situasi khusus dari anak.²⁵ Sekalipun negara tidak memiliki prosedur khusus mengenai pelaksanaan kepentingan terbaik bagi anak pengguna narkotika, standar umum yang termuat dalam Konvensi Hak Anak maupun perangkat hukum internasional lainnya dapat digunakan untuk memenuhi kepentingan terbaik anak.

Sementara itu, bagi anak pengguna narkotika, kepentingan terbaik untuk mereka harus diwujudkan pada saat mereka mengakses layanan kesehatan dan ketika mereka terpaksa berhadapan dengan hukum. Anak pengguna narkotika memiliki kecenderungan adiksi terhadap zat-zat tertentu, oleh karena itu asesmen kesehatan diperlukan sejak awal proses penyidikan, untuk melihat sejauh mana adiksi itu mengganggu kondisi kesehatan anak. Apabila level adiksinya membutuhkan perawatan lebih lanjut maka anak pengguna narkotika seharusnya segera dirujuk ke layanan kesehatan seperti rumah sakit atau panti rehabilitasi. Sehingga penahanan dan pemenjaraan bisa dihindari. Pendekatan pencegahan penggunaan narkotika terhadap anak-anak juga harus mempertimbangkan kepentingan terbaik bagi anak. Kepentingan terbaik untuk anak harus didasarkan pada kebutuhan fisik, emosional, sosial, dan pendidikan anak berdasarkan usia, jenis kelamin, hubungannya dengan keluarga, dan juga kesempatan anak untuk berpendapat atas kepentingan terbaik bagi dirinya sesuai dengan Pasal 12 Konvensi Hak Anak.²⁶

1. Kepentingan Terbaik Anak dalam Aspek Penegakan Hukum

Dalam penegakan hukum, aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim, pengacara, dan semua institusi yang berhubungan dengan anak pengguna

²⁵ *Ibid.*, Paragraf 32.

²⁶ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 15 (2013) tentang Hak Anak untuk Menikmati Standar Tertinggi Kesehatan*, CRC/C/GC/15, 17 April 2013, Paragraf 12.

narkotika yang berkonflik dengan hukum harus menjadikan kepentingan terbaik untuk anak sebagai landasan dalam mengambil tindakan hukum. Agar aparat penegak hukum memiliki kompetensi dan pengetahuan yang baik mengenai hak anak yang berkonflik dengan hukum diperlukan pelatihan dan pendidikan khusus tentang hak anak, termasuk memahami konsep keadilan restoratif dalam pemidanaan. Dalam konsep keadilan restoratif yang harus dikedepankan adalah pemulihan kondisi antara anak sebagai pelaku, dengan korban, dan lingkungan.

Hal ini sesuai dengan Komentar Umum Komite Hak Anak PBB No. 14 tentang Kepentingan Terbaik sebagai Pertimbangan Utama yang menyebutkan bahwa penghukuman yang bersifat represif dan retributif harus digantikan dengan pemidanaan yang bertujuan untuk rehabilitasi dan keadilan restoratif.²⁷ Keadilan restoratif adalah sebuah paradigma baru yang melihat kejahatan sebagai gangguan hubungan antara manusia dan lingkungannya sedangkan keadilan retributif semata-mata hanya melihat kejahatan sebagai pelanggaran oleh seseorang terhadap hukum negara.²⁸ Dijelaskan lebih lanjut oleh Howard Zehr, "keadilan melibatkan korban, pelaku dan komunitas untuk mencari solusi yang mengutamakan perbaikan, rekonsiliasi dan kepastian atau keyakinan."²⁹

2. Diversi Bagi Anak Pengguna Narkotika

Prinsip keadilan restoratif salah satunya diwujudkan melalui intervensi di luar pengadilan atau sering disebut dengan diversi. Pelaksanaan diversi ini bertujuan untuk menghindari stigma terhadap anak yang berkonflik dengan hukum sehingga nantinya anak yang berkonflik dengan hukum tidak memiliki catatan kriminal. Hal ini kemudian akan berdampak pada pertumbuhan dan

²⁷ *Ibid.*, Paragraf 28. Keadilan restoratif atau *restorative justice* mulai dikenal sejak tahun 1970an di Kanada, dan mengalami perkembangan yang cukup pesat di awal tahun 1990an. Lihat, misalnya, Allison Morris dan Gabrielle Maxwell, *Restorative Justice for Juveniles*, (Oregon: Hart Publishing, 2001).

Susan Sharpe mengatakan ada 5 (lima) prinsip yang menjadi kunci utama dalam keadilan restoratif yaitu:

1. Keadilan restoratif membuka partisipasi penuh dan permufakatan/konsensus. Artinya, konsep ini tidak hanya melibatkan pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan tindak pidana melainkan juga pihak yang merasa terkena dampak dari tindak pidana.

2. Keadilan restoratif bertujuan untuk memulihkan apa saja yang telah rusak. Baik untuk korban, maupun pelaku tindak pidana.

3. Keadilan restoratif berupaya membuat pelaku bertanggung jawab penuh dan secara langsung dengan mempertemukan pelaku dengan korban.

4. Keadilan restoratif berupaya untuk menyatukan kembali apa-apa yang telah terpisah. Sering kali kejahatan yang telah dilakukan oleh seseorang justru menjauhkan ia dari lingkungan sekitar. Masyarakat memandang pelaku tindak pidana sebagai seseorang yang berbahaya dan tidak layak kembali ke masyarakat. Keadilan restoratif justru berusaha mendamaikan kedua belah pihak.

5. Dan yang terakhir, keadilan restoratif berusaha untuk memperkuat komunitas untuk mencegah dampak buruk yang lebih jauh.

Lihat Sally Varnham, *Seeing Things Differently: Restorative Justice and School Discipline*, (United Kingdom: Taylor and Francis Journal Education and the Law, Vol. 17, No. 3. 2005), Hal. 92.

²⁸ Howard Zehr, "Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice", (Scottsdale, PA: Herald Press, 1990).

²⁹ *Ibid.*

perkembangan hidup anak.³⁰

Sebagai sebuah alternatif penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan, diversifikasi menjadi sebuah mekanisme yang efektif dalam penerapan depenalisasi dan dekriminialisasi penggunaan narkoba pada anak. Negara dapat menentukan jenis tindak pidana apa saja yang dapat diberlakukan diversifikasi.³¹ Sebagai contoh, Portugal telah memberlakukan kebijakan diversifikasi terhadap anak dan juga orang dewasa dengan mendekriminalisasi kepemilikan narkoba untuk penggunaan pribadi.³²

Di Indonesia diversifikasi hanya berlaku untuk anak dan hanya dapat diaplikasikan pada tindak pidana ringan yang ancaman hukumannya di bawah 7 (tujuh) tahun penjara, seperti pencurian dan penganiayaan ringan.³³ Syarat ini menyebabkan diversifikasi sulit diupayakan dalam konteks anak pengguna narkoba.

Tindak pidana penggunaan narkoba bagi diri sendiri diatur pada Pasal 127 UU Narkoba dengan ancaman pidana maksimal 4 (empat) tahun penjara. Namun, penyidik maupun penuntut umum jarang sekali hanya mencantumkan Pasal 127 sebagai pasal tunggal. Pasal 127 hampir selalu disertai dengan pasal lainnya mengenai kepemilikan ataupun mengenai jual beli karena, logikanya, penggunaan narkoba tidak akan terjadi tanpa penguasaan atau kepemilikan, dan tidak akan dikuasai atau dimiliki tanpa ada penyerahan baik melalui jual beli ataupun cara lainnya. Tindak pidana berupa penguasaan, kepemilikan ataupun jual beli narkoba diancam dengan pidana penjara maksimal selama 12 tahun sehingga anak tidak bisa mengupayakan diversifikasi. Hal ini berkonsekuensi pada hilangnya kesempatan anak pengguna narkoba untuk mendapatkan diversifikasi.

Dalam semua tahapan diversifikasi ini anak berhak mendapatkan bantuan hukum. Pelaksanaan diversifikasi juga harus mempertimbangkan pendapat anak, di mana anak yang berusia 16 tahun ke atas harus memberikan persetujuan atas tindakan diversifikasi maupun pasca diversifikasi yang disiapkan untuknya.³⁴ Kasus yang telah berhasil didiversifikasi harus dinyatakan ditutup oleh pengadilan dan akses terhadap informasi kasus dibatasi selama satu tahun.³⁵

Bagi anak pengguna narkoba, diversifikasi akan sangat membantu anak dalam

³⁰ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 11.

³¹ *Ibid*, Paragraf 27.

³² International Drug Policy Consortium (IDPC), *Panduan Kebijakan Narkoba, Psikotropika, dan Zat Adiktif Lainnya*, (2012), hal. 50. Lihat juga Arie Rosmarin dan Niamh Eastwood, *A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies in Practice Across the Globe*, (Release Publication, 2012).

³³ UU No. 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak Pasal 7 Ayat (2).

³⁴ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 27.

³⁵ *Ibid*.

mengakses perawatan untuk pemulihan ketergantungan atas narkotikanya. Stigma yang cukup tinggi di masyarakat dan kebijakan kriminalisasi mempersulit anak pengguna narkotika untuk mencari dan mengakses layanan rehabilitasi secara terbuka. Mekanisme diversifikasi akan sangat membantu anak-anak pengguna narkotika yang terpaksa harus berkonflik dengan hukum untuk kemudian dapat mengakses rehabilitasi melalui diversifikasi. Diversifikasi tidak hanya dapat menghindarkan anak dari stigma dan pelabelan melainkan juga dapat menjadi solusi dari permasalahan jumlah tahanan yang melebihi kapasitas di penjara atau rumah tahanan.³⁶

Agar diversifikasi dapat terlaksana, tidak hanya dibutuhkan perubahan regulasi. Aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim, serta pengacara, harus dibekali pengetahuan atau pendidikan tentang hak-hak anak dan juga kepentingan terbaik bagi anak pengguna narkotika, seperti pengetahuan tentang rehabilitasi bagi anak pengguna narkotika. Karena pada prinsipnya diversifikasi dapat dilakukan pada semua tahapan proses peradilan, sehingga yang berwenang untuk memberikan diversifikasi adalah lembaga atau penegak hukum yang pada saat itu berwenang menahan anak.³⁷ Kompetensi dan pengetahuan aparat penegak hukum sangat memengaruhi keberhasilan diversifikasi.

3. Proses Persidangan yang Ramah Anak

Dalam sistem peradilan pidana, setidaknya terdapat tiga tahapan dalam proses persidangan, yaitu tahapan pra-persidangan, proses persidangan, dan pasca persidangan. Dalam setiap tahapan tersebut, aparat penegak hukum harus menghormati, melindungi, dan memenuhi prinsip hak-hak anak agar anak terhindar dari dampak buruk pemidanaan dan pelanggaran terhadap hak-hak mereka.

Pada tahap pra-persidangan, upaya paksa merupakan bagian paling rentan terjadi penyiksaan dan pelanggaran terhadap hak-hak anak pengguna narkotika.³⁸ Pada tahap awal penangkapan, polisi harus mengupayakan diversifikasi atau merujuk anak pengguna narkotika ke panti rehabilitasi.³⁹ Penangkapan,

³⁶ Berdasarkan Konvensi Hak Anak, pelaku anak yang kasusnya telah berhasil didiversifikasi tidak boleh memiliki catatan kriminal. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip kepentingan terbaik untuk anak dan hak anak untuk dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi yang dimiliki. Jika anak memiliki catatan kriminal akan ada banyak hak anak yang terlanggar di masa depan, seperti hak untuk mendapatkan pendidikan dan hak untuk mendapatkan pekerjaan. Lihat Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 25.

³⁷ *Beijing Rules*, Paragraf 11.

³⁸ Metode atau teknik menggali informasi dengan menggunakan kekerasan baik fisik maupun psikis tergolong dalam bentuk penyiksaan dan perbuatan tidak manusiawi. Konvensi Hak Anak, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, Konvensi Anti Penyiksaan, telah menegaskan pelarangan segala bentuk penyiksaan dan perbuatan tidak manusiawi lainnya.

³⁹ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 24.

penahanan, dan pemenjaraan terhadap anak harus menjadi pilihan terakhir ketika semua alternatif penyelesaian sudah dilakukan.⁴⁰ Sebisa mungkin selama menjalani persidangan, anak tetap bersama dengan keluarga di rumah dengan pengawasan dari aparat penegak hukum.⁴¹ Untuk menghindarkan anak dari penahanan, selama proses persidangan anak juga berhak mendapatkan penangguhan penahanan.⁴² Penahanan hanya dapat dilakukan dalam waktu yang paling singkat. Jika polisi tidak memiliki alasan yang kuat untuk menahan anak, anak harus segera dikeluarkan dari tempat tahanan. Tempat penahanan anak juga harus dipisahkan berdasarkan gender dan terpisah dari orang dewasa.

Dari pemantauan yang dilakukan LBH Masyarakat terhadap 6 kasus anak pengguna narkoba, tidak ada satupun yang permohonan penangguhan penahanannya dikabulkan baik di tingkat penyidikan hingga ke persidangan. Padahal, selama ada permohonan penangguhan anak yang berkonflik dengan hukum tidak dapat ditahan sebagaimana diamanahkan oleh UU Sistem Peradilan Pidana Anak.⁴³ Vonis atas 5 anak dari 6 kasus tersebut juga tak kalah mencengangkan. Setelah proses pembuktian, yang menunjukkan kelima anak tersebut adalah pengguna narkoba, hakim tetap memberikan putusan penjara mulai dari 8 bulan penjara hingga 2 tahun. Di samping itu, mereka juga tidak mendapatkan akses layanan kesehatan untuk pemulihan adiksi. Satu dari enam anak tersebut mendapatkan rekomendasi rehabilitasi dari BNK (Badan Narkotika Kota) sejak tahap kepolisian, akan tetapi mulai dari tingkat penyidikan hingga putusan anak tersebut tidak pernah dirujuk ke layanan rehabilitasi. Pengabaian hak anak pengguna narkoba yang berhadapan dengan hukum tersebut adalah potret peradilan anak yang tidak ramah sama sekali terhadap kepentingan anak.

4. Penghapusan Catatan Kriminal

Anak yang berkonflik dengan hukum tidak hanya akan terbebani dengan proses pemidanaan yang panjang tetapi juga akan berkonflik dengan catatan kriminal yang akan menghalangi berbagai kepentingan anak di masa depan. Catatan kriminal akan mempersulit anak untuk melanjutkan pendidikan dan mendapatkan pekerjaan di usia dewasa/masa yang akan datang. Konvensi Hak Anak menyadari akan dampak yang akan ditimbulkan dari sistem peradilan pidana terhadap masa depan anak sehingga Konvensi mengatur ketentuan-ketentuan yang dapat menghindarkan anak dari risiko tersebut seperti menetapkan usia minimum pertanggungjawaban pidana, diversifikasi, dan penghapusan catatan kriminal. Konvensi mendorong setiap negara untuk

⁴⁰ Alternatif penyelesaian yang dimaksud adalah penyelesaian di luar pengadilan seperti diversifikasi.

⁴¹ *Beijing Rules*, Paragraf 13.2.

⁴² Konvensi Hak Anak, Pasal 37 huruf d.

⁴³ UU No. 11 Tahun 2012, *Op.Cit.* Pasal 32 Ayat (1).

mengupayakan penghapusan catatan kriminal secara otomatis setelah anak berusia 18 tahun.⁴⁴ Dalam hal diberlakukannya diversi, jika hakim menetapkan hasil diversi maka secara otomatis catatan kriminal dihapus.⁴⁵ Bahkan untuk pelanggaran serius sekalipun, penghapusan catatan kriminal harus diupayakan, misalnya penghapusan catatan kriminal akan dilakukan setelah anak tidak melakukan tindak pidana selama 2 tahun.⁴⁶

Tidak adanya catatan kriminal akan mempermudah proses reintegrasi anak pengguna narkotika ke lingkungannya. Sekolah atau perguruan tinggi tidak lagi dapat menolak anak pengguna narkotika untuk menempuh pendidikan dengan alasan adanya catatan kriminal, meskipun pada prinsipnya setiap anak berhak mendapatkan pendidikan tanpa ada diskriminasi.⁴⁷ Dengan demikian seharusnya anak dapat belajar secara formal di sekolah/perguruan tinggi dan mengantongi syarat formal (ijazah) untuk mendapatkan pekerjaan. Idealnya penghapusan catatan kriminal ini disertai dengan penerimaan keluarga akan kondisi anak pengguna narkotika, sehingga keluarga tidak perlu lagi malu akan kondisi anak pengguna narkotika dan mengasingkan mereka dari lingkungan. Selain itu, masyarakat juga perlu bersama-sama mendukung program reintegrasi anak pengguna narkotika yang berkonflik dengan hukum dengan lingkungan masyarakat. Jika kondisi ini tercapai, anak pengguna narkotika dapat tumbuh dengan kepercayaan diri dan kesempatan yang sama seperti anak-anak pada umumnya untuk meningkatkan potensi dirinya.

C. Hak Anak untuk Didengar

Anak memiliki hak untuk menyampaikan pendapat pada setiap tindakan yang berdampak baik langsung maupun tidak langsung terhadap pribadi anak. Agar anak dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada diri anak, maka anak harus mendapatkan informasi yang memadai mengenai tindakan-tindakan apa yang akan dilakukan kepada anak dan dampak yang ditimbulkan dari tindakan tersebut. Jaminan hak atas informasi akan berpengaruh pada keterlibatan anak dalam pengambilan keputusan.⁴⁸ Anak berhak secara bebas mencari, menerima, dan memberitahukan informasi dan pendapat dalam segala bentuk baik secara lisan, tertulis, dan melalui media.⁴⁹ Dalam kerangka

⁴⁴ Konvensi Hak Anak sangat merekomendasikan penghapusan catatan kriminal pada pelaku anak, Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 67.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 67.

⁴⁷ Konvensi UNESCO Menentang Diskriminasi Pendidikan, Pasal 1.

⁴⁸ Konvensi Hak Anak, Pasal 17.

⁴⁹ Konvensi Hak Anak, Pasal 13.

anak dan narkoba, setiap anak berhak tahu bahaya penggunaan narkoba, jenis narkoba, pengguna layanan kesehatan yang dapat diakses untuk memulihkan kondisi ketergantungan anak terhadap narkoba, dan proses hukum yang akan dihadapi ketika tertangkap dengan kasus penggunaan narkoba.

1. Pencegahan Penggunaan Narkoba dan Hak Atas Informasi

Strategi pencegahan penggunaan narkoba selama ini masih bersifat subjektif dan terkesan menakut-nakuti, contohnya dengan slogan “*say no to drugs*” dan bahaya laten narkoba. Pendekatan ini terbukti tidak menunjukkan hasil yang signifikan atau hanya berdampak kecil terhadap tingkat penggunaan narkoba. Di Indonesia misalnya, berdasarkan Laporan Kinerja Tahunan Badan Narkotika Nasional (BNN) pada tahun 2015, angka prevalensi penyalahgunaan narkoba meningkat 0,02% dari tahun 2014, dengan jumlah total 4.098.029 pengguna narkoba.⁵⁰ Peningkatan jumlah pengguna narkoba dari tahun ke tahun adalah salah satu bukti kegagalan strategi pencegahan “*war on drugs*” terhadap penggunaan narkoba di Indonesia. Hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di tataran global, oleh karena itu, pada tahun 2015, UNODC memperkenalkan pendekatan ilmiah dalam pencegahan penggunaan narkoba melalui dokumen standar internasional pencegahan penggunaan narkoba.⁵¹

Dalam dokumen tersebut dijelaskan intervensi dan kebijakan pencegahan dapat dilakukan kepada 4 kelompok, yaitu:⁵²

- Bayi dan anak usia dini (0-5 tahun)

Intervensi pencegahan terhadap bayi dan anak usia dini ini diberikan kepada ibu atau perempuan hamil pengguna narkoba dengan **menyediakan layanan perawatan terpadu atas penggunaan narkoba termasuk perawatan kesehatan jiwa selama masa kehamilan, menyediakan program *parenting skill*, dan memperkenalkan isu sosial dan ekonomi pada para ibu.**

- Anak usia 6-10 tahun

Pada tahapan ini, anak telah mengenal lingkungan di luar lingkungan keluarga seperti sekolah dan lingkungan tetangga. Sehingga selain keterlibatan keluarga, keterlibatan lingkungan sekolah dan tetangga juga sangat dibutuhkan agar anak terhindar dari kemungkinan untuk memakai narkoba. Ada tiga intervensi yang dapat dilakukan yaitu, ***pertama*, intervensi pada keluarga dapat dilakukan**

⁵⁰ Badan Narkotika Nasional (BNN), *Laporan Kinerja BNN*, 2016, hal. 16.

⁵¹ UNODC, “*International Standards on Drug Use Prevention*”, (Vienna: United Nation Office, 2015), hal. 1.

⁵² *Ibid*, hal 11-28.

melalui program *parenting skill*. Kedua, di lingkungan sekolah dapat dilakukan melalui pendidikan skill sosial dan personal untuk anak dan program peningkatan lingkungan kelas yang menekankan pembentukan perilaku anak. Intervensi yang terakhir adalah kebijakan untuk menjaga anak untuk tetap bersekolah. Ada banyak cara yang dapat dilakukan agar anak dapat bertahan dalam dunia pendidikan (sekolah), salah satunya dengan memberikan beasiswa atau insentif bagi keluarga yang tidak mampu atau menyediakan makanan gratis di sekolah. Menjaga anak agar tetap dapat menempuh pendidikan dapat meminimalisir kemungkinan anak memakai narkotika.

- **Remaja awal usia 11-14 tahun**

Peranan keluarga dalam pencegahan penggunaan narkotika akan selalu dibutuhkan dalam setiap tahapan tumbuh kembang anak, termasuk ketika anak menginjak masa remaja dan dewasa. Intervensi keluarga dalam hal ini tidak berbeda dengan intervensi yang telah dijelaskan sebelumnya. Pada tahap ini isu narkotika sudah bisa dikenalkan kepada anak melalui program pendidikan pencegahan berdasarkan skill sosial dan personal serta pengaruh sosial yang dapat diterapkan di sekolah, lingkungan keluarga atau masyarakat. **Program tersebut mengedepankan keterlibatan anak dalam diskusi interaktif mengenai narkotika, resiko penyalahgunaannya, hak atas kesehatan, dan kesalahpahaman tentang harapan bebas narkotika yang selama ini digaungkan.**

- **Remaja usia 15-18/19 tahun**

Dengan bertambahnya usia, pengalaman hidup anak, dan kemampuan berpikir anak, maka intervensi tidak hanya terbatas pada lingkungan keluarga, sekolah, dan tetangga melainkan semakin luas ke lingkungan kerja dan lingkungan masyarakat pada umumnya. **Di lingkungan kerja, program pencegahan dapat dilakukan dengan menyusun kebijakan larangan penggunaan narkotika di lingkungan kerja, akan tetapi kebijakan ini tidak boleh memiliki unsur punitif. Metode pencegahan yang kedua adalah menyediakan konseling dan menjamin kerahasiaan pekerja, jika perusahaan atau pemberi kerja menemukan pekerja remaja yang memakai narkotika, pemberi kerja didorong untuk dapat menyediakan mekanisme rujukan perawatan.**

Sementara itu negara berperan penting dalam melakukan program edukasi dan sosialisasi yang bersifat objektif dan akurat mengenai pencegahan dan penanggulangan penggunaan narkotika oleh anak.⁵³ Bahkan lebih jauh negara harus mengatur pelarangan informasi dan penjualan zat-zat berbahaya untuk

⁵³ Laporan Pelapor Khusus, *Hak Setiap Orang untuk Menikmati Standar Tertinggi Kesehatan Fisik dan Jiwa*, A/HRC/32/32, 04 April 2016, Paragraf 101.

anak-anak seperti alkohol, rokok, dan narkoba.⁵⁴ Di sisi lain, media harus menyediakan iklan layanan gratis untuk mempromosikan kesehatan dan tidak menayangkan iklan atau informasi yang dapat memberikan dampak buruk terhadap kondisi kesehatan anak, seperti iklan rokok yang dapat dilihat oleh anak.⁵⁵

D. Hak atas Informasi dan Hak atas Privasi dalam Peradilan Pidana Anak

Ketika anak harus berkonflik dengan hukum, anak wajib didampingi oleh pengacara.⁵⁶ Tetapi, keberadaan pengacara maupun pengampu lainnya tidak lantas meniadakan peran anak dalam pengambilan keputusan. Anak berhak untuk menentukan sikap atau keputusan yang berdampak pada kehidupannya, termasuk dalam konteks penegakan hukum. Namun demikian, pelaksanaan prinsip ini harus memperhatikan usia dan kedewasaan anak.⁵⁷ Partisipasi anak dalam penegakan hukum akan dapat diwujudkan jika anak sejak awal sudah mendapatkan informasi mengenai hak-hak anak berkonflik dengan hukum dan proses persidangan. Aparat penegak hukum wajib memberikan informasi dan dokumen yang dikeluarkan sejak tahap penyidikan sampai dengan pelaksanaan putusan kepada anak, orang tua, atau pengacara.

Pasal 37 dan 40 Konvensi Hak Anak telah mengatur ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi anak yang berkonflik dengan hukum pada saat proses persidangan.⁵⁸ Ketentuan lain terkait proses persidangan pidana anak juga dapat ditemukan di komentar penjelasan Konvensi Hak Anak, seperti anak memiliki hak untuk mendapatkan informasi mengenai dakwaan dan ancaman hukum yang dituduhkan dan informasi tentang proses persidangan pidana yang akan dihadapi.

Penyampaian informasi ini harus disampaikan dengan bahasa yang mudah

⁵⁴ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 4, Op. Cit.*, Paragraf 25.

⁵⁵ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 15 (2013), Op. Cit.*, Paragraf 65.

⁵⁶ Ketentuan ini dapat ditemukan dalam berbagai instrumen internasional seperti pada Konvensi Hak Anak, Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik, *Beijing Rules*, “*Guidance Note of the Secretary-General UN Approach to Justice for Children*”.

⁵⁷ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 12 tentang Hak Anak untuk Didengar*, CRC/C/GC/12, 1 Juli 2009 pada Paragraf 29 dan 30, menjelaskan bahwa untuk menentukan apakah anak dapat memahami persoalan yang berdampak kepada anak. Negara harus mempertimbangkan usia dan kedewasaan anak. Usia saja tidak cukup untuk mengukur kemampuan memahami, karena pengetahuan, pengalaman, lingkungan anak, dan pengaruh sosial budaya juga menentukan kemampuan ini.

⁵⁸ Konvensi Hak Anak pada Pasal 37 memuat 4 ketentuan di antaranya adalah 1. Larangan penyiksaan, larangan hukuman mati dan hukuman seumur hidup bagi pelaku anak, 2. Penangkapan, penahanan, dan pemenjaraan merupakan upaya terakhir, 3. Setiap anak yang dikekang kebebasannya harus diperlakukan secara manusiawi, pengekangan kebebasan harus memperhatikan kepentingan anak, seperti tempat penahanan anak harus dipisahkan dari orang dewasa, anak harus tetap dapat berkomunikasi dengan adanya kunjungan keluarga, 4. Anak berhak atas bantuan hukum.

dimengerti oleh anak.⁵⁹ Bahasa yang mudah dimengerti oleh anak tidak hanya berhenti pada bahasa formal atau bahasa yang digunakan oleh anak sehari-hari, melainkan bahasa yang ramah anak. Jika anak yang berkonflik dengan hukum tidak menggunakan bahasa yang pada umumnya digunakan atau bahasa daerah, negara harus menyediakan penerjemah. Hal ini berlaku juga pada anak yang berkonflik dengan hukum yang berkewarganegaraan asing.⁶⁰ Di samping itu, bagi anak yang memiliki kebutuhan khusus untuk berkomunikasi, negara wajib menyediakan tenaga profesional yang terlatih, seperti penerjemah tunawicara.⁶¹ Selain ketersediaan informasi, anak juga harus diberikan kesempatan yang sama untuk menyampaikan pendapatnya sesuai dengan informasi yang mereka dapatkan.

Selain hak atas informasi, negara juga harus menjamin hak privasi anak yang berkonflik dengan hukum. Untuk melindungi privasi anak, setiap peradilan yang melibatkan anak harus tertutup untuk publik dan media. Pembacaan putusan dibuka untuk umum namun identitas anak tidak boleh diucapkan.⁶² Putusan harus dinyatakan tertutup dan bersifat rahasia, orang ketiga yang tidak berkepentingan tidak boleh mengakses informasi tentang anak.⁶³ Otoritas publik/pejabat publik (aparatus penegak hukum) tidak boleh melakukan siaran pers yang dapat menjurus pada identifikasi identitas anak yang berkonflik dengan hukum.⁶⁴ Otoritas publik harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin hak atas privasi anak tidak terlanggar. Salah satunya adalah dengan memberi sanksi baik administratif maupun sanksi pidana kepada media/wartawan yang melanggar hak privasi anak yang berkonflik dengan hukum. Hal ini bertujuan untuk melindungi anak dari efek stigma dan dampaknya terhadap pemenuhan hak atas pendidikan dan pekerjaan anak di masa yang akan datang.

E. Strategi Pencegahan Kejahatan

Selama ini pemberian hukuman menjadi cara utama untuk membuat jera pelaku kriminal. Pendekatan ini masih dapat digunakan tetapi bukan satu-satunya cara dan bukan juga cara yang paling efektif. Beberapa cara lain diusulkan dan diterapkan dalam usaha pencegahan kejahatan, di antaranya: membatasi kesempatan dilakukannya tingkah laku kriminal, memfasilitasi warga untuk

⁵⁹ Lihat Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 47.

⁶⁰ *Ibid.*, Paragraf 62.

⁶¹ *Ibid.*, Paragraf 63.

⁶² Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 66.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Konvensi Hak Anak Pasal 16; dan Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007)*, *Op. Cit.*, Paragraf 64.

dapat menjaga dirinya dari kejahatan, memberikan tanda-tanda peringatan kepada orang-orang yang potensial menjadi korban kejahatan, dan penerapan program pengawasan oleh warga yang menekankan peran aktif masyarakat dalam upaya pencegahan kejahatan. Itu semua baik untuk dilakukan tetapi perlu terintegrasi dalam masyarakat. Untuk menghasilkan program pencegahan kejahatan yang terintegrasi diperlukan strategi yang tepat dan memadai.

Pencegahan kejahatan terintegrasi memerlukan strategi kebijakan di tingkat nasional. Sebuah agensi nasional perlu didirikan dengan mandat utama untuk menjaga, mengurus, merawat dan membiayai pencegahan kejahatan sejak awal. Di setiap wilayah provinsi dan kabupaten perlu ada juga agensi lokal yang mengkoordinasi pencegahan kejahatan. Agensi nasional dapat menyediakan pelatihan dan asistensi teknis, keterampilan dan pengetahuan bagi agensi lokal yang dibutuhkan dalam penerapan program pencegahan kejahatan. Agensi nasional juga dapat menyediakan dana untuk membiayai program dan menjamin keberlanjutannya, termasuk melakukan koordinasi, pemantauan dan evaluasi program. Agensi nasional dapat berperan sebagai pusat untuk diskusi mengenai bagaimana inisiatif kebijakan dari setiap agensi lokal mempengaruhi kejahatan dan masalah sosial yang terkait. Di situ dapat ditentukan agenda nasional dan lokal untuk riset dan praktik dalam pencegahan kejahatan, penyalahgunaan obat dan alkohol, masalah kesehatan mental seta masalah sosial lainnya. Agensi nasional juga menyediakan dan menjaga data dan informasi hasil riset.

Peninjauan sistematis literatur mengenai evaluasi terhadap efektivitas intervensi penanganan kejahatan perlu dilakukan oleh agensi nasional. Peninjauan ini melibatkan agensi lokal untuk memimpin pelaksanaan pengukuran faktor risiko dan masalah sosial di wilayahnya masing-masing dengan menggunakan catatan arsip dan survey di lingkungan tempat tinggal dan sekolah. Dari hasil pengukuran itu dapat diketahui faktor risiko dan masalah sosial yang ada serta alternatif cara untuk mengurangi itu semua. Lalu, agensi lokal di bawah koordinasi agensi nasional dapat melakukan asesmen untuk mengidentifikasi sumber daya yang ada dan diperlukan, membuat rencana penanganan, serta merancang strategi dan metode program pencegahan kejahatan.

Survei jangka panjang dengan perspektif baru dibutuhkan untuk mengidentifikasi secara dini faktor kejahatan. Survei ini berguna untuk meningkatkan pengetahuan mengenai faktor protektif dan faktor pencegah kejahatan baik di daerah urban maupun rural. Idealnya, program pencegahan kejahatan tidak hanya mengatasi faktor risiko, melainkan juga untuk menguatkan faktor protektif. Keduanya perlu menjadi target dari pengukuran yang dilakukan melalui survei. Diperlukan juga studi dengan metode eksperimen atau quasi

eksperimen baik untuk memahami bagaimana kejahatan terjadi dan bagaimana pencegahan dapat efektif, serta untuk evaluasi efektivitas program. Psikologi menyediakan konsep-konsep, teori, metode, dan teknik pengukuran yang memungkinkan survei dan eksperimen itu dilakukan.

Perlu dilakukan juga analisis biaya-manfaat terhadap efektivitas program pencegahan kejahatan. Sejauh ini hanya sedikit strategi pengurangan kejahatan yang dievaluasi secara memadai. Metode evaluasi yang tepat juga belum banyak dikaji. Memang sulit mengevaluasi strategi pengurangan kejahatan dalam skala besar dan mengetahui apakah biaya yang dikeluarkan sepadan dengan hasil yang diperoleh. Sulit menentukan apakah jumlah polisi harus ditambah, penjara-penjara baru perlu dibangun, dan fasilitas-fasilitas baru perlu diadakan. Walau begitu, persoalan ini perlu dijawab, dan memiliki informasi memadai tentang hal ini sangat vital. Untuk itu perlu dilakukan analisis biaya-manfaat yang memadai. Agar analisis itu dapat dilakukan, diperlukan riset untuk menginvestigasi efektivitas-biaya dari pencegahan berfokus pada risiko dibandingkan dengan strategi pengurangan kejahatan lainnya yang umum dilakukan.

Pencegahan kejahatan memerlukan kesungguhan dan kehendak politik yang besar dari pemerintah. Begitu pula di Indonesia. Strategi yang diperlukan adalah strategi yang mencakup pencegahan kejahatan di seluruh wilayah yang ada di seluruh Indonesia. Pencegahan kejahatan perlu mencakup level struktural, sosial dan personal karena setiap level itu terkait dengan level lainnya. Penanganan sebagian-sebagian saja tanpa mempertimbangkan kaitan antara level akan menghasilkan solusi parsial yang tidak sungguh-sungguh menyelesaikan masalah. Pengurangan kejahatan yang tidak terintegrasi hanya menghasilkan solusi temporer dan jika dihitung secara keseluruhan, biayanya mahal juga, lebih mahal daripada pencegahan kejahatan secara integratif.

Sebagai tambahan yang tak kalah penting, pengasuhan dan pendidikan memiliki peran penting dalam pencegahan kejahatan. Anak perlu dididik dengan dibiasakan dan diberi teladan untuk selalu menampilkan perilaku sesuai norma serta difasilitasi untuk memahami mengapa norma diperlukan dan mengapai itu perlu diikuti. Beberapa kebiasaan perlu diajarkan kepada anak untuk mencegahnya melakukan tindakan kriminal di kemudian hari. Memfasilitasi anak untuk menyadari bahwa tidak ada hasil tanpa usaha, juga bahwa untuk setiap aksi ada reaksi. Orang tua dan sekolah perlu membantu anak untuk memahami perbedaan niat baik dan niat buruk. Anak juga perlu difasilitasi untuk mampu mengelola emosi dan moral mereka masing-masing, serta mengelola keuangan secara bertanggung-jawab. Mereka perlu dibiasakan untuk dapat mencegah diri mereka main hakim sendiri, menyadari konsekuensi dari rasa takut dan gentar,

serta menjalani hidup yang jujur dengan keringat sendiri.

F. Mengambil Manfaat Dari Psikologi Untuk Mencegah Kejahatan dan Mensejahterakan Masyarakat

Literatur psikologi menyediakan banyak teori yang dapat mendukung dijalankannya program pencegahan kejahatan. Banyak riset psikologi didedikasikan untuk pencegahan kejahatan. Mulai dari identifikasi faktor risiko kunci sejak usia dini, cara-cara mengubah tingkah laku kontra-normatif menjadi tingkah laku normatif, hingga rancangan program pencegahan tingkah laku kriminal. Metode pencegahan efektif yang mencakup pelatihan keterampilan yang bersifat kognitif-behavioral dan sosio-kultural dapat dimanfaatkan untuk pencegahan kejahatan. Lalu program pengayaan intelektual untuk anak usia pra-sekolah dan usia sekolah, serta remaja, juga banyak dihasilkan. Di sini dikemukakan dua contoh teori psikologi yang dapat digunakan untuk membangun program pencegahan kejahatan, yaitu teori mengenai norma dan teori keadilan prosedural.

Memfasilitasi Warga Untuk Bertingkah laku Sesuai Norma Yang Berlaku

Tingkah laku kriminal dapat dipahami sebagai tingkah laku yang melanggar norma. Dengan kata lain, kejahatan adalah sebuah bentuk pelanggaran norma. Untuk dapat mencegah kejahatan diperlukan usaha untuk membuat orang mau bertingkah laku sesuai norma yang berlaku dan dinilai benar. Psikologi, khususnya psikologi sosial, mempelajari gejala tingkah laku yang sesuai dan tidak sesuai norma, serta mengajukan teori mengenai gejala itu. Salah satu teori sudah diterapkan dan terbukti memberikan hasil yang konstruktif adalah *focus theory of normative conduct* (teori fokus perilaku normatif) yang dikembangkan oleh Cialdini, Reno dan Kallgren.⁶⁵ Dalam hal pembiasaan tampilnya tingkah laku sesuai dengan norma yang disepakati bersama dalam bentuk undang-undang dan peraturan, psikologi sosial menjelaskan melalui teori ini.

Menurut teori ini, norma harus dipahami terdiri atas dua jenis, *injunctive norm* (norma injungtif), yaitu norma yang diterima sebagai hal yang baik oleh semua orang, dan *descriptive norm* (norma deskriptif), yaitu norma yang diikuti oleh kebanyakan orang.⁶⁶ Norma injungtif, meski diakui benar, tidak selalu ditaati. Norma deskriptif bisa berbeda dengan norma injungtif. Ini terjadi di

⁶⁵ Cialdini, R. B., Reno, R. R. & Kallgren, C. A. "A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce Littering in Public Places", *Journal of Personality and Social Psychology*, No. 58, hlm. 1015-26, 1990.

⁶⁶ *ibid.*

banyak masyarakat, seperti di Indonesia. Sebagai contoh, aturan lalu-lintas yang dinilai baik dan perlu, tidak ditaati, tetapi para pengendara pada prakteknya bertingkahtlaku mengikuti norma lain yang diikuti oleh kebanyakan orang. Orang melanggar lampu merah, motor jalan di trotoar, dan membuat Surat Izin Mengemudi (SIM) dengan cara menyogok. Itu semua tidak sesuai dengan norma yang dianggap benar (norma injungtif), tetapi menjadi patokan tingkah laku yang diikuti oleh banyak orang, bahkan kebanyakan orang; menjadi norma deskriptif.

Berdasarkan teori fokus perilaku normatif, norma yang paling jelas (*salient*) dipersepsi oleh individu adalah norma yang akan diikuti. Jika tingkah laku yang sesuai dengan norma injungtif sulit ditemui, individu cenderung mengabaikannya dan mengikuti norma yang lebih jelas perwujudannya dalam tingkah laku. Menurut teori ini, perilaku warga masyarakat dapat diubah dengan cara menjadikan norma injungtif sekaligus sebagai norma deskriptif. Norma hukum mencakup undang-undang dan aturan, serta norma etis yang disepakati di Indonesia harus dibuat mudah untuk dikenali melalui berbagai cara. Salah satunya melalui contoh atau peneladanan.

Kampanye norma injungtif perlu dilakukan dengan strategi dan metode yang tepat. Satu cara yang sudah digunakan dalam banyak di beberapa negara adalah dengan iklan yang memberi kesan bahwa lebih banyak orang yang bertingkahtlaku sesuai norma injungtif daripada orang yang tidak. Rangkaian kalimat ini adalah satu contoh cara meningkatkan tingkah laku sesuai dengan norma injungtif: "Lebih dari 5 juta pejabat melaporkan harta kekayaannya di Indonesia. Anda tentu ingin juga bergabung dengan orang-orang baik itu. Silakan laporkan kekayaan Anda." Ini contoh lain: "Belasan juta orang bergabung dalam gerakan anti korupsi di Indonesia. Kami menawarkan Anda untuk ikut bergabung bersama mereka. Bersama kita membersihkan Indonesia dari korupsi."

Dalam skala yang lebih luas, masif dan sistematis, program pencegahan kejahatan dapat dilakukan berdasarkan teori ini. Dengan adanya agensi nasional yang khusus mengupayakan pencegahan kejahatan dapat dirancang program yang lebih besar skala dan efeknya. Kita dapat belajar dari program-program efektif yang sudah dijalankan di negara lain. Tentu dibutuhkan kehendak politik pemerintah untuk menjalankannya.

Membentuk Persepsi Keadilan Di Masyarakat

Upaya pencegahan kejahatan dapat dilakukan juga dengan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pengadilan. Secara psikologis, kepercayaan itu terkait dengan persepsi keadilan yang ada di masyarakat. Ahli psikologi

yang mendalami keadilan memberikan pemahaman mengenai tentang orang membentuk persepsi ada-tidaknya keadilan. Dalam konteks pengadilan, studi tentang hubungan antara pembuatan keputusan dan persepsi keadilan dapat dimanfaatkan. Secara singkat, jika orang mempersepsi bahwa pengadilan bekerja secara adil maka mereka percaya pada pengadilan. Kepercayaan itu akan mendorong orang untuk menyerahkan perkara mereka untuk diurus pengadilan tanpa ikut campur melalui cara-cara menyimpang seperti menyuap hakim atau jaksa. Ini dapat mengurangi praktik penyimpangan dan mafia hukum di pengadilan. Kepercayaan publik kepada pengadilan dan hakim akan berefek pada kepercayaan terhadap hukum dan akan mengarahkan orang untuk bertindak sesuai norma hukum.

Studi sistematis tentang prosedur pengambilan keputusan dirintis oleh John Thibaut, Laurens Walker, dan kolega-koleganya.⁶⁷ Studi mereka dikembangkan dari isu hukum, yaitu bagaimana agar lembaga pengadilan punya otoritas dalam menyelesaikan perselisihan.⁶⁸ Upaya agar hasil keputusan pengadilan dapat diterima dan memuaskan pihak-pihak yang berselisih mendorong timbulnya pemikiran untuk menggunakan mediasi dan prosedur yang lain dalam menyelesaikan permasalahan. Dari situlah pertama kali digunakan istilah keadilan prosedural untuk menjelaskan fenomena adanya efek prosedur dalam penilaian keadilan.⁶⁹

Penilaian keadilan dipengaruhi oleh dua motif, yakni motif individual dan motif sosial.⁷⁰ Ahli psikologi van Prooijen dan koleganya⁷¹ menunjukkan bahwa penilaian orang atas keadilan prosedural dipengaruhi oleh orientasi sosialnya, apakah *proself* atau prososial. Jika penilaian keadilan didasarkan pada motif individual (*proself*), suatu pengambilan keputusan akan dinilai adil bila memberi keuntungan buat diri sendiri. Sebaliknya, jika penilaian keadilan didasarkan pada motif sosial (prososial), suatu pengambilan keputusan akan dinilai adil bila bersifat egaliter, memberi keharmonisan bersama, dan memberi kebaikan buat orang lain. Orang dengan orientasi *proself* lebih menunjukkan perhatian pada adil atau tidaknya prosedur yang diterapkan bagi dirinya dibanding partisipan

⁶⁷ Thibaut, J. dan Walker, L. A theory of procedure. *California Law Review*, 66 (3), hlm. 541-566, 1978. Lihat juga Lind, E.A. dan Tyler, T.R. *The Social Psychology of Procedural Justice* (New York: Plenum 1988)

⁶⁸ Lihat Tyler, T.R. Procedural justice. Dalam Sarat, A (Ed.). *The Blackwell Companion to Law and Society* (Oxford: Blackwell Publishing, 2004)

⁶⁹ Walker, L., LaTour, Lind, E.A., & Thibaut, J. Reactions of participants and observers to modes of adjudication. *Journal of Applied Social Psychology*, 4 (4), 295-310, 1974. Lihat juga Thibaut, J. dan Walker, L. *Procedural Justice: A Psychological Analysis* (Hillsdale, NJ: Erlbaum 1975).

⁷⁰ van Prooijen, J.W. Individualistic and social motives for justice judgments. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1299, 60-67, 2013.

⁷¹ van Prooijen, J.W., Stahl, T., Eek, D., & Van Lange, P.A.M. Injustice for all or just for me? Social value orientation predicts responses to own versus other's procedures. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 38(10), 1247-1258, 2012.

dengan orientasi prososial. Sedangkan orang dengan orientasi prososial lebih memandang pentingnya kesamaan (*equality*) antara dirinya dan orang lain dalam prosedur yang digunakan, bahkan jika prosedur tersebut tidak adil buat dirinya dan orang lain. Namun, secara umum dipahami bahwa saat orang mengetahui ada prosedur yang tidak adil yang menimpa dirinya tau orang lain, mereka akan menunjukkan penilaian keadilan prosedural yang rendah.⁷²

Penilaian orang terhadap keadilan akan mempengaruhi kepercayaan mereka terhadap hukum dan masyarakat secara keseluruhan. Persepsi adanya ketidakadilan akan mendorong untuk tidak menaati hukum dan bertingkah laku melanggar norma. Keadaan itu akan mendorong semakin banyak orang bertindak bertentangan dengan norma dan pada akhirnya dapat menghasilkan ketidakteraturan yang nanti mengarahkan pada peningkatan kejahatan. Pandangan ini sejalan dengan teori “jendela pecah”, bahwa ketidakteraturan dan kejahatan lebih besar kemungkinannya terjadi di wilayah di mana aturan hukum dipersepsi tidak bekerja, baik karena ada ketidakadilan maupun karena pelaku kejahatan tidak ditindak secara memadai.

Untuk mencegah terjadinya kejahatan diperlukan adanya rasa percaya terhadap hukum di masyarakat. Untuk membangun kepercayaan itu diperlukan persepsi bahwa ada keadilan bekerja di masyarakat. Dengan demikian, persepsi keadilan di masyarakat perlu dikendalikan. Berdasarkan teori keadilan prosedural, pengendalian itu dapat dilakukan dengan tiga cara.⁷³ Pertama, menjaga agar pihak-pihak yang ada di masyarakat, termasuk para pihak yang berperkara di pengadilan, memiliki kesamaan dalam menentukan hasil atau kesepakatan yang ada di masyarakat. Kedua, menjaga proses agar dapat dipantau oleh warga sehingga perkembangan proses dan informasi-informasi terkait proses diketahui oleh warga. Di sini yang menjadi penting adalah menjaga agar orang mempersepsi bahwa pembuatan keputusan dilakukan secara memadai, tidak bias dan menggunakan prosedur yang dinilai adil. Ketiga, menjaga kepuasan warga akan prosedur yang digunakan dalam pembuatan keputusan dan penyelesaian masalah. Ini terkait dengan reaksi subjektif orang atas prosedur, yaitu orang akan lebih merasa puas jika mendapat perlakuan prosedural yang adil, terlepas dari apapun hasilnya.

Pencegahan kejahatan dengan membangun persepsi adanya keadilan berlangsung dalam masyarakat perlu dilakukan dengan strategi yang terintegrasi

⁷² van den Bos K., & Lind, E. A. The psychology of own versus other's treatment: Self-oriented and other-oriented effects on perceptions of procedural justice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27, 1324-1333, 2001.

⁷³ Thibaut, J. dan Walker, L. A theory of procedure. *California Law Review*, 66 (3), 541-566, 1978.. Lihat juga Tyler. T. R., Boeckmann, R. J., Smith, H. J., & Hou, Y. J. *Social Justice in A Diverse Society*. (Colorado: Westview Press, 1997).

dengan cara-cara lainnya. Persepsi bahwa ada keadilan bekerja dapat mencegah orang melakukan kejahatan. Sebaliknya persepsi bahwa keadilan tidak bekerja dapat mendorong orang untuk bertindak melanggar norma dan melakukan kejahatan. Bahkan, persepsi tidak adanya keadilan atau persepsi adanya ketidakadilan yang berlangsung di masyarakat dapat mengarahkan kepada pembangkangan hingga pemberontakan.

G. Hak Untuk Hidup, Tumbuh, dan Berkembang

Jaminan anak dapat hidup, tumbuh dan berkembang dengan baik dipengaruhi oleh banyak faktor. Negara juga harus mendorong faktor-faktor penentu kesehatan anak agar tidak bertentangan dengan prinsip hak hidup, tumbuh, dan berkembang anak. Faktor penentu kesehatan anak ini relevan dengan pendekatan pencegahan penggunaan narkotika yang telah dijelaskan sebelumnya. Dalam Komentar Umum Konvensi Hak Anak Nomor 15, menyebutkan ada tiga faktor penentu kesehatan anak, yaitu:

1. Faktor individual, yang meliputi usia anak, jenis kelamin, status sosial, dan latar belakang pendidikan anak. Dalam hal pencegahan penggunaan narkotika anak sebagai individu harus diberikan pendidikan yang proporsional mengenai narkotika dan isu kesehatan yang berhubungan dengan narkotika, sehingga anak mendapat informasi yang memadai untuk mengontrol tubuh dan mengambil keputusan yang berdampak pada kesehatannya;
2. Faktor eksternal/lingkungan, meliputi keluarga, teman sebaya, petugas pelayan kesehatan dan kondisi lingkungan anak. Lingkungan keluarga adalah lapis pertama yang berperan dalam mencegah penggunaan narkotika oleh anak, selain itu keluarga juga berperan dalam mendukung anak pengguna narkotika untuk mengakses layanan rehabilitasi atau perawatan. Beberapa jenis layanan kesehatan bagi anak pengguna narkotika mengharuskan adanya persetujuan orang tua sehingga dalam hal ini keluarga menjadi faktor penentu akses kesehatan untuk pemulihan kondisi anak pengguna narkotika;
3. Faktor struktural, termasuk di dalamnya adalah hukum dan kebijakan, aparat pemerintahan, sistem serta norma sosial budaya yang berkaitan dengan pertumbuhan dan perkembangan anak. Kebijakan kesehatan untuk penggunaan narkotika harus menunjang tumbuh kembang anak.⁷⁴

Keluarga memiliki peranan yang penting dalam membimbing anak agar

⁷⁴ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 15 (2013)*, *Op. Cit.*, Paragraf 17.

anak dapat mengembangkan kapasitasnya untuk kemudian menikmati hak-hak mereka sebagai anak. Dalam membimbing anak, orang tua harus tetap memperhatikan pendapat anak. Selain itu keluarga juga harus menjamin terciptanya lingkungan keluarga yang aman, ramah anak, dan mendukung perkembangan anak agar anak dapat ikut serta dalam pola pengembangan dirinya.⁷⁵

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa pemidanaan memiliki dampak negatif terhadap keberlangsungan dan perkembangan hidup anak baik secara fisik, psikis, dan mental. Anak terpaksa harus terpisah dengan keluarga, lingkungan, dan sekolahnya. Oleh dari itu negara harus menyediakan alternatif pemidanaan atau melakukan diversifikasi untuk kasus anak sebagai bentuk manifestasi prinsip *restorative justice*. Dalam hal pemidanaan, hukuman mati dan hukuman seumur hidup tanpa adanya pembebasan bersyarat tidak boleh dijatuhkan kepada anak.⁷⁶ Memastikan setiap anak dapat hidup, tumbuh, dan berkembang dengan baik adalah kewajiban bagi setiap negara, termasuk anak pengguna narkotika. Untuk memastikan anak narkotika terhindar dari hukuman mati, seumur hidup, hukuman fisik, dan penyiksaan negara harus mengaturnya dalam hukum nasional, serta menjamin pelaksanaan peradilan yang adil bagi anak pengguna narkotika yang berkonflik dengan hukum.

H. Penutup

Indonesia masih memandang penggunaan narkotika sebagai sebuah tindak pidana atau persoalan hukum bukan sebagai persoalan kesehatan. Akibatnya, anak pengguna narkotika harus menghadapi persoalan hukum sementara persoalan kesehatannya terabaikan. Kritik besar terhadap kebijakan narkotika yang berdampak pada anak pengguna narkotika adalah tidak adanya ketentuan diversifikasi bagi anak pengguna narkotika. Hal ini menihilkan kesempatan anak untuk mendapatkan perawatan.

Berangkat dari uraian kerangka standar hak asasi manusia di atas, penyusunan hukum dan kebijakan narkotika semestinya didasarkan pada prinsip kepentingan terbaik anak, bukti ilmiah, hak asasi manusia, termasuk memberikan ruang partisipasi bagi anak dalam menyuarakan pendapat dan kebutuhannya.

⁷⁵ Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 4, Op. Cit.*, Paragraf 8.

⁷⁶ Dapat dilihat pada Konvensi Hak Anak, Pasal 37 (a); Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik Pasal 6 (5); Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007), Op. Cit.*, Paragraf 11 dan Paragraf 75; dan *Beijing Rules* Paragraf 17.2.

Daftar Pustaka

Dokumen Internasional

Konvensi Hak Anak.

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.

Konvensi UNESCO Menentang Diskriminasi Pendidikan

Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 15 (2013) Tentang Hak Anak untuk Menikmati Standar Tertinggi Kesehatan*, CRC/C/GC/15, 17 April 2013.

Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 10 (2007) Tentang Hak Anak dalam Peradilan Anak*, CRC/C/GC/10, 25 April 2007.

Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 4 Tentang Kesehatan dan Perkembangan Remaja*, CRC/GC/2003/4, 1 Juli 2003.

Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 3 (2003) Tentang HIV dan Hak Anak*, CRC/GC/2003/3. 17 Maret 2003.

Komite Hak Anak, *Komentar Umum Nomor 12 tentang Hak Anak untuk Didengar*, CRC/C/GC/12, 1 Juli 2009.

Standar Minimum Administrasi Peradilan Pidana Anak (*Beijing Rules*).

UNODC-WHO. 2016. *International Standards for the Treatment of Drug Use Disorder*. (E/CN.7/2016/CRP.4), 11 Maret 2016.

UNODC. 2015. *International Standards on Drug Use Prevention*. Vienna: United Nation Office.

United Nation High Comissioner for Refugees (UNHCR), *Panduan tentang Penentuan Kepentingan Terbaik untuk Anak* (UNHCHR: 2008)

Peraturan Nasional

Indonesia. *Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Pidana Anak*. UU No. 11 Tahun 2012.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Narkotika*. UU No. 35 Tahun 2009.

Buku, Jurnal, dan Laporan

Badan Narkotika Nasional (BNN). 2016. *Laporan Kinerja Badan Narkotika Nasional Pada Tahun 2015*.

International Drug Policy Consortium (IDPC). *Panduan Kebijakan Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif Lainnya* (IDPC: 2012).

Laporan Pelapor Khusus tentang Hak Setiap Orang untuk Menikmati Standar Tertinggi Kesehatan Fisik dan Jiwa, A/HRC/32/32, 04 April 2016.

Morris, Allison dan Maxwell, Gabrielle, *Restorative Justice for Juveniles* (Oregon: Hart Publishing, 2001).

Penal Reform International, *Protecting Children's Rights in Criminal Justice Systems* (Penal Reform International: 2013).

Sally, Varnham, *Seeing Things Differently: Restorative Justice and School Discipline*, (United Kingdom: Taylor and Francis Journal Education and the Law, Vol. 17, No. 3. 2005).

Zehr, Howard, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Scottsdale (PA: Herald Press, 1990).

Lain-lain

United Nation Human Rights Office of the High Commissioner, *"Right to Health in Adolescence: the Cost Failing are Too High – UN Expert Warns"*. Sumber: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20105&LangID=E> diakses pada 17 Juni 2016.

Davit Setyawan, "KPAI: Jumlah Anak Korban Narkotika Terus Bertambah" sumber: <http://www.kpai.go.id/berita/kpai-jumlah-anak-korban-narkoba-terus-bertambah/> diakses pada 4 April 2016.

Mengantisipasi Pemberantasan Perdagangan Ilegal Narkotika melalui Sistem Peradilan Pidana (Suatu Observasi untuk Diskusi)

Mardjono Reksodiputro*

Abstrak

Sistem Peradilan Pidana (SPP) merupakan salah satu pintu masuk dalam pemberantasan perdagangan ilegal narkoba di Indonesia. Kebijakan yang dipergunakan sekarang adalah dengan mengatur perdagangan narkoba secara ketat dengan tetap menyediakan jalur rehabilitasi disamping pemidanaan penjara. Makalah ini ingin merekomendasikan adanya perubahan kebijakan dengan lebih memfokuskan “perang terhadap narkoba” kepada organisasi-organisasi kejahatan nasional dan internasional yang memanfaatkan geografi Indonesia untuk memasok narkoba dan mempergunakan Indonesia sebagai “negara transit”. Juga diharapkan terdapat kebijakan yang lebih manusiawi terhadap pengguna narkoba, dengan menyediakan panti-panti rehabilitasi yang dapat dicapai dengan mudah oleh pengguna yang membutuhkannya.

Kata kunci: Sistem Peradilan Pidana, Narkoba, Kejahatan Terorganisasi, Rehabilitasi

A. Pengantar

Lebih dari 5 tahun yang lalu pada bulan Februari 2011-diadakan Seminar Badan Narkotika Nasional (BNN) dengan tema yang sangat optimistis, yaitu “Indonesia Bebas Narkotika 2015 – Penegakan Hukum yang Terintegrasi dan Komprehensif”. Tema ini rupanya mengikuti slogan “*Drug Free Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) 2015*”- Sekarang (2016) sudah lebih setahun dari target, namun – kalau mengikuti Media Massa- keadaan belum berubah. Pada, tahun 2011, saya diminta untuk menyusun suatu makalah dengan judul “*Trend Perkembangan Sindikat Narkoba Internasional di Indonesia dan Antisipasinya*”. Saya hanya dapat menyajikan makalah yang berisikan beberapa catatan dari sudut pandang Kriminologi, tentang beberapa strategi yang mungkin dapat dipikirkan pula oleh BNN. Tulisan ini mengambil alih sebagian dari tulisan tersebut dan catatan persiapan makalah tahun 2011.¹ Dalam tulisan ini, saya mencoba untuk menambah dan memperluasnya.

* Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia; Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila

¹ Reksodiputro, Mardjono, (*Trend Perkembangan) Sindikat Narkoba (Internasional) Di Indonesia dan Antisipasinya – Beberapa Catatan Sementara*, makalah tidak diterbitkan (Jakarta: 2011).

Perlu disampaikan pula di sini, bahwa pendekatan tulisan ini bukanlah pendekatan yuridis (*juristic approach*), yang melihat permasalahannya secara normatif, tetapi dalam pendekatan kriminologi (*criminological/sociological approach*), yang melihat permasalahan narkoba ini sebagai suatu gejala sosial dan sebagai perilaku manusia yang menyimpang dari norma dan nilai-nilai yang dominan berlaku dalam masyarakat.

B. Tiga Aliran Pikir tentang Melawan Perdagangan Ilegal Narkoba

Dikatakan ilegal adalah karena ada sebagian narkotika dan psikotropika yang dapat diperoleh melalui resep dokter di apotek untuk pengobatan (umumnya adalah yang dimasukkan dalam golongan-3) atau diperdagangkan untuk keperluan ilmu pengetahuan di laboratorium misalnya riset atau eksperimen pengobatan. Jenis yang sama sekali tidak boleh dipergunakan, kecuali untuk pengembangan ilmu pengetahuan adalah yang termasuk golongan-1 (untuk jelasnya dapat dilihat pada Undang-Undang No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika [UU 35/2009] dan Undang-Undang No. 60 Tahun 1997 tentang Psikotropika [UU 60/1997]).²

Peredaran gelap (*illegal*) narkoba (narkotika dan obat atau bahan berbahaya) memang dipandang sebagai ancaman besar bagi kesehatan warga masyarakat, karena penyalahgunaan (*abuse*) narkoba ini menimbulkan ketergantungan yang berdampak kepada cara berpikir dan menghilangkan kreativitas seseorang. Ketergantungan ini telah dimanfaatkan untuk bisnis ilegal narkoba oleh sejumlah organisasi kejahatan. Untuk menanggulangi bahaya ini, dalam bahan pustaka dapat disimpulkan secara garis besar adanya **tiga aliran berpikir**, yaitu:

- 1) Mazhab pertama yaitu **melegalisasi narkoba (mazhab ke-1)**, dengan tujuan utama menghapus keuntungan besar dari perdagangan narkoba oleh sindikat internasional yang merupakan bagian dari jaringan *organized crime*. Keuntungan sangat besar yang diperoleh sindikat-sindikat ini telah menyuburkan berkembangnya organisasi ini hingga juga meliputi a.l. *human trafficking, cyber crime, illegal gambling* dan *illegal trade in arms and counterfeit goods*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) melaporkan bahwa sindikat-sindikat tersebut telah melakukan kegiatan *transnational organized crime* sebagai bagian dari *the globalized illegal economy*. Dalam pemikiran melegalisasi narkoba, **pengguna narkoba**

² UU 35 Tahun 2009 - dalam Pasal 6 dan Lampirannya menyatakan dan memperinci berbagai jenis narkotika yang dimasukkan dalam tiga golongan.

dianggap sebagai “orang sakit” yang memerlukan perawatan medis melalui rumah-rumah rehabilitasi. Tetapi mereka tetap dapat membeli narkoba secara “relatif bebas” (cukup dengan resep dokter). Hingga sekarang tidak ada negara yang bersedia menggunakan pemikiran ini. Mungkin juga karena hampir pasti kebijakan seperti ini akan ditentang oleh negara-negara anggota di UNODC. Pendekatan radikal ini juga dibawa oleh pemikiran bahwa seorang pengguna narkoba sebenarnya melakukan suatu “*victimless public order crime*” (serupa pelaku tindak pidana pornografi, homoseksual antar orang dewasa, dan pelacuran).

- 2) Mazhab kedua yaitu **mengatur perdagangan narkoba secara ketat (mashab ke-2)** oleh negara, karena bahayanya yang dapat menjadikan seseorang ketergantungan dan akhirnya pengguna narkoba akan menjadi beban bagi negara. Ketergantungan ini akan menjadikan *addict* (pecandu; pengguna narkoba) berusaha untuk terus membeli narkoba, dan bila ia miskin maka ia akan melakukan berbagai cara untuk memperoleh uang, antara lain dengan melakukan kejahatan, termasuk menjadi pengedar (*trafficking*) narkoba. Singapura dan Malaysia mengatur dalam undang-undangnya bahwa pengedar narkoba wajib dihukum mati (*mandatory capital punishment-death penalty*). Untuk menentukan seseorang sebagai pengedar (*presumed trafficker*), maka ditentukan beberapa batas-pemilikan berbagai jenis narkoba. Jika seseorang memiliki suatu jenis narkoba di atas batas tersebut akan dianggap sebagai pengedar. Kebijakan ini juga bermaksud mencegah Singapura dan Malaysia menjadi “daerah transit” perdagangan ilegal narkoba. **Rehabilitasi**³ memang dimungkinkan, tetapi hanya bila jumlah narkoba yang ditemukan pada seseorang kurang dari ketentuan yang akan memungkinkan hukuman mati. Sistem ancaman tanpa alternatif ini (*mandatory death penalty*) hanya dikenal di kedua negara tersebut. Mungkin Filipina juga menganut pemikiran ini, namun dengan penegakannya yang sangat radikal!
- 3) Mazhab ketiga, **tetap diperlukan pengaturan dan pelarangan perdagangan ilegal narkoba (mashab ke-3)**, tetapi dengan target yang jelas pada pemberantasan perdagangan gelap/ilegal yang dilakukan oleh organisasi-organisasi kriminal (*criminal organization*) yang didirikan secara ilegal ataupun legal (dalam hal ini bisnis legal hanya sebagai “kedok”). Organisasi kriminal ini tidak saja melakukan kegiatan

³ Rehabilitasi yang dilakukan umumnya adalah rehabilitasi medis, namun sarana yang juga dipergunakan adalah rehabilitasi sosial (a.l. dengan memberi pekerjaan dan memperkuat fungsi keluarga) serta rehabilitasi berbasis komunitas terapeutik (dalam panti rehabilitasi khusus). Sesuai dengan arahan UNODC, maka Indonesia/BNN juga sejak tahun 2014 mengusahakan rehabilitasi sebagai alternatif pidana penjara, meskipun sebenarnya sudah lama pasal 54 UU 35/2009 memungkinkannya. Telah disiapkan 16 Posko Rehabilitasi pengguna narkoba di 16 kota besar di Indonesia.

perdagangan gelap narkoba, tetapi juga menguasai bisnis judi ilegal, pelacuran, perdagangan manusia, dan penyelundupan misalnya senjata dan barang-barang palsu. Organisasi ini dapat bersifat lokal, tetapi juga umumnya internasional dimana pemasok barang dan/atau modal berada di luar dari negara target. Pengguna narkoba dianggap orang yang memerlukan pendekatan medis dan karena itu “dipaksa” untuk mengikuti program **rehabilitasi**. Pemaksaan dilakukan melalui jalur yudisial/pengadilan ataupun melalui jalur eksekutif/dinas sosial. Pendekatan medis ini mewajibkan Pemerintah membangun dan menjalankan sangat banyak panti-panti rehabilitasi yang tersedia dengan ahli-ahli di bidang psikiatri, psikologi, dan kesejahteraan sosial (pekerja sosial) yang terlatih dalam bidang terapi dan rehabilitasi pengguna narkoba. Sepengetahuan saya Belanda menganut pemikiran ini, dengan antara lain membuka kesempatan “perdagangan-bebas-terbatas”, bagi pengguna “*soft drugs*”, di tempat-tempat yang telah ditentukan dan di bawah pengawasan. Pemikiran ini adalah untuk mencegah pengguna berhubungan dengan penjual yang akan menawarkan “*hard drugs*”.

Kalau dilihat dari ketiga pendekatan pemikiran di atas (semacam tiga **mashab** - *schools of thought*), maka kebijakan Indonesia mendekati pemikiran mashab ke-2 : Terutama setelah Indonesia mengeksekusi sejumlah pelaku tindak pidana narkoba dengan pidana mati. Namun memang tidak sekeras Singapura dan Malaysia (dengan *mandatory capital punishment*). Karena dari observasi dan pengetahuan saya melalui media massa, Indonesia telah memilih strategi penanggulangan masalah narkoba melalui pemidanaan (*punishment strategy*), - semua pelanggar Undang-Undang Narkotika pada dasarnya akan mendapat hukuman berat, yang dimaksudkan untuk menakuti “calon-pengguna narkoba” agar tidak melanggar hukum. Dipersiapkan pula Lembaga Pemasyarakatan Khusus (atau Bagian Khusus dalam Lapas) untuk Terpidana Narkoba. Memang tersedia juga kesempatan rehabilitasi, namun hanya dimanfaatkan secara terbatas, karena seleksi yang ketat terhadap mereka yang akan mempergunakannya dan tempat yang terbatas.

C. Dua Strategi Besar Dalam Melawan Penggunaan Narkoba

Dalam bahan Pustaka Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana dikenal ada **dua strategi pokok** untuk menghadapi ancaman narkoba ini, yaitu:

- 1) *Law Enforcement Strategies* - di Indonesia dilakukan oleh BNN dan Kepolisian, antara lain melalui pencegahan masuknya narkoba melalui

bandara udara dan pelabuhan laut, melalui razia-razia di tempat umum (diskotek, klub malam dan kafe/bar), dan juga melalui *undercover agents* serta informasi dari masyarakat. **Penangkapan** para pengguna dan pengedar/pembawa narkoba merupakan sarana utama dalam strategi ini.

- 2) *Community Strategies* -hal ini juga telah dilakukan oleh BNN dan Kepolisian dengan melibatkan warga masyarakat dan organisasi anti-narkoba seperti GRANAT/Gerakan Nasional Anti-Narkoba untuk melakukan “perang melawan narkoba”. Selain itu adanya **sosialisasi** tentang bahaya narkoba melalui media-massa dan sekolah-sekolah (termasuk pesantren dan universitas) merupakan sarana utama dalam strategi ini.

Dalam pendekatan bidang strategi, maka dapat dipelajari juga bagaimana Amerika Serikat melakukannya dengan program nasional yang dikenal dengan nama “DARE” (*Drug Abuse Resistance Education*)⁴. Seperti terlihat dari namanya, maka program ini dilakukan melalui pendidikan dengan tujuan membangun kemampuan “perlawanan-diri terhadap tawaran narkoba”, moto utamanya adalah “*Say No To Drugs*”. Dalam pendidikan ini ada 5 bidang fokus, yaitu:

- a) Pemberian informasi yang akurat tentang Tembakau, Alkohol dan Narkoba;
- b) Membekali para siswa teknik-teknik untuk melawan tekanan dari teman sekelompok;
- c) Membekali para siswa untuk menghormati hukum dan penegakan hukum;
- d) Membekali para siswa dengan gagasan sebagai usaha alternatif dibandingkan dengan pemakaian narkoba;
- e) Membangun rasa harga-diri dan kepercayaan-diri para siswa.

Adapun falsafah yang dianut disini adalah melihat pengguna-narkoba itu sebagai “korban” keadaan masyarakat dan situasi pribadinya. Dikatakan para pendukung program ini “*young students need specific analytical and social skills to resist peer pressure and refuse drugs*”. Disini perlu diingat pula bagaimana gencarnya pelaku-pelaku bisnis mempromosikan dagangan mereka (antara lain melalui media TV) dengan mempergunakan pendekatan “*peer group pressure*” (tekanan teman sekelompok). Dalam bahan pustaka pengertian “*drugs*” tidak saja berupa narkoba/napza, tetapi juga nikotin (tembakau) dan alkohol.⁵ Di Indonesia, kita

⁴ Gaines, Larry K. dan Kappeler, Victor E., “*Policing in America*”, (Waltham,MA,USA: Elsevier, 2011) hal. 453-454, 456b.

⁵ Menarik adalah bahwa PerPres 23/2010 tentang Badan Narkotika Nasional, a.l. dapat ditafsirkan telah menyatakan bahwa tugas BNN adalah :mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran

telah mengalami bagaimana “gencar dan hebatnya” promosi bisnis rokok dan secara lebih “halus” bisnis alkohol, sehingga dapat diperkirakan bahwa hal ini juga akan atau mungkin telah terjadi dalam bisnis narkoba.

D. Bisnis Narkoba

Saya pernah menulis mengenai narkoba sebagai masalah ke-3 yang harus dihadapi Presiden Joko Widodo sbb⁶:

“Permasalahan ini bukan masalah domestik Indonesia saja, tetapi masalah dunia – telah menjadi *transnational organized crime*. Ini disebabkan karena perdagangan narkoba telah menjadi suatu - gurita kejahatan yang dikuasai oleh “pengusaha-jahat” yang hidup bermewah - mewah di atas penderitaan mereka yang menjadi “pengguna narkoba” (*drug addicts*). Kekuasaan “penjahat berdasi” (*white collar criminals*) yang menguasai perdagangan narkoba mencapai puncaknya dengan kemampuan mereka menguasai lembaga-lembaga pemasyarakatan (penjara) di Indonesia. Dari media massa kita tahu bagaimana Lapas dijadikan “pabrik narkoba” dan bagaimana gembong narapidana kejahatan narkoba masih dapat mengarahkan perdagangan narkoba di luar penjara di Indonesia dari dalam sel penjara. Lebih mengherankan lagi, baik Dirjen Pemasyarakatan maupun kepala Lapas seperti kebal dari tuduhan terlibat dalam “perdagangan narkoba” di dalam dan di luar penjara ini!”.

Beberapa teman akademisi menganggap saya terlalu “keras” dan telah men“vonis” pejabat-pejabat Lapas, tanpa bukti yang cukup. Saya mengakui, bahwa keterlibatan pejabat Lapas dalam perdagangan ilegal/gelap narkoba oleh narapidana ini, memang sukar dibuktikan karena “tertutupnya” lingkungan Lapas, sehingga Polisi dan petugas BNN juga tidak akan mudah masuk dan melakukan investigasi/penyelidikan. Tetapi kemudian keyakinan bahwa saya benar, adalah ketika saya membaca dua buah buku (dalam bahasa Inggris) yang menceritakan tentang peredaran narkoba di Bali, dan pusat kegiatannya berada di Lapas Kerobokan. Penulisnya adalah seorang wartawan Australia yang menulis dua buah buku (tahun 2012 dan 2015). Di bawah ini adalah pengantar atau promosi yang diberikan untuk kedua buku itu oleh penerbitnya, baik untuk

gelap narkoba, **terkecuali** bahan adiktif tembakau dan alkohol.

⁶ “Harapan Untuk Presiden Yang Akan Datang – Perlunya Reformasi Moral Di Indonesia”, dalam Mardjono Reksodiputro, *Perenungan Perjalanan Reformasi Hukum* (Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2013) hal.127-128.

Lapas Kerobokan⁷ maupun untuk pulau Bali sendiri⁸:

“Hotel K is the shocking inside story of the jail and its inmates, revealing the wild ‘sex nights’ organized by corrupt guards for the prisoners who have cash to pay, the jail’s ecstasy factory, the killings made like suicides, the days out at the beach, the escapes and the corruption that means everything is for sale ...”

Tentang keadaan pulau Bali sendiri, buku yang bersangkutan dipromosikan dengan:

“Snowing in Bali is the story the drug trafficking and dealing scene that’s made Bali one of the world’s most important destination in the global distribution of narcotics ... From the highs of multi-million dollar deals to the desperate lows of death row in Indonesian high security jail, Snowing in Bali is unique, uncensored inside into a hidden world”.

Ceritera di dalam kedua buku itu sangat mencengangkan dan “meyeramkan”! Bagaimana mungkin hal tersebut dapat terjadi di Indonesia? Anggap kita percaya separuhnya saja tentang fakta-fakta yang disampaikan (sedangkan setengahnya lagi kita anggap *penafsiran pribadi* penulisnya), maka sudah dapat kita lihat gambaran bagaimana peredaran narkoba dapat dikendalikan dari dalam Lapas. Dalam hal ini pasti ada keterlibatan atau bantuan dari petugas Lapas dan anggota Polri, dan mungkin juga telah terlibat oknum-oknum Jaksa, Advokat dan Hakim serta pejabat daerah setempat. Kalaupun mereka yang terakhir ini tidak aktif membantu, tetapi dengan “tutup-mata” saja atas kegiatan peredaran ilegal narkoba ini di dan melalui Lapas, mereka juga turut bersalah.

Kedua buku tersebut pasti telah dibaca di dunia internasional, karena sudah beredar beberapa tahun. Bagaimana kredibilitas pemerintahan Indonesia di mata negara lain? Karena membiarkan hal ini terjadi dan tidak membantahnya, atau dengan melakukan suatu tindakan baik dengan melakukan “pembersihan” di sejumlah Lapas, ataupun dengan membuat “*press release*” tentang “kebohongan” ceritera dalam kedua buku tersebut. Yang juga mengherankan adalah bahwa Gubernur Bali (yang merupakan mantan Jenderal Polisi) pun tidak bereaksi. Mungkinkah anggota staf beliau belum membaca buku ini? Ataukah mungkin ada alasan lain, yang tidak boleh diketahui publik?

⁷ Bonella, Kathryn, *“The Shocking Inside Story of Bali’s Most Notorious Jail Hotel K”*, (Great Britain (London): Quercus, 2012) last cover page.

⁸ Bonella, Kathryn, *“Snowing in Bali-The Incredible Inside Account of Bali’s Hidden Drug World”*, (London: Quercus, 2015) last cover page.

E. Kejahatan Terorganisasi

Bahan-bahan pustaka tentang perdagangan ilegal narkoba menceritakan bagaimanabisnis yang sangat menguntungkan ini, telah jatuh ketangan “kejahatan terorganisasi” (KTO - *organized crime*). Namun, kepastian keterlibatan KTO dalam perdagangan narkotika pernah pula dibantah. Misalnya, Amerika Serikat (AS) yang sudah lama mengakui adanya KTO yang dikuasai oleh Mafia Italia (*Cosa Nostra*), pernah tidak mempercayai terlibatnya KTO dalam perdagangan narkotika. Dikatakan pada tahun 1970-an⁹:

“It is certainly understandable that public support in the past has never been sustained and zealous when one realizes that less than a dozen years ago the existence of a nationwide organized crime conspiracy was denied by some of our most respected law enforcement officials. Most of these have since been converted”.

Namun, keadaan itu sekarang telah berubah dan Amerika Serikat melakukan “*modern drug war*” sejak Presiden Richard M. Nixon mencanangkan “*Operation Intercept*” dalam bulan September 1969. Sejak saat itu usaha pencegahan dilakukan untuk menghadapi KTO yang menyelundupkan narkotika dari Amerika Selatan (a.l. Mexico, Peru dan Colombia).

Keadaan serupa juga pernah ditemui di Belanda (seperti juga di Hindia Belanda¹⁰, ada *Opium Wet*, 1919 yang diubah pada tahun-tahun 1928, 1931 dan 1936), di mana baru pada tahun 1970-an juga terjadi perubahan dalam kebijakan perang terhadap narkoba, yang semula ditujukan kepada pengguna dan penjual-jalanan, mulai di arahkan kepada KTO. Dikatakan dalam suatu studi tentang masalah narkotika di Belanda¹¹:

“De ‘Richtlijnen voor het opsporings- ... van de Opiumwet, die in Oktober 1976 door de procureurs-generaal werden vastgesteld ... , bepleiten een prioriteitenstelling in de opsporing ... van de georganiseerde drugscriminaliteit die zich bezighoudt met de in-, uit- en doorvoer en vervaardiging van een groothandel in drugs, ...” (256; Pedoman penyidikan dari UU Candu/Opium yang pada bulan Oktober 1976 ditetapkan oleh ‘Jaksa Agung’ , meminta suatu prioritas dalam hal penyidikan dari kejahatan narkotika yang terorganisasi, yang melakukan impor, ekspor dan perdagangan-lintas serta penyusunan suatu usaha

⁹ A.C.Germann, Frank, D. Day, dan Robert B.J. Gallati, “*Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice*”, (Springfield, Illinois, USA: Charles C. Thomas, 1975) hal. 297.

¹⁰ UU 9/1976 tentang NARKOTIKA, telah mencabut S-1927-278 jo. 536, tentang *Verdoovende-middelen Ordonantie* (Ordonansi OBAT BIUS).

¹¹ R. Weijenburg, “*Drugs en Drugsbestrijding in Nederland*”, (‘s-Gravenhage: VUGA, Uitgeverij, B.V., 1996) hal. 256, 281-282.

pedagang-besar di bidang narkotika ...).

Dan kemudian dikatakan juga:

“Zo bleek toen pas ... , dat de groothandel en de in- en uitvoer van verdovende middelen ... zich bewogen op het terrein van de georganiseerde misdaad. ... Binnen de Narcoticabrigades ... werd de dieptespecialisatie ingevoerd, ... ‘Chinezenunits’, aangezien... Hongkong, Singapore, Maleisie de marktleiders waren ... gevolgd door Turken en Pakistanenunits.” (281-282; Begitulah kemudian terbukti, bahwa perdagangan-besar serta impor dan ekspor narkotika bergerak di bidang kejahatan terorganisasi ... (karena itu) dalam ‘brigade narkotika’ (kepolisian) dibentuk ‘spesialisasi-pendalaman’ ... ‘unit-unit Cina’ karena Hongkong, Singapura , Malaysia merupakan (tempat asal dan transit) “pimpinan/induk -pasar” ... diikuti kemudian oleh unit-unit Turki dan Pakistan).

Belanda dikenal sebagai negara yang “lunak” terhadap pengguna (a.l. dengan membuka tempat-tempat khusus untuk pengguna mendapatkan “softdrugs dan mendorong rehabilitasi), tetapi memusatkan kegiatan yang “keras” dalam perlawanan narkoba-kepada kejahatan terorganisasi (KTO) yang menguasai perdagangan gelap narkoba di Belanda.

Kesan saya, Indonesia sekarang masih berada dalam situasi seperti tahun 1970-an di Amerika Serikat dan Belanda. Pada waktu itu, di kedua negara ini penegak hukum belum mau percaya bahwa bandar-besar perdagangan gelap narkoba dikendalikan oleh organisasi kejahatan internasional. Di Indonesia pun (menurut pengamatan saya) konsentrasi pemberantasan-narkoba sebagian besar masih ditujukan kepada pengguna (kebanyakan warga masyarakat miskin), pengedar-jalanan dan penyelundupan oleh kurir melalui laut dan udara. Rehabilitasi pengguna -juga dilakukan, namun sebagian besar pengguna berada di lapas-lapas yang mempunyai bagian khusus napi-narkoba. Yang sangat menyedihkan adalah keadaan di Lapas Kerobokan Bali, di mana telah terjadi “korupsi moral dan material” dalam penanganan masalah narkoba yang melibatkan -pemasok dan kaki-tangan KTO.internasional !¹²

¹²Kathryn Bonella,2012, *op.cit.*

F. Narkoba dan Kejahatan

Kepercayaan umum adalah bahwa narkoba (selalu) akan berkaitan dengan kejahatan, dalam arti bahwa pengguna akan melakukan kejahatan, karena ketergantungan yang dialaminya. Beberapa penelitian memang membenarkan hal ini. Seorang yang terlibat kejahatan yang merupakan kegiatan kelompok atau lingkungannya (terlibat dalam suatu geng penjahat atau hidup dilingkungan dengan "*criminal subculture*"), akan mengalami pengenalan terhadap berbagai jenis narkoba. Penyalahgunaan narkoba akan menjadi bagian erat dengan berbagai kejahatan dalam "sub-budaya kejahatan" bersangkutan. Termasuk di dalamnya tentu juga melakukan kejahatan untuk dapat membeli narkoba. Dengan demikian akan terjadilah "lingkaran setan" kelompok atau lingkungan akan mendorong seseorang untuk "menikmati" narkoba, sehingga dia menjadi kecanduan dan terpaksa/terdorong melakukan kejahatan untuk dapat memperoleh atau membeli lagi narkoba, dan demikian seterusnya. Daerah-daerah tertentu di kota-kota besar, yang merupakan tempat yang dihuni keluarga-keluarga pekerja miskin, memang menjadi sentra jual-beli dan penggunaan narkoba. Tetapi, seperti dicontohkan di Bali, lapas-lapas pun merupakan lingkungan di mana "*drug subculture*" ini dapat berkembang tanpa terganggu.¹³

Suatu kritik terhadap pendapat umum dan hasil penelitian di atas adalah, bahwa kesimpulannya mengandung bias atau pra-sangka terhadap golongan masyarakat dan lokasi tertentu, yaitu kelompok miskin dan daerah kumuh. Karena tidak selamanya dapat dibuktikan adanya hubungan sebab-akibat yang kuat (*strong causal relationship*) antara narkoba dan kejahatan. Banyak juga penjahat yang tidak menggunakan narkoba dan sebaliknya banyak pula pengguna narkoba yang tidak melakukan kejahatan. Prasangka lain adalah dengan memvonis daerah kumuh sebagai "sarang narkoba", cukup bukti menunjukkan bahwa di tempat-tempat mewah seperti klub-malam dan tempat-karaoke, sering terjadi jual-beli dan penggunaan narkoba. Tempat-tempat itu sering merupakan tempat berkumpul dan *kongkow* para eksekutif atau pengusaha muda yang mencari hiburan malam. Kecuali narkoba, di negara-negara maju di Barat (*Western Country*), masalah serupa juga terdapat sehubungan dengan ketergantungan kepada alkohol. Dilaporkan bahwa: "... *we have neglected to comprehend the impact of alcohol on crime and violence. Indeed, alcohol may very well make a greater contribution to crime and violence than drugs*".¹⁴

Selain kritik di atas (masalah hubungan sebab-akibat dan adanya pra-

¹³ Lihat Larry K.Gaines and Victor E.Kappeler, *op.cit.* hal.447-449; dan R.Weijenburg, *op.cit.* hal.254-257

¹⁴ Larry K.Gaines et.all. *loc.cit.*

sangka terhadap daerah keluarga miskin), dikatakan pula, bahwa masalah penggunaan gelap narkoba tidak akan dapat dihapus tuntas. Seperti juga kejahatan, maka pengguna narkoba akan selalu berada bersama kita dalam masyarakat. Perhatikan pendapat ini:¹⁵

*“The drug problem is expansive, cutting across many segments of the population. As such it is impossible for the police to eliminate drugs. Therefore the police should make **harm reduction** the criterion by which to guide drug enforcement planning and to evaluate enforcement programming. Because the police will never eliminate as law enforcement or social problem, they must expend their energy and resources in such a way that the harm to the community as a result of drugs is minimized. Priority must be given to solving problems that are the most harmful to people and the community. This means the police should target problems as opposed to apprehending offenders without regard to activities and impact. The police should focus on problem solving as opposed to bean counting” .*

Seperti dijelaskan di atas, negara-negara Barat (contohnya Amerika Serikat dan Belanda), telah menghadapi masalah pengguna narkoba ini sejak tahun 1960-an, sudah lebih dari 50 tahun, dan mereka masih belum dapat menghilangkannya dari masyarakat mereka. Sumber Pemasok utama narkoba di Amerika Serikat adalah dari Amerika Selatan (a.l. Mexico dan Colombia), sedangkan pemasok utama narkoba di Belanda adalah dari Asia Tengah dan Tenggara (a.l. segitiga emas/Kamboja, India, Thailand, Malaysia, Indonesia dan Hongkong). Pendapat Kappeler di atas, tidak bermaksud menghentikan “perang-lawan-narkoba”, tetapi memindahkan fokus strateginya, tidak semata-mata pada “*law enforcement strategies*”, akan tetapi justru memprioritaskan “*community strategies*”, a.l. dengan pendekatan pemolisian-komuniti/pemolisian masyarakat, serta dengan mengupayakan pemecahan masalah (*problem solving*).

Mengutip pendapat Moore dan Kleiman (2003), Kappeler mengidentifikasi enam tujuan pokok (*goals*) yang bermanfaat untuk perang melawan narkoba, melalui kegiatan pemolisian-masyarakat, yaitu¹⁶:

“--Reduce the gang violence associated with drug trafficking, and prevent the emergence of powerful organized criminal groups;

¹⁵ Victor E.Kappeler/Larry K.Gaines, “*Community Policing, A Contemporary Perspective*”, (Waltham,MA,USA: Elsevier,Inc., 2011) hal.366-367 (yang dimaksud dengan “*bean counting*” adalah sudah puas dengan hanya menghitung jumlah tangkapan pengguna dan jumlah penyitaan/perampasan narkoba). Lihat juga “Presiden: Perang Besar terhadap Narkoba”, *Suara Pembaruan*, (6 Desember 2016) hlm.6 – di mana Presiden Jokowi menghadiri acara “Pemusnahan Barang Bukti Narkoba” di Silang Monas, berupa: sabu 445 kg, ganja 422 kg, ekstasi 190.840 butir dan *happy five* 323.000 butir.

¹⁶ Victor E.Kappeler/Larry K.Gaines,*ibid*

- Control the street crimes committed by drug users;
- Improve the health and economic and social well-being of drug users;
- Restore the quality of life in urban communities by ending street-level drug dealing;
- Help prevent children from experimenting with drugs; and
- Protect the integrity of criminal justice institutions."

Dua tujuan pertama memang mengutamakan *law enforcement*, khususnya terutama kepada organisasi-kejahatan (KTO) sebagai bandar-besar, kemudian tiga tujuan berikutnya merupakan usaha pemolisian-komuniti dengan mengutamakan kerjasama dengan memberdayakan masyarakat dapat "melawan-sendiri" masalah narkoba (lihat program *DARE*) di atas. Adapun tujuan ketiga adalah mengakui bahwa keuntungan besar/luar biasa KTO dari perdagangan gelap narkoba, akan (dapat) merusak integritas petugas-petugas sistem peradilan pidana kita!¹⁷

G. Menghadapi KTO sebagai Bandar-besar Narkoba

Kebijakan ini dinamakan *high-level enforcement*, yang bertujuan untuk memerangi narkoba justru di puncak dari *drug trafficking hierarchy*. Dikatakan Kappeler: "*The reasoning behind high-level enforcement is that if a drug kingpin is eliminated, the whole network will be rendered useless, and it will cause a large gap in street drug supplies*".¹⁸ Salah satu teori dalam kebijakan ini adalah berlakunya "teori ekonomi", bahwa berkurangnya peredaran narkoba di jalan (karena rusaknya jaringan penjualan), akan meningkatkan harga narkoba di jalan, dan tingginya harga narkoba akan mengurangi kemampuan pembeli, sehingga peredaran narkoba di jalan akan berkurang. Teori ini juga sering diajukan sebagai salah satu pembenaran melakukan pencegahan (*interdiction*) di bandara laut dan udara serta di jalan-jalan antar propinsi di Sumatera, serta razia, perampasan dan pemusnahan barang bukti narkoba. Menurut Kappeler teori ini ternyata tidak berlaku di Amerika Serikat, karena tetap saja "*increasingly large quantities of drugs have been smuggled into the United States despite enhanced enforcement efforts*" dan dikatakannya pula:

"Large seizures of drugs serve as public relations tool. The public sees such police action as victories in the war on drugs even though they effectively are meaningless

¹⁷ Ingat perdagangan narkoba ilegal dalam masyarakat bebas yang dikendalikan melalui napi di dalam Lapas - ingat pula laporan tentang Lapas Krobokan di Bali di atas; dan Lihat pula "Tujuh Polisi Ditangkap Saat Pesta Narkoba", *Suara Pembaruan*, (29 Nov. 2016) hlm.20.

¹⁸ Victor E.Kappeler/Larry K.Gaines, hal.368.

*in terms of supply. The real war on drugs, for any community, remains at the retail level.*¹⁹

Bagaimana di Indonesia ? Kalau di AS dalam kurun waktu 50 tahun dengan program memerangi bandar narkoba yang datang dari perbatasan daratan di Selatan (Mexico, Colombia dll), *high level enforcement* kurang berhasil, dapatkah diharapkan Indonesia akan berhasil melakukan “pencegatan” ini dalam suatu negara kepulauan? Pertanyaan yang (mungkin) dapat dijawab dengan melihat pengalaman kita dengan pencurian ikan dan penculikan pelaut kita oleh kelompok teroris.

Bagaimana dengan di Belanda? Belanda dikenal sebagai negara transit narkoba masuk ke negara-negara lain di Eropa Kontinental, terutama melalui pelabuhan Rotterdam dan Amsterdam. Kegagalan menghadapi KTO ini rupanya dilaporkan Weijenburg sebagai berikut:

“Het wegvallen van de binnengrenzen zal ongetwijfeld leiden tot een ... toename van de smokkel van verdovende middelen... De georganiseerde criminaliteit heeft zich nooit iets aangetrokken van landgrenzen.”(Hapusnya batas negara yang berada di daratan pasti akan menambah penyelundupan narkoba ... Kejahatan terorganisasi (KTO) tidak pernah memperdulikan adanya batas-batas negara di daratan).²⁰

Bagaimana kalau nanti Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) juga akan melonggarkan batas-batas negara Indonesia yang antara lain berbatasan dengan Malaysia (di daratan dan di laut) serta dengan Singapura (di lautan) dan dengan Filipina (di lautan). Dengan melihat pengalaman kita dengan penyelundupan tenaga kerja, maka jelaslah bahwa perbatasan kita tidaklah cukup kokoh untuk menahan arus penyelundupan narkoba melewati perbatasan darat dan laut.²¹ Kalau melihat kepada pengalaman kedua negara (AS dan Belanda) tersebut, mereka juga memfokuskan kepada “*retail level enforcement*”. Melalui kebijakan ini dikenal adanya dua jenis transaksi penjualan ilegal narkoba: “*indiscreet drug trafficking*” dan “*discreet drug trafficking*”. Yang pertama adalah yang dilakukan secara relatif terbuka (*indiscreet*), di daerah-daerah yang dikuasai oleh kelompok preman, dan umumnya juga rawan terjadinya kejahatan lain (seperti:

¹⁹ *Op.cit.* hal.371.

²⁰ R.Weijenburg, *op.cit.* hal.314. Yang dimaksud dengan “hapusnya batas negara” adalah dengan terbentuknya Uni Eropah, maka batas-batas negara-negara anggota menjadi hilang - tidak ada pemeriksaan ketat bea cukai lagi !

²¹ Lihat “TKW Bawa Sabu dari Malaysia Ditangkap di Bandara Juanda”, *Suara Pembaruan*, (17 Nov. 2016) hlm.20; dan “Bawa Sabu 31,6 Kg dan Ekstasi, WN Malaysia Diamankan di Perbatasan” (Kalbar),*Suara Pembaruan* (3-4 Des. 2016) hlm.20.

pembunuhan, perampokan, penganiayaan, pencurian, perjudian dan pelacuran). Dalam model kedua, transaksi dilakukan secara relatif tertutup (*discreet*), di tempat-tempat rekreasi seperti diskotek, klub malam, tempat karaoke, dan sejenisnya. Penegakan hukum di kedua tempat ini tentunya berbeda. Apa yang terjadi di Indonesia dapat diikuti dari media massa, yaitu umumnya model kedua (*discreet trafficking*) yang banyak diberitakan. Ini biasanya menjadi berita menarik, terutama bila terdapat orang terkenal atau selebriti yang tertangkap. Tetapi apakah di kota-kota besar tidak terjadi razia di daerah-daerah yang dikuasai para preman? Ataukah memang media massa tidak merasa perlu memberitakannya? Sesuatu yang mungkin perlu dikaji – dan sama perlu dikajinya pula pertanyaan berikutnya adalah mengapa tidak tedengar berita tentang razia di lapas-lapas yang dihuni gembong-gembong narkotika? Bukankah dalam lapas-lapas ini telah terjadi juga “*discreet drug trafficking*” ?

H. Pidana vs Rehabilitasi

Indonesia mengatur perdagangan narkotika secara ketat dengan ancaman pidana, namun memberi juga kesempatan dilakukannya rehabilitasi. Kebijakan pidana didasarkan kepada konsep *deterrence* (penghindaran). Seperti pernah dinyatakan oleh Cesare Beccaria, pidana memang bertujuan untuk menimbulkan ketakutan. Jeremy Bentham juga menjelaskan bahwa konsep “penghindaran” itu mengandung pengertian adanya intimidasi oleh hukum. Dengan pemberian pidana kepada seorang pelaku kejahatan, diharapkan orang lain atau seorang calon pelaku kejahatan akan takut atau terintimidasi untuk tidak melakukan atau menghindari dari perbuatan pelanggaran hukum itu. Konsep di atas ini dinamakan juga “*simple deterrence*”.²² Konsep sederhana ini tentu tidaklah memuaskan, tetapi memang para legislator dan penegak hukum kita menerimanya, dengan mengikuti pemikiran klasik dalam kriminologi. Dalam pemikiran klasik seperti ini, manusia dipandang sebagai bersifat rasional dan hedonistik, juga pemikiran ini percaya bahwa manusia pada dasarnya mempunyai kebebasan dalam memilih. Karena itu, seorang calon pelaku seharusnya takut atau terintimidasi dengan ancaman pidana yang ditentukan undang-undang. Kalau pun dia memilih untuk tetap melakukan perbuatan terlarang itu, maka sudah sewajarnya dia menerima hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan. Dari sini timbullah istilah “hukuman yang setimpal”. Kepercayaan disini adalah kepada “*the deterrent power of threatened and inflicted pain*” (kekuatan penghindaran dari pengancaman dan penjatuhan penderitaan).. Menurut saya,

²² Franklin E. Zimring dan Gordon J. Hawkins, *Deterrence – The Legal Threat in Crime Control*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1973), hal.75.

ketika Presiden Jokowi menyatakan tidak akan memberi grasi (pengampunan)²³ kepada narapidana narkoba yang dijatuhi hukuman mati, maka cara berpikir secara “*simple deterrence*” inilah yang terpikir oleh beliau.

Sebenarnya masih ada berbagai konsep dan teori tentang “proses penghindaran” ini. Tidak ada maksud untuk membahas masalah proses itu disini, namun sebagai sekedar pengenalan tentang terlalu sederhananya penegak hukum kita berpikir, maka dapat diajukan beberapa teori tentang fungsi “ancaman pidana” (*the threat of punishment*), yaitu sebagai:²⁴ “1.a Teacher of Right and Wrong -- 2.as Habit Builders – 3.as Mechanism for Building Respect for Law – 4.as a Rationale for Conformity “. Dengan berdasarkan pemikiran bahwa konsep “*simple deterrence*” tidak memperhatikan kompleksitas sifat manusia dalam memilih dan manusia itu tidak benar-benar bebas dalam memilih sikapnya terhadap suatu peristiwa (karena dipengaruhi oleh lingkungannya: fisik dan sosial), maka putusan untuk tidak memberi kesempatan mengajukan grasi oleh seorang napi narkoba yang dihukum mati, adalah suatu **kekeliruan besar**.²⁵ Grasi memang merupakan hak prerogatif Presiden, namun seorang negarawan tidak boleh berpikir emosional dan menyimpang dari ketentuan undang-undang. Grasi adalah juga hak seorang terpidana, dan penolakan hak ini tidak boleh dilakukan sebelum memeriksa dengan seksama alasan permohonan grasi tersebut, disertai pendapat dari Menteri Hukum dan HAM, Jaksa Agung serta Ketua Mahkamah Agung.

Mengenai rehabilitasi pada pecandu narkoba maka konsep rehabilitasi yang dijalankan haruslah dalam rangka pemikiran *harm reduction* untuk masyarakat. Kecuali tersedianya fasilitas panti-panti rehabilitasi yang cukup banyak, harus ada pula kebijakan untuk hanya memidana penjara mereka yang telah mengalami rehabilitasi di Panti Resmi Pemerintah ataupun Swasta, tetapi tertangkap kembali karena tetap menggunakan narkotika.²⁶ Konsep pembinaan narapidana dalam Lapas mengisyaratkan bahwa Lapas tidak boleh menjadikan narapidana narkoba itu menjadi pengguna narkoba yang lebih buruk dari sebelumnya (misalnya tidak boleh seorang pengguna *soft drugs*, karena berada di Lapas kemudian menjadi pengguna *hard drugs*).²⁷ Adalah suatu **dosa besar** apabila hal

²³ Grasi/pengampunan dapat berupa pembatalan pidana dengan mengubahnya menjadi jenis pidana yang lebih ringan – dalam hal pidana mati dapat menjadi pidana seumur hidup

²⁴ Franklin E.Zimring and Gordon J.Hawkins, *loc.cit*, hal.77 - 88

²⁵ Adalah pendapat saya, bahwa hukuman mati hanya dapat diberikan:a) kepada seorang Terpidana, dalam hal seluruh anggota Majelis Hakim menyetujuinya; b)dalam hal Terpidana Narkoba, hanya kepada pimpinan organisasi kriminal (KTO) pemasok narkoba.

²⁶ Kepada mereka ini dapat diberikan “*indeterminate sentence*”, dengan batas waktu minimal (misalnya satu tahun) dan maksimal (misalnya lima tahun) – pemidanaan semacam ini masih perlu diintrodusir.

²⁷ Membuat seorang penjahat menjadi lebih jahat lagi setelah keluar Lapas, karena kekeliruan kebijakan pemerintah dapat dinamakan “kejahatan oleh pemerintah, terhadap seorang penjahat”- Lihat,

ini terjadi, karena dengan demikian berarti secara “tidak langsung” Pemerintah telah membantu para pemasok/bandar narkoba mendapat keuntungan dari penjualan gelap narkoba.

I. Penutup dan Kesimpulan

Masih banyak yang perlu dilakukan di Indonesia dalam rangka “*harm reduction*” (mengurangi bahaya) untuk masyarakat, akibat perdagangan gelap/ilegal narkoba di Indonesia. Pengamatan saya adalah bahwa pemerintah telah menjalankan kebijakan keras (*hard policy*) terhadap masalah narkoba di Indonesia (mengikuti **mashab ke-2** pada awal makalah ini). Memang tidak dapat disangkal bahwa telah terjadi “malapetaka narkoba” untuk masyarakat Indonesia. Namun kebijakan yang dianut sekarang, terlalu terfokus kepada penangkapan pengguna dan pengedar-jalanan. Ini yang dinamakan “*low-level drug enforcement*” melakukan razia dan penangkapan pengguna-narkoba. Rehabilitasi mereka pun tidak dilakukan semestinya, karena sebagian besar akan masuk lapas dan akan menjadi pengguna-residivis. Diskriminasi telah juga terjadi, karena yang masuk Lapas adalah mereka yang berasal dari kelompok ekonomi-lemah dan umumnya buta-hukum, sedangkan yang masuk panti rehabilitasi adalah mereka yang berasal dari kelompok ekonomi-kuat dan dibantu/dibela oleh advokat pribadi.

Sebaiknya dilakukan evaluasi-kembali tentang kebijakan yang sekarang dianut, saya merekomendasikan untuk mencoba pemikiran **mashab ke-3** di atas, di mana tetap dilakukan pengaturan tentang penjualan dan pemakaian secara ilegal narkoba, namun sekarang semua kekuatan dana dan daya dikerahkan untuk menghentikan dengan mencegat penyelundupan narkoba dalam kuantitas besar (*interdiction policy*) ke dalam wilayah Indonesia melalui darat dan laut, serta mencari tempat-tempat pembuatan dan penyimpanan narkoba di dalam wilayah Indonesia a.l. dengan menelusuri lalu-lintas keuangan terkait bisnis gelap narkoba ini. Kebijakan ini harus difokuskan kepada penyidikan dan penangkapan gembong KTO (*drug lords*) serta merampas hasil transaksi keuangan mereka yang merupakan “pencucian uang” (*money laundering*). Ini dinamakan *high-level law enforcement*, dan yang menurut saya belum cukup giat dan serius dilakukan di Indonesia

Daftar Pustaka

- Bonella, Kathryn. *"The Shocking Inside Story of Bali's Most Notorious Jail Hotel K"*. (London: Quercus, 2012).
- Bonella, Kathryn. *"Snowing in Bali – The Incredible Inside Account of Bali's Hidden Drug World"*. (London: Quercus, 2015).
- Gaines, Larry K and Victor E.Kappeler. *"Policing in America"*. (Waltham,MA,USA: Elsevier, 2011).
- Germann, A.C.,Frank D.Day and Robert B.J.Gallati. *"Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice"*. (Springfield,Illinois,USA: Charles C.Thomas, 1975).
- Ingersoll, G. *"Crimes Against Criminals"*. (New York: Haskell House Publishers, 1974).
- Kappeller, Victor E./Larry K.Gaines. *"Community Policing - A Contemporary Perspective"*. (Waltham,MA,USA: Elsevier, 2011).
- Reksodiputro, Mardjono. *(Trend Perkembangan) Sindikat Narkoba (Internasional) Di Indonesia dan Antisipasinya – Beberapa Catatan Sementara*. Makalah pada Seminar BNN: Indonesia Bebas Narkoba 2015 – Penegakan Hukum Yang Terintegrasi dan Komprehensif (Jakarta: 18 Februari 2011).
- Reksodiputro, Mardjono. *Harapan Untuk Presiden Yang Akan Datang – Perlunya Reformasi Moral Di Indonesia*. Perenungan Perjalanan Reformasi Hukum (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2013).
- Weijenburg, R, *"Drugs en Drugsbestrijding in Nederland"*. ('s-Gravenhage: VUGA Uitgeverij, B.V., 1996).
- Zimring, Franklin E. and Gordon J.Hawkins, *"Deterrence – The Legal Threat in Crime Control"*. (The University of Chicago Press, 1973).

Reformulasi Kebijakan Narkotika: Penegasan Unsur Mens Rea sebagai Jaminan Hak Pecandu Narkotika

Sahid Hadi*

Abstrak

Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika menjadi pasal karet yang dapat menjerat siapapun yang memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika, termasuk seseorang pecandu narkotika. Faktor yang menyebabkan kedua pasal tersebut menjadi pasal karet adalah ketiadaan unsur mens rea yang secara tegas dirumuskan. Dari analisis yang dilakukan, ketiadaan mens rea pada kedua pasal tersebut berakibat pada: 1) adanya generalisasi antara pecandu narkotika dengan pelaku tindak pidana narkotika lainnya; dan 2) tidak ada jaminan hak dasar pecandu narkotika. Sehingga, perlu untuk melakukan reformulasi terhadap kedua pasal tersebut sebagai solusi ideal agar hak dasar pecandu narkotika tetap terakomidir dengan baik.

Kata kunci: *pecandu, narkotika, mens rea*

A. Pendahuluan

Gagasan reformulasi kebijakan dalam penulisan ini terkait dengan penegasan unsur subjektif (*mens rea*) dalam rumusan Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU Narkotika) sebagai bagian dari upaya jaminan atas hak dasar pecandu narkotika. Penulisan ini dilatarbelakangi oleh tiga urgensi permasalahan, yakni: *pertama*, banyaknya penuntutan sewenang-wenang oleh jaksa terhadap pecandu narkotika menggunakan Pasal 111 ayat (1) dan/atau 112 ayat (1) UU Narkotika. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR) bekerjasama dengan Lembaga Kajian Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), implementasi putusan Mahkamah Agung (MA) terhadap pengguna Narkotika selama tahun 2012, dari 37 sampel putusan, Pasal 112 ayat (1) menempati posisi yang paling banyak digunakan sebagai dasar penuntutan, yakni dengan persentase lebih dari 20 putusan, kemudian disusul oleh Pasal 111 ayat (1). Hal itu berbanding terbalik dengan Pasal 127 UU Narkotika yang notabene lebih tepat diterapkan terhadap pecandu narkotika.¹

*Mahasiswa Universitas Islam Indonesia

Dalam kesempatan lain, Supriyadi memaparkan, memang ada kecenderungan jaksa dalam tataran praktis untuk menggunakan kedua pasal tersebut sebagai dasar tuntutan terhadap pengguna narkotika karena lebih mudah untuk dibuktikan daripada Pasal 127 UU Narkotika, karena Pasal 127 mengamanatkan pembuktian seseorang sebagai pecandu narkotika melalui ilmu pengetahuan objektif.² Oleh karena itu, Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika sempat disebut oleh hakim MA sebagai pasal karet karena setiap pecandu narkotika akan selalu dapat dijerat oleh kedua pasal tersebut.

Kedua, hal tersebut di atas terjadi karena adanya ketidakjelasan sasaran dalam perumusan Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika. Adapun Pasal 111 ayat (1) UU Narkotika berbunyi:

“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 Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).”

dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika berbunyi:

“Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkotika Golongan I bukan tanaman, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).”

Sebagaimana dalam teori hukum pidana dinyatakan bahwa dalam tiap-tiap delik memiliki unsur *bestandeelen* yakni unsur yang dicantumkan dalam rumusan delik dan karena dicantumkan maka menimbulkan kewajiban untuk dibuktikan. Konsekuensinya apabila unsur itu tidak dapat dibuktikan maka perkara harus bebas.³

Salah satu unsur *bestandeelen* dalam rumusan pasal-pasal di atas adalah **“memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan”**, artinya ketika dapat dibuktikan seseorang memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan

¹ Institute for Criminal Justice Reform, *Problem Pasal 111 dan 112 UU Narkotika terhadap Pengguna Narkotika, Harus Menjadi Perhatian Khusus*, <http://icjr.or.id/icjr-problem-pasal-111-dan-112-uu-narkotika-terhadap-pengguna-narkotika-harus-menjadi-perhatian-serius/> pada 25 November 2016.

² *Ibid.*

³ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia & Perkembangannya*, (Jakarta: Sofmedia, 2012), hlm. 509.

narkotika, maka ia dapat dijerat oleh unsur tersebut, yang kemudian tinggal membuktikan unsur “barang siapa”, “tanpa hak atau melawan hukum”, dan “narkotika golongan I dalam bentuk tanaman/bukan tanaman” saja agar dapat menjerat seseorang ke dalam pasal-pasal tersebut.

Menjadi polemik ketika ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika dihadapkan dengan pecandu narkotika. Secara logika, setiap orang yang menggunakan narkotika bagi diri sendiri (re: pecandu narkotika) pasti terlebih dahulu “memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika” untuk kemudian digunakan. Padahal, sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, ketentuan pasal untuk pecandu narkotika telah diakomodir oleh Pasal 127 UU Narkotika. Merujuk pada pemaparan di atas, jelas bahwa perumusan sasaran pada ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika adalah tidak jelas, sehingga mencerminkan ketidakadilan penegakan hukum terhadap pecandu narkotika.

Ketiga, selain mencerminkan ketidakadilan, pasal tersebut juga cenderung menimbulkan dua pemahaman dikalangan para hakim. Kasus Syafrizal Abu Bakar (terdakwa) adalah contoh dualisme pemahaman hakim terhadap pasal tersebut. Dalam kasus tersebut Jaksa mendakwa menggunakan dakwaan alternatif, dengan dakwaan pertama Pasal 114 ayat (1) dan dakwaan kedua Pasal 111 ayat (1). Atas dakwaan itu, baik Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Tinggi (PT), maupun MA memiliki pertimbangan yang berbeda terhadap pokok perkara. PN memutuskan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan “**memiliki Narkotika golongan I**” sesuai dengan unsur Pasal 111 ayat (1) dan memerintahkan terdakwa menjalani rehabilitasi medis.⁴ Setelah diajukan upaya hukum banding, PT memutuskan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana tanpa hak “**menguasai narkotika golongan I**” dan menjatuhkan pidana penjara selama empat tahun, denda sebesar Rp800.000.000 (delapan ratus juta rupiah), memerintahkan terdakwa menjalani rehabilitasi medis selama tujuh bulan.⁵ Namun, setelah diajukan kasasi, MA justru berpendapat bahwa *judex facti* salah menerapkan hukum dalam hal menyatakan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana melanggar Pasal 111 ayat (1) UU Narkotika. MA membatalkan putusan PT serta menyatakan terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan perbuatan sebagaimana yang didakwakan Penuntut Umum, membebaskan terdakwa dari semua dakwaan, memulihkan hak-hak terdakwa, serta memerintahkan agar terdakwa segera dikeluarkan dari tahanan.⁶

⁴ Putusan Mahkamah Agung Nomor 1174 K/Pid.Sus/2012 hlm. 8.

⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

⁶ *Ibid.*, hlm. 21.

Dengan dibebaskannya terdakwa pada kasus tersebut serta pembatalan putusan PT, jelas bahwa Pasal 111 ayat (1) tidak memiliki kepastian hukum sehingga menimbulkan dualisme pemahaman hakim terhadap pasal tersebut.

Oleh karena pentingnya menemukan solusi penegakan hukum yang mencerminkan nilai keadilan serta menjamin hak dasar pecandu narkotika, maka penulis akan menggunakan tiga kerangka pemikiran dalam penelitian ini. *Pertama*, teori kepastian hukum (*certainty of law*). Kepastian hukum dapat dilihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya dan tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Sedangkan kepastian karena hukum dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian.⁷

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multitafsir*) dan logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.⁸

Dalam kesempatan lain, Gustav memaparkan bahwa kepastian hukum adalah "*Scherkeit des Rechts selbst*" (kepastian hukum tentang hukum itu sendiri) yang mengandung empat makna, diantaranya: ⁹ (i) bahwa hukum itu positif, dalam artian undang-undang; (ii) bahwa hukum dan penerapannya didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim; (iii) bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan; dan (iv) hukum positif tidak boleh sering diubah-ubah.

Kedua, konsep kewajiban negara dalam menjamin hak dasar warga negara yang didukung oleh teori asal mula negara, yakni teori perjanjian masyarakat (*contract social theory*). Generalisasi dari pendapat Thomas Hobbes, John Locke, dan J. J. Rousseau tentang teori perjanjian masyarakat menghasilkan kewajiban

⁷ Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Kepastian Hukum Dan Rasa Keadilan Masyarakat Suatu Sumbangan Pemikiran*, Makalah Disampaikan Pada "Penguatan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara", Bertempat Di Gayo Room Garuda Plaza Hotel, Jl. Sisingamangaraja No. 18 Medan. Pada Hari Jum'at, 27 April 2007.

⁸ Hanafi Amrani, *et. al.*, *Redesain Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pencucian Uang Sebagai "Independent Crime"*, merupakan hasil penelitian yang dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada tahun 2016, hlm. 17.

⁹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence). Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Prenada Media: Jakarta, 2009), hlm. 292-293.

negara *to protect, to respect, to promote, and to fulfill* terhadap hak dasar manusia.¹⁰ Dewasa ini, konsep kewajiban negara yang demikian telah merupakan suatu prinsip fundamental dalam dinamika hukum internasional yang bersumber dari doktrin-doktrin kedaulatan dan persamaan negara.¹¹ Kewajiban *to protect* merupakan kewajiban untuk melindungi hak dasar warga negara yang memerlukan langkah-langkah segera untuk memastikan bahwa pelanggaran hak dasar manusia oleh negara dicegah. Kewajiban *to respect* terkait dengan kewajiban negara untuk menghormati hak dasar manusia dengan memberikan perlakuan yang setara dan bebas diskriminasi. Kewajiban *to promote* pada dasarnya adalah kewajiban negara untuk menaikkan harkat dan martabat hak dasar manusia melalui peraturan-peraturan yang dibentuk. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban *to fulfill* adalah kewajiban negara untuk memenuhi segala jenis hak dasar manusia baik yang tergolong ke dalam hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya.¹²

Ketiga, konsep pertanggungjawaban pidana, yang dituangkan dalam ketentuan pasal sehingga menjadi tolok ukur penjatuhan pidana. Definisi pertanggungjawaban pidana dapat dirujuk pada pengertian yang diberikan van Hamel, bahwa pertanggungjawaban adalah:

“suatu keadaan normal psikis dan kemahiran yang membawa tiga macam kemampuan, yaitu: 1) mampu untuk dapat mengerti makna serta akibat sungguh-sungguh dari perbuatan-perbuatan sendiri; 2) mampu untuk menginsyafi bahwa perbuatan-perbuatan itu bertentangan dengan ketertiban masyarakat; 3) mampu untuk menentukan kehendak berbuat.¹³

Bila dikaitkan antara kehendak berbuat yang dimaksud Hamel dengan kesalahan sebagai elemen terpenting dari pertanggungjawaban pidana, maka ada pendapat yang relevan, yakni pendapat dari indeterminis yang menyatakan bahwa manusia mempunyai kehendak bebas dalam bertindak. Kehendak bebas merupakan dasar keputusan kehendak. Bila tidak ada kebebasan kehendak, maka tidak ada kesalahan. Dengan demikian tidak ada pencelaan sehingga tidak ada pemidanaan.¹⁴ Dapat dikatakan juga bahwa kehendak merupakan parameter dari kemampuan pertanggungjawaban pidana yang kemudian mempengaruhi

¹⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm. 37-43.

¹¹ Huala Adolp, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 255.

¹² UNHCR, “*Economic, Social, and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institute*”, (New York and Geneva: United Nation, 2005), hlm. 15-18.

¹³ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, (Cahaya Atma Pusaka: Yogyakarta, 2014), hlm 121.

¹⁴ Sudarto, *Hukum Pidana ,I* (Yayasan Sudarto Fakultas Hukum Universitas Diponegoro: Semarang, 1990), hlm. 87.

penjatuhan pidana terhadap seseorang.

Jan Rummelink mengatakan hal yang sama, bahwa bagaimanapun juga, kita tidak rela membebaskan derita (pidana) pada orang lain, sekedar karena orang itu melakukan tindak pidana, kecuali jika kita yakin bahwa ia memang menginginkannya dan dapat dipersalahkan karena tindakan itu.¹⁵

Sehingga, berdasarkan uraian latar belakang masalah dan kajian teori di atas, maka penelitian ini akan dibahas dengan menggunakan dua rumusan masalah, yakni:

- 1) Apa urgensi memasukkan unsur subjektif (*mens rea*) dalam formulasi Pasal 111 Ayat (1) dan Pasal 112 Ayat (1) UU Narkotika?
- 2) Bagaimana model ideal penegasan unsur subjektif (*mens rea*) tersebut sehingga menjamin hak dasar bagi pecandu narkotika?

Penulisan ini bertujuan untuk memahami urgensi memasukkan unsur subjektif (*mens rea*) dalam formulasi Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika dan menemukan model ideal penegasan unsur subjektif (*mens rea*) dalam rangka jaminan hak dasar bagi pecandu narkotika. Sehingga, penelitian ini memiliki manfaat teoritis, yakni berguna bagi pembangunan keilmuan dalam bidang hukum pidana. Serta manfaat praktis, dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah dalam upaya menjadikan Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi pemenuhan hak dasar bagi setiap warga negaranya.

Jenis penulisan adalah penulisan normatif dengan pendekatan konseptual. Normatif karena di sini penulis melakukan penulisan dengan studi literatur yang berhubungan dengan tema guna mencari jawaban atas rumusan masalah. Pendekatan konseptual dimaksudkan bahwa penulisan ini didasarkan pada konsep dan teori-teori tertentu untuk memberikan rekomendasi atau solusi atas permasalahan yang diangkat dalam penulisan.

B. Analisis dan Pembahasan

1. Urgensi *Mens Rea* dalam formulasi Pidana Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1)

Formulasi pidana merupakan suatu bentuk perumusan perbuatan, kelakuan, atau tindakan pidana yang dituangkan sebagai ketentuan pidana.¹⁶ Istilah perbuatan, kelakuan, atau tindakan pidana merupakan terjemahan dari bahasa Belanda "*strafbaarfeit*". Menurut Moeljatno, *strafbaarfeit* diartikan sebagai

¹⁵ Jan Rummelink, *Hukum Pidana. Komentar atas Pasal-Pasal KUHP Belanda dan KUHP Indonesia*, (PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2003), hlm. 142.

¹⁶ A. R. Sujono, *Komentar & Pembahasan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 211.

perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu.¹⁷

Van Hamel, merumuskan *strafbaarfeit* sebagai kelakuan orang yang dirumuskan dalam undang-undang, bersifat melawan hukum yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan.¹⁸ Sehingga secara teoritis, pengertian *strafbaarfeit* adalah suatu tindakan, perbuatan, atau kelakuan orang yang dilarang oleh suatu aturan hukum (peraturan perundang-undangan) yang disertai sanksi dan bersifat melawan hukum yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan. Sedangkan secara yuridis normatif, *strafbaarfeit* merupakan bentuk tingkah laku yang melanggar undang-undang pidana, yang oleh sebab itu setiap perbuatan yang dilarang oleh undang-undang pidana harus dihindari dan barang siapa yang melanggarnya akan dikenakan pidana.¹⁹

Berkenaan dengan proses formulasi pidana, tujuan pembentukan undang-undang menjadi dasar pertimbangan dalam proses tersebut. Demikian halnya dengan UU Narkotika, formulasi pidana yang diatur dalam Pasal 110 sampai dengan Pasal 148 tidak dapat dilepaskan dari cita-cita UU Narkotika. Salah satu orientasi yang melatarbelakangi tujuan UU Narkotika adalah orientasi kesehatan.²⁰ Setidaknya, hal ini tercermin dari dasar menimbang huruf b pada UU Narkotika yang menyatakan:

“bahwa untuk meningkatkan derajat kesehatan sumber daya manusia Indonesia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat perlu dilakukan upaya peningkatan di bidang pengobatan dan pelayanan kesehatan, antara lain dengan mengusahakan ketersediaan Narkotika jenis tertentu yang sangat dibutuhkan sebagai obat.”

Adapun ruang lingkup kesehatan sebagaimana yang dimaksud juga ditujukan terhadap pecandu narkotika melalui pengaturan upaya rehabilitasi medis bagi pecandu dan penyalahguna narkotika.²¹

Menukil pendapat dari Lamintang, formulasi pidana harus secara tegas memuat dua unsur, yakni unsur subjektif (*mens rea*) dan unsur objektif (*actus reus*).

17 C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-pokok Hukum Pidana*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm. 54.

18 Sudarto, *Hukum Pidana I A dan I B*, (Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soediman, 1975), hlm. 32.

19 P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 7.

20 Siswanto S, *Politik Hukum dalam Undang-Undang Narkotika (UU Nomor 35 Tahun 2009)*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), hlm. 1.

21 Ajeng Larasati, et. al., *Mengurai Undang-Undang Narkotika*, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2013), hlm. 7. Lihat juga Siswanto S, *Politik Hukum dalam Undang-Undang Narkotika (UU Nomor 35 Tahun 2009)*, hlm. 1.

Mens rea adalah unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan diri si pelaku dan termasuk kedalamnya yaitu segala sesuatu yang terkandung di dalam hatinya. Sedangkan yang dimaksud dengan *actus reus* adalah unsur yang ada hubungannya dengan tindakan dari pelaku termasuk keadaan-keadaan mana tindakan dari pelaku itu dilakukan.²²

Dalam kaitannya dengan suatu pembuktian terhadap perkara pidana, unsur *mens rea* dan *actus reus* harus dibuktikan seluruhnya. Hal ini sesuai dengan teori *actus non facit nisi mens sit rea* atau dikatakan sebagai *an act does not make a person guilty unless his mind is guilty* (bahwa suatu perbuatan tidak dapat menjadikan seseorang bersalah bilamana maksudnya tak bersalah).²³ Dengan demikian, *actus reus* dan *mens rea* telah menjadi kaidah minimum dasar dalam formulasi pidana.

Terkait perumusan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika, maka terdapat dua urgensi permasalahan yang timbul, sehingga diperlukan penegasan *mens rea* dalam formulasinya. *Pertama*, Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) yang sering digunakan sebagai dasar tuntutan terhadap pecandu narkotika, pada dasarnya tidak memenuhi kaidah minimum dasar formulasi pidana. Ketentuan Pasal 111 ayat (1) UU Narkotika memiliki beberapa unsur pasal yaitu:

- a. Setiap orang;
- b. tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan;
- c. narkotika Golongan I dalam bentuk tanaman.

Merujuk pada teori *actus non facit nisi mens sit rea*, ketentuan Pasal 111 ayat (1) UU Narkotika hanya mengakomodir unsur *actus reus*, karena baik menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, hingga menyediakan pada dasarnya hanya sebuah tindakan yang sama sekali tidak mencerminkan sikap batin atau unsur *mens rea* atas tindakan tersebut.

Demikian halnya dengan ketentuan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika. Rumusan pasal tersebut memiliki unsur sebagai berikut:

- a. Setiap orang;
- b. tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan;
- c. narkotika Golongan I bukan tanaman.²⁴

22 P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, hlm. 184.

23 Catherine Elliott dan Frances Quinn, "*Criminal Law*", 9th Edition, (London: Pearson, 2012), hlm. 14.

24 A. R. Sujono dan Bony Daniel, *Komentar & Pembahasan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 244.

Kegiatan berupa memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan juga merupakan unsur *actus reus* atau tindakan. Sehingga, yang membedakan substansi kedua pasal tersebut hanya pada jenis narkotikanya saja, yaitu narkotika dalam bentuk tanaman dan bukan tanaman. Artinya, ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika belum kemudian mengakomodir unsur *mens rea* sebagai suatu keutuhan delik pidana.

Penerapan sanksi pidana kedua pasal tersebut terhadap pecandu narkotika, wajib kemudian merujuk pada asas kesalahan dalam hukum pidana. Kesalahan dianggap ada, apabila dengan sengaja atau karena kelalaian telah melakukan perbuatan yang menimbulkan keadaan atau akibat yang dilarang oleh hukum pidana dan dilakukan dengan mampu bertanggung jawab.²⁵ Dalam doktrin hukum pidana, terdapat dua bentuk kesalahan apabila digeneralisasi, yakni:

- i) kesengajaan (*opzet*), kesengajaan ini harus mengenai ketiga unsur tindak pidana, yaitu: a) perbuatan yang dilarang; b) akibat yang menjadi pokok alasan diadakan larangan itu; dan c) bahwa perbuatan itu melanggar hukum.²⁶
- ii) kealpaan (*culpa*), kealpaan merupakan salah satu bentuk kesalahan yang timbul karena pelakunya tidak memenuhi standar perilaku yang telah ditentukan menurut undang-undang.²⁷

Asas kesalahan merupakan asas pokok dalam pemidaan dan hukum pidana. Hal ini tercermin dari adagium *geen straf zonder schuld* (tiada pidana tanpa kesalahan). Artinya, apabila tidak ada unsur kesalahan dari dalam diri seseorang, maka tiada pula pidana yang dapat diterapkan terhadapnya. Selain itu, adagium tersebut juga menyiratkan bahwa penerapan pidana terhadap seseorang harus berbanding lurus dengan kadar kesalahannya. Konsep yang demikian selaras dengan pendapat Sudarto, yang menyatakan bahwa perbuatan, tindakan, atau kelakuan pidana merupakan aktualisasi dari sikap batin pelaku yang tidak dapat dilepaskan dalam hubungannya dengan kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*).²⁸

Berdasarkan pemaparan teori di atas, tampak bahwa ketiadaan unsur *mens rea* dalam ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) menyebabkan pemerataan terhadap unsur kesalahan antara pecandu narkotika yang memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika golongan I dengan

25 Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Mahakarya Rangkang Offset, 2012), hlm. 78.

26 Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hlm. 61.

27 Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*, hlm. 83.

28 Sudarto, *Hukum Pidana I*, hlm. 91

penjual atau pengedar narkotika yang juga memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika golongan I. Kendatipun secara *actus reus* tindakan memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika terlihat sama, namun sikap batin atau *mens rea* pelaku terhadap narkotika itu jelas sangat berbeda. Pemertaan yang demikian telah mencerminkan ketidakpastian hukum, sehingga berimplikasi pada penerapan sanksi pidana terhadap pecandu narkotika yang tidak proporsional dan tidak mengkomdir nilai-nilai keadilan.

Kedua, dalam kaitannya dengan pelanggaran hak dasar manusia penegasan unsur *mens rea* pada ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika berkaitan erat dengan aktualisasi kewajiban negara untuk menjamin hak dasar setiap warga negara. Tidak terkecuali hak dasar pecandu narkotika, negara memberikan perlindungan hukum bagi pecandu narkotika agar mendapatkan pemeriksaan dan proses hukum yang adil, karena hak untuk memperoleh pemeriksaan dan proses hukum yang adil, merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara.²⁹

Berdasarkan kewajiban yang ada, kewajiban negara untuk menjamin hak tersebut di atas merupakan bentuk jaminan prosedural. Kendatipun demikian, jaminan prosedural tersebut memiliki arti penting dalam penjaminan hak dasar, yakni terletak pada fakta bahwa pengejawantahan semua hak dasar manusia sering bergantung pada administrasi peradilan yang tepat melalui jaminan prosedural yang adil.³⁰ Dalam kaitannya dengan penerapan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika, dengan merujuk pada hasil survei yang telah dipaparkan pada sub-bab awal, maka sebetulnya telah terjadi pelanggaran serta pengenyampingan terhadap hak dasar pecandu narkotika, yakni dalam hal tidak adanya jaminan prosedural yang adil dan proporsional.

2. Model Ideal Penegasan Unsur Subjektif (*Mens Rea*) sebagai Upaya Jaminan Hak Dasar Pecandu Narkotika

Menimbang pemaparan pada sub-bab pertama dan sub-bab kedua, maka penting kemudian untuk memberikan formula baru terhadap kedua rumusan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika. Mengingat kaitannya dengan teori pemidanaan yakni teori *actus non facit nissi mens sit rea* yang berkesinambungan dengan asas kesalahan dalam pemidanaan, yang pada pokoknya menyatakan unsur *mens rea* merupakan salah satu parameter agar dapat menerapkan sanksi pidana secara proporsional terhadap suatu tindak pidana. Di samping

²⁹ Pasal 28D Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat juga Pasal 14 *International Covenant on Civil and Political Rights*.

³⁰ Mashood A. Baderin, *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia dan Hukum Islam*, (Jakarta: Komnas HAM RI, 2013), hlm. 98.

itu, ketiadaan penegasan *mens rea* pada Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) justru meniadakan pula pembeda antara tindakan seseorang yang memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika bagi diri sendiri dengan seseorang yang memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika untuk dialihkan kepada orang lain. Padahal, sikap batin terhadap tindakan tersebut sangat berbeda. Sehingga, tidak tercapai proposionalitas penerapan sanksi sebagaimana yang diharapkan.

Oleh karena itu, demi mewujudkan nilai-nilai keadilan dan jaminan hak dasar dalam UU Narkotika terhadap pecandu narkotika, maka perlu untuk melakukan pembaharuan formula pidana. Dalam hal menangani kejahatan narkotika, pembaharuan tersebut memiliki makna:

- (i) sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial, dalam rangka mencapai/menunjang tujuan hukum nasional;
- (ii) sebagai bagian dari kebijakan kriminal, perbuahan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penganggulangan kejahatan); dan
- (iii) sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka mengefektifkan penegakan hukum.³¹

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, maka pembaharuan formula pidana juga ditujukan untuk mencapai kedamaian dalam pergaulan hidup di masyarakat. Di samping itu, pembaharuan tersebut juga bertujuan menegakkan nilai-nilai kepastian dan jaminan hak dasar bagi warga negara.

Nilai-nilai kepastian dan jaminan hak dasar sebetulnya merupakan ruh bagi hukum dalam konteks Negara Indonesia. Hal tersebut dapat dijumpai dalam ketentuan Penjelasan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia mengikuti doktrin *rechtstaat* dalam pelaksanaan negara. Menurut Julius Stahl³², konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (i) perlindungan hak asasi manusia; (ii) adanya pembagian kekuasaan; (iii) pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang (asas legalitas); dan (iv) peradilan tata usaha negara.

31 Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2000), hlm. 17.

32 Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf pada 28 November 2016.

Berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia, bahwa suatu formulasi kebijakan hukum pidana tidak terlepas dari unsur-unsur pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak dasar manusia yang berakar pada penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*). Sedangkan dengan berlakunya kepastian hukum, negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk menegajawantahkan kepastian hukum dan prediktibilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*.

Memahami akan pentingnya kepastian hukum dan jaminan hak dasar sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, maka perlu memformulasikan ulang ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) dengan rumusan sebagai berikut: *pertama*, ketentuan Pasal 111 ayat (1) yang pada awalnya berbunyi:

“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...”

kemudian diubah menjadi:

Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkotika Golongan I dalam bentuk tanaman, **dengan maksud untuk dialihkan kepada orang lain** dipidana dengan pidana penjara...”

Kedua, ketentuan Pasal 112 ayat (1) yang pada awalnya berbunyi:

“Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkotika Golongan I bukan tanaman, dipidana dengan pidana penjara...”

kemudian diubah menjadi:

“Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkotika Golongan I bukan tanaman, **dengan maksud untuk dialihkan kepada orang lain** dipidana dengan pidana penjara...”

Penambahan frasa “**dengan maksud untuk dialihkan kepada orang lain**” pada dasarnya berfungsi untuk mengindividualisasi atau membedakan pemaknaan atas tindakan seseorang yang memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan untuk kemudian digunakan bagi diri sendiri (re: pecandu narkotika) dengan seseorang yang memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika untuk kemudian dialihkan, baik dengan cara menjual, memberi, atau dengan cara pengalihan lainnya yang ditujukan untuk orang lain.

Berdasarkan rumusan baru kedua pasal tersebut di atas diharapkan dapat meluruskan kembali penegakan hukum UU Narkotika terutama terhadap pecandu narkotika agar sesuai dengan salah satu tujuan serta cita-cita dibentuknya UU Narkotika yakni yang berorientasi pada aspek kesehatan atau pemulihan terhadap pecandu narkotika. Reformulasi ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika selain memberikan kepastian hukum terhadap pecandu narkotika, juga memberikan perlindungan hukum terhadap pecandu narkotika atas hak dasar pecandu narkotika serta telah mencerminkan nilai-nilai keadilan.

C. Penutup

1. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, urgensi memasukkan unsur *mens rea* dalam reformulasi ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika sangat terkait dengan perlindungan hukum dan jaminan hak dasar pecandu narkotika dalam hal penerapan sanksi pidana yang proporsional dan berkeadilan terhadap pecandu narkotika. Pecandu narkotika sering mendapatkan ketidakadilan dalam prosedur hukum terutama dalam hal penuntutan, yakni yang seharusnya dituntut menggunakan Pasal 127 justru dituntut dengan pasal lain, yakni Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika. Selain tidak proporsional dan tidak adil dalam penerapan sanksi, tidak dimasukkannya unsur *mens rea* dalam kedua pasal tersebut juga mencederai kepastian hukum terhadap pecandu narkotika yang berakibat pada pelanggaran hak dasar warga negara. *Kedua*, oleh karena urgensi tersebut maka model ideal formulasi pidana dalam Pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika adalah dengan menambahkan frasa “**dengan maksud untuk dialihkan kepada orang lain**” sebelum frasa sanksi pidana dalam kedua pasal tersebut. Diharapkan dengan penambahan frasa tersebut, penegakan hukum UU Narkotika, terutama terhadap pecandu narkotika, dapat mencerminkan nilai-nilai keadilan.

2. Saran

Berdasarkan analisis, hasil pembahasan, dan simpulan di atas, pembuat undang-undang hendaknya segera melakukan reformulasi terhadap ketentuan Pasal 111 ayat (1) dan 112 ayat (1) UU Narkotika, yakni berupa memasukkan unsur *mens rea* berupa kesengajaan untuk mengalihkan kepada orang lain narkotika golongan I baik dalam bentuk tanaman maupun bukan tanaman. Karena apabila tidak ditegaskan unsur tersebut, maka penerapan sanksi pidana terhadap tindakan memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika yang dilakukan oleh pecandu narkotika tidak memiliki perbedaan dengan tindakan

memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika yang dilakukan oleh orang lain. Perlu disadari bahwa, walaupun dalam *actus reus* tindakan memiliki, menyimpan, menguasai, dan menyediakan terlihat sama, namun dalam tataran sikap batin (*mens rea*) terdapat perbedaan konteks.

Daftar Pustaka

Buku dan Makalah

- Adolp, Huala. *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*. (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002).
- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence). Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. (Prenada Media: Jakarta, 2009).
- Baderin, Mashood A. *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia dan Hukum Islam*. (Jakarta: Komnas HAM RI, 2013).
- Elliott, Catherine dan Quinn, Frances. *"Criminal Law (9th Edition)"*, (London: Pearson, 2012).
- Hamzah, Andi. *(Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia & Perkembangannya)*. (Jakarta: Sofmedia, 2012).
- Hiariej, Eddy O.S. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. (Yogyakarta: Cahaya Atma Pusaka, 2014).
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*. (Jakarta: Rajawali Press, 2014).
- Ilyas, Amir. *Asas-Asas Hukum Pidana*. (Yogyakarta: Mahakarya Rangkang Offset, 2012).
- Kansil, C.S.T. dan S.T., Kansil, S.T.. *Pokok-pokok Hukum Pidana*. (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004).
- Lamintang, P.A.F.. *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996).
- Larasati, Ajeng, et. al. *Mengurai Undang-Undang Narkotika*. (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2013).
- Nawawi Arief, Barda. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2000).
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. (Bandung: Refika Aditama, 2003).
- Remmelink, Jan. *Hukum Pidana: Komentaris atas Pasa-Pasal KUHP Belanda dan KUHP Indonesia*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003).
- S., Siswanto. *Politik Hukum dalam Undang-Undang Narkotika (UU Nomor 35 Tahun 2009)*. (Jakarta:Rineka Cipta, 2012).
- Sudarto. *Hukum Pidana I*. (Semarang: Yayasan Sudarto Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1990).
- *Hukum Pidana I A dan I B*. (Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, 1975).
- Sujono, A. R.. *Komentaris & Pembahasan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

UNHCR. *"Economic, Social, and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institute"*. (New York and Geneva: United Nation, 2005)

Amrani, Hanafi, *et. al.*. "Redesain Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pencucian Uang Sebagai Independent Crime". Hasil penelitian yang dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada tahun 2016

Kalo, Syafruddin. "Penegakan Hukum Yang Menjamin Kepastian Hukum Dan Rasa Keadilan Masyarakat Suatu Sumbangan Pemikiran". Makalah Disampaikan Pada Pengukuhan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara, Bertempat Di Gayo Room Garuda Plaza Hotel, Jl. Sisingamangaraja No. 18 Medan pada hari Jum'at, 27 April 2007.

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Diakses dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 5

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 5062

Data Elektronik

Institute for Criminal Justice Reform. *Problem Pasal 111 dan 112 UU Narkotika terhadap Pengguna Narkotika, Harus Menjadi Perhatian Khusus*. <http://icjr.or.id/icjr-problem-pasal-111-dan-112-uu-narkotika-terhadap-pengguna-narkotika-harus-menjadi-perhatian-serius/> pada 25 November 2016.

Kamus

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008

Perlindungan Anak dalam Kebijakan Narkotika: Tindak Pidana Narkotika yang Dilakukan Anak

Dery Ulum*

Abstrak

Perlindungan kepada anak dalam kebijakan hukum narkotika, khususnya tindak pidana narkotika menjadi hal yang sangat penting, karena anak merupakan generasi penerus bangsa. Penulisan ini menjabarkan kedudukan anak di mata hukum, perlindungan anak berdasarkan Undang-Undang di Indonesia, bentuk kebijakan perlindungan terhadap anak dalam pelaksanaan tindak pidana narkotika saat ini, pentingnya pidana dan pelepasan bersyarat dalam proses peradilan pidana, serta kebijakan hukum pidana terhadap anak dalam pelaksanaan tindak pidana narkotika yang akan datang untuk kepentingan terbaik bagi anak. Penggunaan hukum pidana harus dihindari apabila mengorbankan kepentingan anak untuk memenuhi prinsip kepentingan terbaik bagi anak di pengadilan.

Kata Kunci: Kebijakan, Narkotika, Perlindungan Anak, Tindak Pidana

A. Pendahuluan

Pasal 1 Konvensi Hak Anak, yang telah diratifikasi Indonesia pada tahun 1990, mendefinisikan anak sebagai: “... setiap manusia yang berusia di bawah 18 tahun kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak ditentukan bahwa usia dewasa dicapai lebih awal”¹. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak) mendefinisikan anak dalam pasal 1 nomor 1 sebagai “seseorang yang belum berusia delapan belas tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”. Dari beberapa perundang-undangan pidana Indonesia, hal yang dapat digarisbawahi adalah: (1) batasan yang digunakan oleh masing-masing undang-undang untuk memaknai anak, umumnya berdasarkan batasan umur; (2) KUHP sebagai peraturan induk dari keseluruhan peraturan hukum pidana di Indonesia, sama sekali tidak memberikan batasan yuridis mengenai anak. Pasal 45 KUHP yang selama ini dianggap sebagai batasan anak yang dalam KUHP, sesungguhnya bukan merupakan definisi anak, melainkan batasan kewenangan hakim dalam menjatuhkan pidana terhadap seseorang yang melakukan perbuatan sebelum berumur 16 (enam belas) tahun; (3) Dari

* Konsultan Nasional Perlindungan Anak UNICEF

perundang-undangan pidana seperti yang telah disebut di atas, nampak adanya ketidakseragaman definisi antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya dalam hal memaknai siapakah yang disebut anak tersebut. Ketidakseragaman tersebut dilatarbelakangi dengan adanya perbedaan tujuan dan sasaran dari masing-masing undang-undang tersebut. Adanya perbedaan definisi ini dapat menyulitkan para penegak hukum dalam memberlakukan hukum yang sesuai terhadap anak. Dalam usia anak yang telah ditentukan di atas, anak memiliki potensi melakukan perbuatan yang menyimpang. Misalnya terlibat pergaulan bebas, mencoba minum-minuman keras, dan bahkan mencoba untuk memakai bahan-bahan terlarang lain seperti narkotika. Tentang hal terakhir yang disebutkan ini, kerap ditemui anak di bawah umur menjadi pemakai, bahkan pengedar narkotika.¹ Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menyatakan jumlah pengguna narkotika usia anak mencapai 14.000 jiwa. Mereka berada di rentang usia 12-21 tahun. Mengingat penggunaan narkotika oleh anak termasuk perbuatan pidana maka aspek perlindungan terhadap anak juga perlu diperhatikan dalam upaya penegakan hukum.

B. Kedudukan Anak di Mata Hukum

Sama halnya dengan orang dewasa, anak dengan segala keterbatasan biologis dan psikisnya mempunyai hak yang sama dalam setiap aspek kehidupan, baik itu aspek kehidupan sosial, budaya, ekonomi, politik, hankam, dan hukum. Prinsip kesamaan hak ini dilatarbelakangi oleh unsur internal dan eksternal yang melekat pada diri anak. **Unsur internal pada diri anak** meliputi: (a) bahwa anak tersebut merupakan subjek hukum sama seperti orang dewasa, (b) persamaan hak dan kewajiban anak. Maksudnya adalah seorang anak juga mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan orang dewasa yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan dalam melakukan perbuatan hukumnya, atau dapat disejajarkan dengan kedudukan orang dewasa, atau disebut sebagai subjek hukum yang normal. Sedangkan **unsur eksternal pada diri anak** meliputi: (a) Prinsip persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*), memberikan legalitas formal terhadap anak sebagai seorang yang tidak mampu untuk berbuat peristiwa hukum, (b) Hak-hak istimewa (*privilege*) yang diberikan negara atau pemerintah yang timbul dari UUD 1945 dan perundang-undangan lainnya.² Meskipun pada prinsipnya kedudukan anak dan orang dewasa sebagai manusia sama di mata hukum, namun hukum juga meletakkan anak

¹ Oktafianus Tampi, *Perlindungan Hukum terhadap Anak di Bawah Umur dalam Tindak Pidana Narkotika*, "Lex et Societatis", Vol. III/No. 10/November/2015.

² Maulana Hassan Wadong, *Pengantar Advokasi dan Hukum Perlindungan Anak*, (Jakarta: PT Gramedia Indonesia, 2000).

pada posisi yang istimewa (khusus). Artinya, ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku pada anak dibedakan dengan orang dewasa, salah satunya jaminan-jaminan khusus bagi anak dalam proses acara di pengadilan. Kedudukan istimewa (khusus) anak dalam hukum itu dilandasi pertimbangan bahwa anak adalah manusia yang dengan segala keterbatasan biologis dan psikisnya belum mampu memperjuangkan segala sesuatu yang menjadi hak-haknya. Menurut Erikso, seorang psikoanalitik asal Jerman, anak usia 10-20 tahun/hingga usia remaja, cenderung mencari jati diri mereka dan “coba-coba”. Remaja yang berhasil mendapatkan identitas diri yang produktif, sehat, dan dianggap baik akan terbentuk menjadi remaja dengan identitas yang sehat. Sebaliknya, remaja yang cenderung “tidak berhasil” dalam masa coba-coba akan terbentuk menjadi pribadi yang “kebingungan” tanpa arah hidup, sehingga dapat “mencoba-coba” segala hal, tanpa mengetahui segala sesuatu yang pantas diperjuangkan sebagai hak-hak dasarnya.³ Padahal, masa depan bangsa tergantung dari masa depan dari anak-anak sebagai generasi penerus. Oleh karena itu, anak sebagai subjek dari hukum negara harus dipelihara dan dibina serta mendapatkan perlindungan demi kesejahteraan anak itu sendiri. Dalam hal ini, Irwanto lebih menegaskan lagi bahwa kedudukan khusus anak di mata hukum tidak terlepas dari prinsip-prinsip berikut ini:⁴

- *Prinsip anak tidak dapat berjuang sendiri*, anak dengan segala keterbatasan yang melekat pada dirinya belum mampu melindungi hak-haknya sendiri. Oleh karena itu, orang tua, masyarakat dan negara harus berperan serta dalam melindungi hak-hak tersebut;
- *Prinsip kepentingan terbaik anak*, bahwa kepentingan terbaik anak harus dipandang sebagai “*paramount importance*” atau prioritas utama;
- *Prinsip ancangan daur kehidupan (life circle approach)*, harus terbentuk pemahaman bahwa perlindungan terhadap anak harus dimulai sejak dini dan berkelanjutan;
- *Lintas Sektoral*, bahwa nasib anak sangat bergantung pada berbagai faktor makro dan mikro, baik langsung maupun tidak langsung.

C. Perlindungan Anak Berdasarkan Undang-Undang di Indonesia

³ Erikson dalam Samiadi, *Mengenal Perkembangan Psikologi Anak, dari Bayi Hingga Dewasa*, diakses dari <https://helohehat.com/mengenal-tahap-perkembangan-anak-dari-bayi-hingga-dewasa/> pada tanggal 27 Februari 2017 pukul 21.13 WITA.

⁴ Muhammad Joni, *Aspek Hukum Perlindungan Anak dalam Perspektif Konvensi Hak Anak* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999).

Menurut UU Perlindungan Anak, perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pada dasarnya setiap anak berhak mendapatkan perlindungan. Mewujudkan perlindungan bagi anak juga berarti mewujudkan keadilan dalam masyarakat. Asumsi ini diperkuat dengan pendapat Age, yang mengemukakan *“melindungi anak pada hakekatnya melindungi keluarga, masyarakat, bangsa dan negara di masa depan”*⁵. Dari ungkapan tersebut nampak betapa pentingnya upaya perlindungan anak demi kelangsungan masa depan sebuah komunitas, baik komunitas yang terkecil yaitu keluarga, maupun komunitas yang terbesar yaitu negara. Artinya, dengan mengupayakan perlindungan bagi anak komunitas-komunitas tersebut tidak hanya telah menegakkan hak-hak anak, tapi juga sekaligus menanam investasi untuk kehidupan mereka di masa yang akan datang. Di sini, dapat dikatakan telah terjadi simbiosis mutualisme antara keduanya. Usaha perlindungan anak berarti dilindunginya anak dalam usahanya memperoleh dan mempertahankan haknya untuk hidup, mempunyai kelangsungan hidup, bertumbuh kembang dan perlindungan dalam pelaksanaan hak dan kewajibannya sendiri atau bersama para pelindungnya.⁶ Menurut pasal 1 nomor 2 UU Perlindungan Anak disebutkan bahwa:

“Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Pada umumnya, upaya perlindungan anak dapat dibagi menjadi perlindungan langsung dan tidak langsung, dan perlindungan yuridis dan non-yuridis. Upaya-upaya perlindungan secara langsung di antaranya meliputi: pengadaan sesuatu agar anak terlindungi dan diselamatkan dari sesuatu yang membahayakannya, pencegahan dari segala sesuatu yang dapat merugikan atau mengorbankan anak, pengawasan, penjagaan terhadap gangguan dari dalam dirinya atau dari luar dirinya, pembinaan (mental, fisik, sosial), pemasyarakatan pendidikan formal dan informal, pengasuhan (asah, asih, asuh), pengganjaran (*reward*), pengaturan dalam peraturan perundang-undangan.⁷

Sedangkan, upaya perlindungan tidak langsung antara lain meliputi:

5 Arief Gosita, *Pengembangan Aspek Hukum Undang-Undang Peradilan Anak dan Tanggung Jawab Bersama*, mimeo, makalah pada Seminar Nasional Perlindungan Anak, Universitas Padjajaran (Bandung: Oktober 1996).

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

pengecanaan dari orang lain yang menimbulkan risiko/kerugian, mengutamakan kepentingan anak melalui suatu peraturan perundang-undangan, peningkatan pengertian yang tepat mengenai manusia anak serta hak dan kewajiban, penyuluhan mengenai pembinaan anak dan keluarga, pengadaaan sesuatu yang menguntungkan anak, pembinaan (mental, fisik dan sosial) para partisipan selain anak yang bersangkutan dalam pelaksanaan perlindungan anak, penindakan mereka yang menghalangi usaha perlindungan anak.⁸

Kedua upaya perlindungan di atas sekilas nampak sama dalam hal bentuk upaya perlindungannya. Perbedaan antara keduanya terletak pada objek dari perlindungan itu sendiri. Objek dalam upaya perlindungan langsung adalah anak. Sedangkan upaya perlindungan tidak langsung, lebih pada para partisipan yang berkaitan dan berkepentingan terhadap perlindungan anak, yaitu orang tua, petugas dan pembina. Demi menimbulkan hasil yang optimal, upaya perlindungan ini ditempuh dari dua jalur, yaitu dari jalur pembinaan para partisipan yang berkepentingan dalam perlindungan anak, kemudian selanjutnya pembinaan anak secara langsung oleh para partisipan tersebut. Upaya-upaya perlindungan anak lebih merupakan upaya yang integral. Pelaksanaan perlindungan terhadap anak tidak dapat berhasil apabila para partisipan atau pemangku kepentingan yang terkait seperti orang tua, para petugas dan pembina, tidak terlebih dahulu dibina dan dibimbing serta diberikan pemahaman mengenai cara melindungi anak dengan baik.

Ditinjau dari sifat perlindungannya, perlindungan anak juga dapat dibedakan menjadi: (1) perlindungan yang bersifat yuridis, meliputi perlindungan dalam bidang hukum perdata dan dalam hukum pidana; (2) perlindungan yang bersifat nonyuridis, meliputi perlindungan di bidang sosial-ekonomi, bidang kesehatan dan bidang pendidikan.⁹

Perlindungan yang bersifat yuridis, menurut Barda Nawawi Arief, adalah upaya perlindungan hukum terhadap berbagai kebebasan dan hak asasi anak (*fundamental rights and freedoms of children*) serta berbagai kepentingan yang berhubungan dengan kesejahteraan anak.¹⁰

Dalam hukum pidana, perlindungan anak diatur dalam pasal 45, 46, dan 47 KUHP (telah dicabut dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak [UU Pengadilan Anak] yang kemudian

8 *Ibid.*

9 Maulana Hassan Wadong, *Pengantar Advokasi dan Hukum Perlindungan Anak* (Jakarta: PT Gramedia Indonesia, 2000).

10

Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998).

diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak [UU SPPA]). Kemudian, terdapat juga beberapa pasal yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan perlindungan anak, yaitu antara lain pasal 278, pasal 283, pasal 287, pasal 290, pasal 297, pasal 301, pasal 305, pasal 308, pasal 341 dan pasal 356 KUHP.

Perlindungan anak juga diatur dalam UU Perlindungan Anak, yang pada prinsipnya mengatur mengenai hak-hak anak. Kemudian Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (UU Kesejahteraan Anak), pada prinsipnya diatur mengenai upaya-upaya untuk mencapai kesejahteraan anak. Dan, yang terakhir UU SPPA, yang pada prinsipnya mengatur mengenai perlindungan terhadap anak sebagai pelaku tindak pidana dalam konteks peradilan anak.

Perlindungan anak yang bersifat non-yuridis dapat berupa: pengadaan kondisi sosial dan lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan anak, upaya peningkatan kesehatan dan gizi anak, serta peningkatan kualitas pendidikan melalui berbagai program beasiswa dan pengadaan fasilitas pendidikan yang lebih lengkap dan memadai.

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, berbagai upaya perlindungan anak tersebut tidak lain diorientasikan sebagai upaya untuk menciptakan kesejahteraan anak. Guna mencapai tujuan tersebut, maka pelaksanaan perlindungan tersebut tidak boleh dipisahkan dari prinsip-prinsip dasar perlindungan anak dalam Konvensi Hak Anak, yaitu: (1) prinsip-prinsip non-diskriminasi (*nondiscrimination*); (2) prinsip kepentingan terbaik untuk anak (*the best interest of the child*); (3) prinsip hak-hak anak untuk hidup, bertahan hidup dan pengembangan (*the right to life, survival and development*); (4) prinsip menghormati pandangan anak (*respect to the views of the child*).¹¹

D. Bentuk Kebijakan Perlindungan Hukum terhadap Anak Dalam Pelaksanaan Tindak Pidana Narkotika Saat Ini

Menurut Barda Nawawi Arief, perlindungan hukum bagi anak dapat diartikan sebagai upaya perlindungan hukum terhadap berbagai kebebasan dan hak asasi anak (*fundamental rights and freedoms of children*) serta berbagai kepentingan yang berhubungan dengan kesejahteraan anak.¹²

Kesejahteraan anak merupakan orientasi utama dari perlindungan hukum.

¹¹ UNICEF, *Prinsip Dunia Usaha dan Hak Anak* (Jakarta: UNICEF, 2010).

¹² Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998).

Secara umum, kesejahteraan anak tersebut adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan anak yang dapat menjamin pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar, baik secara rohani, jasmani maupun sosial.¹³ Berdasarkan prinsip nondiskriminasi, kesejahteraan merupakan hak setiap anak tanpa terkecuali. Maksudnya adalah setiap anak, baik anak dalam keadaan normal maupun anak yang sedang bermasalah, tetap mendapatkan prioritas yang sama dari pemerintah dan masyarakat dalam memperoleh kesejahteraan.

Kondisi anak yang sangat mengkhawatirkan saat ini seharusnya menjadi perhatian utama pemerintah dan masyarakat. Realita menunjukkan kesejahteraan anak saat ini masih menghadapi berbagai tantangan. Tidak sedikit anak yang menjadi korban kejahatan dan eksploitasi, dan tidak sedikit pula anak-anak yang melakukan perbuatan menyimpang, dari sekedar kenakalan hingga mengarah pada bentuk tindakan kriminal, seperti narkoba, minuman keras, perkelahian, pengrusakan, pencurian bahkan pembunuhan. Dalam perkembangannya, banyak anak di Indonesia yang terlibat kasus pidana narkoba, seperti data yang dikemukakan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam kurun waktu tiga tahun, jumlah pengedar narkoba anak meningkat hingga 300 persen, mulai dari tahun 2012 sebanyak 17 anak, tahun 2013 sebanyak 31 anak, tahun 2014 ada 42 anak.¹⁴

Perilaku menyimpang yang dilakukan anak ini disebabkan oleh beberapa faktor internal maupun eksternal dari si anak, di antaranya adalah perkembangan fisik dan jiwanya (emosinya) yang belum stabil, mudah tersinggung dan peka terhadap kritikan, serta karena disebabkan pengaruh lingkungan sosial di mana anak itu berada.¹⁵ Susanto menyebutkan sebab-sebab perilaku menyimpang ialah karena sosialisasi atau pengenalan nilai-nilai terhadap seseorang, karena anomie (banyaknya norma dan nilai di masyarakat, sehingga masyarakat tidak mempunyai pegangan yang mantap sebagai pedoman nilai dan menentukan arah perilaku masyarakat yang teratur), karena hubungan diferensiasi (adanya proses belajar melalui interaksi sosial antara seseorang dengan orang lain), serta karena pemberian julukan (*labeling*).¹⁶

Perilaku menyimpang anak-anak (atau yang disebut juga dengan *delinquency*) tidak dapat dipandang mutlak sama dengan perbuatan menyimpang yang dilakukan orang dewasa. Meskipun pada prinsipnya jenis perbuatannya sama,

¹³ Pasal 1 Ayat 1a UU Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.

¹⁴ Akmal Fauzi, *Jumlah Anak di Bawah Umur Jadi Pengedar Narkoba Meningkat*, diakses dari <http://news.metrotvnews.com/read/2015/04/27/119920/jumlah-anak-di-bawah-umur-jadipengedar-narkoba-meningkat>) diakses pada tanggal 5 November 2016 pukul 10.45 WITA.

¹⁵ Gatot Supramono, *Hukum Acara Pengadilan Anak*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2000).

¹⁶ Susanto, *Pengantar Sosiologi dan perubahan Sosial*, (Bandung: Bina Cipta, 1987).

namun tingkat kematangan fisik dan emosi anak masih rendah, dan masa depan anak seharusnya menjadi pertimbangan dalam hal menentukan perlakuan yang tepat terhadap mereka.

Peradilan pidana (*juvenile justice*) merupakan salah satu bentuk perlindungan yang diberikan hukum kepada anak yang telah melakukan tindak pidana narkotika. Orientasi dari keseluruhan proses peradilan pidana anak ini harus ditujukan pada kesejahteraan anak, dengan dilandasi prinsip kepentingan terbaik anak (*the best interest for children*).

Sanksi bagi anak yang terlibat tindak pidana narkotika ini bergantung pada jenis/golongan narkotika. Perlindungan dan kepentingan yang terbaik bagi anak tetap diutamakan sebagaimana semangat yang diberikan dalam UU SPPA. Khusus tindak pidana yang dilakukan anak, ada yang dinamakan **diversi**, yaitu pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Pada tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan perkara anak di pengadilan negeri wajib diupayakan diversi.¹⁷ Diversi itu hanya dilakukan dilaksanakan dalam hal tindak pidana yang dilakukan:¹⁸

- a. diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun; dan
- b. bukan merupakan pengulangan tindak pidana.

Hal ini dilakukan untuk menghindari dan menjauhkan anak dari proses peradilan sehingga dapat menghindari stigmatisasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dan diharapkan anak dapat kembali ke dalam lingkungan sosial secara wajar.¹⁹ Proses diversi ini dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan anak dan orang tua/walinya, korban dan/atau orang tua/walinya, pembimbing kemasyarakatan, dan pekerja sosial profesional berdasarkan pendekatan keadilan restoratif.

Untuk pihak yang menyuruh anak melakukan tindak pidana juga dapat dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 2 miliar dan paling banyak Rp 20 miliar.²⁰

Perlindungan anak sebagai pelaku tindak pidana narkotika sama pentingnya dengan perlindungan anak sebagai korban penyalahgunaan narkotika. Kedudukan anak sama di mata hukum. Dari *Aims of Juvenile Justice* ini dapat disimpulkan adanya dua sasaran dibentuknya peradilan anak, yaitu:

¹⁷ Pasal 7 ayat (1) UU SPPA.

¹⁸ Pasal 7 ayat (2) UU SPPA.

¹⁹ Penjelasan Umum UU SPPA.

²⁰ Pasal 133 ayat (1) UU Psikotropika.

(a) memajukan kesejahteraan anak (*the promotion of the well being of the juvenile*), artinya, prinsip kesejahteraan anak ini harus dipandang sebagai fokus utama dalam sistem peradilan anak. Prinsip ini dapat dijadikan dasar untuk tidak menerapkan penggunaan sanksi yang semata-mata bersifat pidana, atau yang bersifat menghukum.²¹ Sedapat mungkin sanksi pidana, terutama pidana penjara harus dipandang sebagai "*the last resort*" dalam peradilan anak, seperti yang telah ditegaskan dalam Resolusi PBB 45/113 tentang *Un Rules For The Protection Of Juveniles Deprived Of Thei Liberty*;²² (b) Mengedepankan prinsip proporsionalitas (*the principle of proporsionality*). Prinsip yang kedua ini merupakan sarana untuk mengekang penggunaan sanksi yang bersifat menghukum dalam arti membalas. Paul H. Hann dalam hal ini mengemukakan pendapatnya bahwa pengadilan anak janganlah semata-mata sebagai suatu peradilan pidana bagi anak dan tidak pula harus berfungsi semata-mata sebagai suatu lembaga sosial.²³

Sebagai subjek hukum yang dipandang khusus oleh hukum, maka proses perlindungan hukum terhadap anak dalam peradilan anak memerlukan perlakuan dan jaminan-jaminan khusus dari undang-undang. Jaminan-jaminan khusus ini tentunya tidak mengesampingkan jaminan-jaminan umum yang berlaku bagi setiap orang.

Jaminan umum yang dimaksud tersebut adalah jaminan-jaminan yang bersifat prosedural yang paling mendasar, antara lain: (a) hak untuk diberitahukannya tuduhan (*the right to be notified of the charges*), (b) hak untuk tetap diam (*the right to remain silent*), (c) hak untuk memperoleh penasehat hukum (*the right to counsel*), (d) hak untuk hadirnya orang tua/wali (*the right to the presence of a parent of guardian*), (e) hak untuk menghadapkan saksi dan pemeriksaan silang para saksi (*the right to confront and cross-examine witness*), (f) hak untuk banding ke tingkat yang lebih tinggi (*the right to appeal to a higher authority*).²⁴

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa keseluruhan perlindungan terhadap anak, dalam hal ini anak sebagai pelaku tindak pidana, dimulai dari ketentuan-ketentuan hukum yang seoptimal mungkin menjamin hak-hak anak, dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip dasar perlindungan anak yang berlaku universal, yakni: (a) non-diskriminasi, (b) kepentingan terbaik bagi anak, (c) hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, dan (d) penghargaan terhadap pendapat anak.

Dalam lingkup nasional, jaminan hukum secara khusus yang diberikan

²¹ Muladi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1992).

²² dalam Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998).

²³ Muladi, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Bandung: Penerbit Alumni, 1992).

²⁴ *Ibid.*

kepada anak sebagai pelaku tindak pidana diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Sedangkan, secara Internasional diatur dalam *The Beijing Rules*.

Sebagai peraturan yang secara khusus mengatur perlakuan dan jaminan-jaminan khusus bagi anak yang melakukan tindak pidana, pada kenyataannya substansi undang-undang peradilan anak tersebut belum cukup memberikan jaminan perlindungan. Dalam hal ini, peraturan induknya (KUHP) dan Undang-undang 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan anak, jangan sampai mengabaikan prinsip kepentingan terbaik bagi anak (*the best interest for children*).

UU SPPA merupakan buah kemajuan advokasi yang dilakukan oleh banyak pihak bagi anak-anak yang berhadapan dengan hukum. Dalam UU SPPA dinyatakan bahwa anak yang berhadapan dengan hukum adalah anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, dan anak yang menjadi saksi dari sebuah tindak pidana (Pasal 1 angka 2 UU SPPA). Meski berbicara mengenai tiga cabang dari anak yang berhadapan dengan hukum namun secara umum titik berat UU SPPA adalah anak yang berkonflik dengan hukum. Anak dalam posisi sebagai saksi dan/atau korban diatur dalam Bab VII pada pasal 89 - 91 UU SPPA. UU ini tidak menjelaskan secara detail bagaimana posisi anak sebagai saksi dan/atau korban dalam sebuah tindak pidana, karena mereka juga rentan menerima kekerasan sepanjang proses peradilan pidana.

Salah satu kemajuan terpenting dalam UU SPPA, sebagaimana diklaim oleh pemerintah dan DPR, adalah diakuinya keadilan restoratif bagi anak-anak yang berkonflik dengan hukum melalui diversifikasi atau proses pengalihan penyelesaian perkara anak di luar sistem peradilan pidana. Namun, diversifikasi yang dapat dilakukan dalam kerangka UU SPPA bertujuan untuk:

1. mencapai perdamaian antara korban dan anak
2. menyelesaikan perkara anak di luar proses peradilan
3. menghindarkan anak dari perampasan kemerdekaan
4. mendorong masyarakat untuk berpartisipasi
5. menanamkan rasa tanggung jawab kepada anak.

Oleh karena itu, basis diversifikasi dalam UU ini dapat dikatakan bukanlah kepentingan terbaik bagi anak namun kesepakatan antara korban dan/atau keluarga korban dengan anak yang berkonflik dengan hukum tersebut. Kesepakatan diversifikasi hanya bisa dilakukan jika (1) perbuatan anak yang berkonflik dengan hukum tersebut diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun dan (2) bukan merupakan pengulangan tindak pidana. Tidak perlunya kesepakatan dengan korban pada diversifikasi hanya bisa dilakukan untuk tindak pidana yang berupa

pelanggaran, tindak pidana ringan, tindak pidana tanpa korban, atau nilai kerugian korban tidak lebih dari nilai upah minimum provinsi setempat.

Sekilas pengaturan ini nampak memadai. Namun, ancaman pidana penjara dibawah 7 tahun dan kesepakatan itu menjadi hal yang sangat penting mengingat banyak kejahatan yang saat ini diatur dengan ancaman minimum dan maksimum dan bisa jadi juga tanpa korban. UU No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU Narkotika) paling banyak menjerat anak-anak dengan Pasal 111 – Pasal 112, yang ancaman pidananya minimum 4 tahun penjara dan maksimum 12 tahun penjara. Bila ada yang dijerat dengan ketentuan Pasal 127, maka biasanya anak-anak itu juga didakwa dengan ketentuan Pasal 111 UU Narkotika ataupun Pasal 112 UU Narkotika. Kejahatan narkotika adalah kejahatan tanpa korban dan berdasarkan UU Perlindungan Anak, maka anak yang terlibat dalam kejahatan narkotika haruslah dianggap sebagai korban dan bukan pelaku, namun harmonisasi antar UU memang menjadi salah satu problem mendasar dan krusial di negeri ini.

Hal lain yang menjadi penting adalah dalam soal bantuan hukum. UU SPPA ini menegaskan bahwa pada setiap tingkat pemeriksaan, anak yang berkonflik dengan hukum wajib diberikan bantuan hukum dan didampingi oleh Pendamping.

Meski rujukan pemberi bantuan hukum berdasarkan UU SPPA adalah UU Bantuan Hukum yang tidak hanya hanya mengakui advokat, namun pada prakteknya masih akan menimbulkan masalah. Salah satu masalah adalah jumlah advokat tidak tersebar di seluruh kabupaten/kota diseluruh Indonesia dan hanya terkonsentrasi di beberapa kota-kota besar yang merupakan pusat-pusat bisnis. Selain itu jumlah layanan hukum juga tidak tersebar menjangkau hingga ke polsek-polsek. Masih kurangnya jumlah Advokat Indonesia dibandingkan jumlah kasus anak di Indonesia menjadi ukuran perbandingan. Jumlah advokat yang berkisar belasan ribu tersebar di seluruh Indonesia tidak sebanding dengan 34.690 kasus anak yang berhadapan dengan hukum. Data kasus dari daerah khusus Ibukota DKI Jakarta bisa menjadi gambaran. Tentu saja kemudian, kasus masyarakat miskin atau di tempat-tempat terpencil tidak menjadi prioritas. Hal ini dapat dilihat dari sedikitnya jumlah advokat yang menjalankan kewajiban etikanya menangani kasus *pro bono*.²⁵

Mestinya UU ini mendorong kewajiban bantuan hukum dengan cara membatalkan semua proses pidana yang dilakukan tanpa kehadiran Advokat/ pemberi bantuan hukum lainnya. Dengan cara ini, negara dapat menghadirkan akses terhadap keadilan terhadap anak-anak yang berkonflik dengan hukum tersebut.

²⁵ Asfinawati, *Undang-Undang Bantuan Hukum Tak Kunjung Ada*, (Jakarta: Jurnal Jentera. 2009).

Terkait penahanan, UU SPPA pada dasarnya tetap memperbolehkan penahanan terhadap anak. Namun, UU SPPA ini membolehkan penahanan sampai dengan adanya upaya penanggulangan penahanan dari orang tua anak yang berkonflik dengan hukum. Paradigma ini bermasalah, karena seharusnya upaya penahanan dalam konteks anak yang berkonflik dengan hukum haruslah menjadi upaya terakhir dan hanya dapat diterapkan terhadap tindak pidana tertentu dan dalam situasi tertentu.

Penahanan di Indonesia telah lama menjadi sumber masalah. Interpretasi ketentuan penahanan yang beragam antarpara penegak hukum dan penahanan di tempat-tempat penyidikan telah menjadi salah satu sumber kerentanan terjadinya penyelewengan hukum dan penyalahgunaan. Tak heran bila Elsam dalam laporannya menyebut Polisi menduduki tempat teratas sebagai pelaku penyiksaan.²⁶ Meski KUHAP sendiri tak pernah mensyaratkan bahwa penahanan haruslah dalam bentuk penahanan di rumah tahanan, namun pada prakteknya setiap aparat penegak hukum lebih memilih menempatkan tahanan di rumah-rumah tahanan.²⁷

Sebenarnya UU SPPA mensyaratkan penahanan anak dilakukan di Lembaga Penempatan Anak Sementara (LPAS) atau Lembaga Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (LPKS), akan tetapi UU SPPA tidak mengharamkan penahanan anak di ruang-ruang tahanan yang terdapat di kepolisian. Penempatan anak di LPAS atau LPKS bukanlah kewajiban, akan tetapi hanya dinyatakan sebagai “dapat” yang berarti membuka ruang untuk penempatan anak yang ditahan di ruang-ruang tahanan yang dikelola oleh Kepolisian.

Sudah sejak lama rumah-rumah tahanan ataupun LP di Indonesia kelebihan penghuni, oleh karena itu semestinya UU SPPA ini mengharamkan tindakan penahanan kepada anak. Menempatkan anak-anak di balik terali besi bukanlah alternatif yang baik untuk anak, karena memungkinkan timbulnya ekses-ekses negatif untuk anak, seperti stigma dan trauma. Hal ini jelas merupakan dampak yang tidak dapat dihindari mengingat anak masih terus tumbuh berkembang dalam masyarakat, sedangkan stigma “jahat” akan terus dirasakan anak selama tumbuh kembangnya tersebut.

Dari total 33 provinsi di Indonesia, terdapat 16 provinsi yang tidak memiliki Lapas khusus anak. Sehingga, anak-anak yang berhadapan dengan hukum akan ditempatkan di lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan dewasa. Data

²⁶ Ari Yurino (ed.), *New Provisions on Criminal Offense, Draft Criminal Code Potentially Violates Human Rights*, diakses dari <http://elsam.or.id/2015/02/new-provisions-on-criminal-offense-draft-criminal-codepotentially-violates-human-rights/?act=view&id=2003> pada tanggal 2 November 2016 pukul 21.34 WITA.

²⁷ LBH APIK, *Hak Anda sebagai Tahanan*, diakses dari <http://www.lbh-apik.or.id/penyelesaian-68-seri-26-hakanda-sebagai-tahanan.html> pada tanggal 2 November 2016 pukul 09.23 WITA.

tahun 2012 menunjukkan dari total 5.549 anak dalam lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan, hanya 1.893 anak yang ditempatkan dalam lembaga pemasyarakatan khusus anak. Sedangkan anak yang berada dalam lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan dewasa adalah sebanyak 3.650 anak.²⁸

Percampuran antara anak-anak dan dewasa di dalam lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan diperparah dengan banyaknya narapidana atau tahanan dewasa yang ditempatkan bercampur dengan anak di dalam Lapas khusus anak, yaitu sebanyak 1.654 narapidana dewasa. Percampuran ini tentu mengakibatkan dampak yang buruk bagi anak-anak yang harus tinggal sementara di dalam jeruji besi, diantaranya kekerasan terhadap anak.²⁹

Kasus kekerasan pada anak bukanlah sesuatu yang tidak pernah terjadi. Pada bulan Mei 2012 terjadi kasus kekerasan pada tahanan anak yang mengakibatkan kematian. Hisam Dayu Firmansyah (15 tahun), tahanan anak yang berada di penjara Tulungagung tewas dianiaya oleh salah seorang tahanan dewasa.³⁰ Di sinilah letak pengabaian prinsip terbaik bagi anak apabila hal di atas tidak diperhatikan.

Mengenai jenis pidana, pidana penjara masih merupakan jenis pidana pokok yang dikenakan juga kepada anak. Yang dipermasalahkan di sini bukan jenis ataupun bobot pidana penjara, melainkan tidak adanya aturan yang menjadi pedoman bagi hakim untuk melaksanakan sanksi pidana bagi anak. Dalam undang-undang pengadilan anak tersebut juga tidak diatur mengenai kewenangan hakim untuk tidak meneruskan atau menghentikan proses pemeriksaan (seperti yang telah diatur dalam *The Beijing Rules*, Rule 17.4). Sebagaimana diatur dalam *The Beijing Rules*, adapun prinsip-prinsip yang seharusnya diatur sebagai pedoman bagi hakim dalam mengambil keputusan dalam perkara anak, adalah sebagai berikut:

- **Rule 17.1:** (a) reaksi yang diambil (termasuk sanksi pidana) selalu harus diseimbangkan dengan keadaan-keadaan dan bobot keseriusan tindak pidana; (b) pembatasan kebebasan/kemerdekaan pribadi anak hanya dikenakan setelah pertimbangan yang hati-hati dan dibatasi seminimal mungkin; (c) perampasan kemerdekaan pribadi jangan dikenakan kecuali anak melakukan perbuatan serius (termasuk tindakan kekerasan terhadap orang lain) atau terus menerus melakukan tindak pidana serius, dan kecuali tidak ada bentuk respons/sanksi lain yang lebih tepat; (d) kesejahteraan anak harus menjadi faktor pedoman dalam

²⁸ Sistem Database Pemasyarakatan, data bulan Desember 2012.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

mempertimbangkan kasus anak.

- **Rule 17.4:** Adanya prinsip “diversi”, yakni hakim diberikan kewenangan untuk menghentikan atau tidak melanjutkan proses pemeriksaan, atau dengan kata lain hakim dapat tidak menjatuhkan sanksi apapun terhadap anak.
- **Rule 19.1:** penempatan seorang anak dalam lembaga Pemasyarakatan (penjara. pen) harus selalu ditetapkan sebagai upaya terakhir (*the last resort*) dan untuk jangka waktu minimal yang diperlukan.³¹

UU SPPA juga melengkapi prinsip-prinsip yang diakui oleh *The Beijing Rules* di atas (terkhusus prinsip diversi), sehingga mencegah hakim dapat sewenang-wenang dalam menerapkan pidana penjara terhadap anak, tanpa memperdulikan kepentingan terbaik anak.

E. Perlindungan Anak Melalui Proses Peradilan Pidana: Pentingnya Pidana dan Pelepasan Bersyarat

Menurut pasal 1 poin 1 UU SPPA, Sistem Peradilan Pidana Anak adalah keseluruhan proses penyelesaian perkara anak yang berhadapan dengan hukum, mulai tahap penyelidikan sampai dengan tahap pembimbingan setelah menjalani pidana. Jika dicermati lebih lanjut, ketentuan pidana bersyarat dalam KUHP bertujuan untuk melindungi kepentingan anak sebagai pelaku terkait dengan pidana bersyarat. Ketentuan dalam Pasal 14 a KUHP yang mensyaratkan pidana bersyarat untuk pidana penjara maksimal 1 (satu) tahun atau pidana kurungan (Pasal 14 a ayat [1]), dan denda (Pasal 14 a ayat [2]). Dari dua ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kesempatan untuk memperoleh pidana bersyarat bagi orang dewasa lebih besar daripada kesempatan bagi anak. Hal diskriminatif ini tidak sesuai dengan prinsip yang seharusnya melandasi setiap ketentuan untuk anak adalah “Prinsip Kepentingan Terbaik Anak”. Kesempatan untuk mendapatkan pidana bersyarat bagi anak yang seharusnya lebih besar, akan tetapi menjadi lebih kecil dibandingkan orang dewasa. Dengan tidak diaturnya ketentuan pidana bersyarat untuk pidana kurungan, denda dan pidana tambahan, maka otomatis ketentuan mengenai hal itu kembali lagi harus mengacu pada ketentuan pidana bersyarat dalam KUHP (kecuali pidana bersyarat dalam hal pidana penjara), padahal dalam hal ini KUHP tidak mengenal pembayaran ganti rugi sebagai pidana tambahan. Sehingga tetap saja tidak ada pidana bersyarat untuk pidana tambahan.

³¹ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998).

Dalam prosesnya, di dalam proses peradilan pidana terdapat ketentuan mengenai pidana pengawasan. Pidana pengawasan yang diatur dalam Pasal 71 UU SPPA pada prinsipnya sama dengan konsep pidana bersyarat. Pidana pengawasan ini merupakan jenis sanksi baru yang ada dulunya terdapat pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 dan diturunkan pada UU SPPA untuk perkaraperkara pidana anak. Permasalahan yang muncul adalah mengingat KUHP tidak mengenal pidana pengawasan, maka UU SPPA juga perlu mengatur pula mengenai aturan pelaksanaannya (*strafmodus*), sehingga untuk menerapkan pidana pengawasan ini untuk perkara anak menjadi lebih jelas.

UU SPPA saja belum cukup memberikan jaminan perlindungan hukum bagi anak yang melakukan tindak pidana. Secara ekstrim dapat dikatakan bahwa dalam beberapa hal (pidana bersyarat dan pelepasan bersyarat misalnya) KUHP juga turut membantu memberikan jaminan perlindungan bagi anak. Dengan adanya beberapa kelemahan dalam UU SPPA, aparat penegak hukum dalam menangani perkara anak perlu menafsirkan dan menerapkan undang-undang secara lebih dalam, sehingga pada tataran praktek yang muncul tidak menimbulkan ketidakadilan bagi anak. Demi menghindari proses hukum yang semata-mata bersifat menghukum, degradasi mental dan penurunan semangat (*discouragement*) serta proses stigmatisasi yang dapat menghambat proses perkembangan, kematangan dan kemandirian anak dalam arti yang wajar, maka dalam menangani masalah hukum dari anak-anak yang telah melakukan perilaku yang menyimpang, para penegak hukum perlu memahami bahwa: (a) anak yang melakukan tindak pidana (*juvenile offender*) janganlah dipandang sebagai seorang penjahat, namun harus dilihat sebagai orang yang memerlukan bantuan, pengertian dan kasih sayang.³² Pendekatan yuridis terhadap anak hendaknya lebih mengutamakan pendekatan persuasif-edukatif dan pendekatan kejiwaan, (b) kesejahteraan anak dalam hal ini harus dijadikan *guiding factor* dalam penegakan hukum terhadap anak pelaku tindak pidana.

Dalam permasalahan pemidanaan terhadap terdakwa anak yang terancam pidana, perlu menggunakan interpretasi teleologis atau sosiologis selain metode interpretasi sistematis dan futuristis. Interpretasi teleologis atau sosiologis lebih menafsirkan undang-undang sesuai dengan tujuan pembentuk undang-undang daripada bunyi kata-kata dari undang-undang tersebut.³³ Oleh karena UU SPPA tidak mengatur batasan paling minimum pidana penjara maupun pidana denda, maka berdasarkan penafsiran teleologis atau penafsiran berdasarkan maksud pembentuk undang-undang tentang pengadilan anak, pembedaan perlakuan anak dengan orang dewasa dimaksudkan demi pertumbuhan dan perkembangan

³² Muladi, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Bandung: Penerbit Alumni, 1992).

³³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Edisi Ke-3 (Yogyakarta: Liberty, 1991).

mental anak, maka ancaman paling minimum dari pidana hukuman badan, pidana penjara dan pidana denda harus ditafsirkan oleh hakim pengadilan adalah $\frac{1}{2}$ (satu perdua) dari ancaman pidana paling minimum bagi orang dewasa untuk melindungi dan mengayomi anak tersebut agar dapat menyongsong masa depannya yang masih panjang.

F. Kebijakan Hukum Pidana terhadap Anak dalam Pelaksanaan Tindak Pidana Narkotika yang Akan Datang: Untuk Kepentingan Terbaik bagi Anak

Berbagai instrumen hukum nasional maupun internasional mengisyaratkan, penanggulangan penyalahgunaan narkotika yang dilakukan oleh anak melalui penggunaan hukum pidana harus dihindari apabila mengorbankan kepentingan anak. Namun yang terjadi di dalam praktek, ternyata masih ada yang diselesaikan melalui penggunaan hukum pidana. Walaupun di 2015 pemerintah Indonesia menyatakan Indonesia darurat narkotika, namun belum ada kemajuan signifikan untuk pemulihan Indonesia bebas dari narkotika. Bahkan, seperempat penghuni lembaga pemasyarakatan adalah anak pengguna narkotika.³⁴

Padahal anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika menghadapi dilema paradigmatik. Di satu sisi, penyalahgunaan narkotika dikualifikasi sebagai tindak pidana, sehingga pelakunya (termasuk anak) dapat dipidana. Di sisi lain, anak yang menyalahgunakan narkotika adalah juga korban. Dilema paradigmatik seperti ini sangat potensial menimbulkan salah penerapan hukum bagi para penegak hukum.

Koesno Adi mengatakan, untuk itu, kebijakan kriminal dengan penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan penyalahgunaan narkotika yang dilakukan oleh anak patut mendapat perhatian, dengan alasan adanya realitas bahwa sistem peradilan pidana dapat bersifat kriminogen (faktor yang menimbulkan suatu kejahatan / tindak pidana baru), bilamana terdapat praktek-praktek yang tidak konsisten, akan lebih impresif bila yang terlibat di dalamnya adalah seorang anak.³⁵Kenyataannya, efektivitas peradilan pidana sangat terbatas. Proses peradilan pidana sesungguhnya bukan ditujukan untuk melegalisasi pemberian nestapa/penderitaan terhadap pelaku atas perbuatan yang telah dilakukannya, melainkan salah satu sarana untuk mewujudkan tujuan pidana dan hukum pidana, yaitu perlindungan masyarakat (*social defence*)

34 Lestari, *Setiap Hari 40 Persen Anak Indonesia Meninggal Dunia*, diakses dari <http://www.netral-news.com/news/pendidikan/read/26673/setiap.hari.40.persen.anak.pada.tanggal.27.Februari.2017.pukul.22.03.WITA>.

35 Koesno Adi, *Kebijakan Kriminal terhadap Penyalahgunaan Narkotika yang Dilakukan oleh Anak* (dalam Perspektif Pembinaan Anak Nakal), mimeo, disertasi tidak diterbitkan (Malang: 2007).

untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

Penelitian disertasi Koesno Adi memiliki beberapa tujuan, antara lain:

1. mengidentifikasi dan menganalisis stelsel sanksi bagi anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika
2. menganalisis penerapan sanksi bagi anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika
3. mengidentifikasi dampak-dampak negatif penerapan sanksi tersebut, dan
4. mengidentifikasi pengaruhnya bagi pembinaan anak.

Untuk mengidentifikasi dan menganalisis pola pembinaan terhadap anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika, analisis terhadap data yang terkumpul dilakukan secara yuridis kualitatif. Hasil penelitian Koesno Adi menunjukkan, stelsel pidana bagi anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika, ternyata jenis sanksi yang dapat dijatuhkan menurut UU SPPA tidak cukup memberi alternatif pidana yang bersifat melindungi anak dan tidak jauh berbeda dengan jenis sanksi yang dapat dijatuhkan kepada orang dewasa. Pidanaan anak juga masih bersifat represif jika dilihat dari jenis sanksi yang dapat diterapkan. Selain itu pidanaan anak belum memberikan jaminan terhadap terpenuhinya kepentingan terbaik bagi anak, tetapi justru bersifat menonjolkan pidana perampasan kemerdekaan dan tidak sesuai dengan berbagai instrumen internasional yang menempatkan sanksi perampasan kemerdekaan sebagai upaya terakhir. Di samping itu, penerapan sanksi bagi anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika sebagian besar dikenakan pidana perampasan kemerdekaan dan hanya bersifat korektif serta represif. Per tanggal 5 April 2015, dari total 184 tahanan anak yang mendekam di dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) Anak di Tangerang, sekitar 84 anak diantaranya ditahan akibat terlibat dalam kasus narkotika. Ini menunjukkan bahwa ancaman narkotika terhadap anak-anak jelas meningkat, tidak lepas dari pengaruh sosial di sekitar anak. Padahal, anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika tidak hanya semata-mata sebagai pelaku tindak pidana, tetapi juga sebagai korban, maka upaya untuk memberikan perlindungan terhadap anak yang menyalahgunakan narkotika juga menjadi prioritas. Ditunjukkan juga, dampak-dampak negatif penerapan sanksi bagi anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika mempunyai pengaruh terhadap pembinaan anak, dan terjadi dehumanisasi dan stigmatisasi. Untuk mengatasinya maka diperlukan alternatif melalui mekanisme diversifikasi, yang mendasarkan pada **Rule 11.1 dan 11.2 SMR-JJ (Beijing Rule)**.

Sebagai pengalihan proses yudisial ke proses non-yudisial, diversifikasi

berorientasi pada upaya untuk memberikan pelayanan sosial kepada pelaku kejahatan. Diversi memandang anak pelaku kejahatan sebagai korban yang membutuhkan berbagai layanan seperti, medis, psikologi, rohani. Oleh karena sifatnya yang demikian maka diversi hakekatnya merupakan upaya untuk menghindarkan anak dari kemungkinan penjatuhan pidana. Dengan kata lain, diversi merupakan proses depenalisasi dan sekaligus dekriminalisasi terhadap pelaku anak.

Di samping itu, pola pembinaan terhadap anak yang melakukan penyalahgunaan narkotika harus dilakukan dengan berorientasi pada kepentingan anak, terutama dengan memahami kebutuhan dan perkembangan anak secara terintegrasi. Agar pola pembinaan lebih berdaya guna maka identifikasi secara komprehensif perlu dilakukan dan dijadikan dasar untuk menanggulangi faktor-faktor penyebab yang mungkin melatarbelakangi keterlibatan anak-anak dalam penyalahgunaan narkotika. Hasil kajian ini dijadikan kerangka acuan dalam melakukan pembinaan. Baik pembinaan yang dilakukan di dalam lembaga ataupun dilakukan pembinaan di luar lembaga atau di tengah-tengah pergaulan masyarakat.

F. Penutup

Adapun hal yang patut diperhatikan dari uraian pembahasan di atas adalah sebagai berikut: (1) Anak dipandang memiliki kedudukan khusus di mata hukum. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa anak adalah manusia dengan segala keterbatasan biologis dan psikisnya belum mampu memperjuangkan segala sesuatu yang menjadi hak-haknya. Selain itu, juga disebabkan karena masa depan bangsa tergantung dari masa depan dari anak-anak sebagai generasi penerus. Oleh karena itu, anak sebagai subjek dari hukum negara harus dilindungi, dipelihara dan dibina demi kesejahteraan anak itu sendiri; (2) Pada dasarnya, Pengadilan Anak yang senantiasa mengedepankan kesejahteraan anak sebagai *guiding factor* dan disertai prinsip proporsionalitas merupakan bentuk perlindungan hukum bagi anak sebagai pelaku tindak pidana. Dalam hal ini, secara yuridis-formil UU SPPA tidak cukup memberikan jaminan perlindungan hukum bagi anak sebagai pelaku kejahatan. Terdapat beberapa peraturan dalam UU SPPA yang inkonsisten dengan KUHP dan *The Beijing Rules*, sehingga yang terjadi adalah secara tidak langsung terjadi pengabaian prinsip kepentingan terbaik anak. Penanggulangan penyalahgunaan narkotika yang dilakukan oleh anak melalui penggunaan hukum pidana harus dihindari apabila mengorbankan kepentingan anak.

Daftar Pustaka

Buku:

- Arief, Barda Nawawi. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998).
- Joni, Muhammad. *Aspek Hukum Perlindungan Anak dalam Perspektif Konvensi Hak Anak*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999).
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Edisi Ke-3. (Yogyakarta: Liberty, 1991).
- Muladi. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. (Bandung: Penerbit Alumni, 1992).
- Rover, C. De. *“To Serve and To Protect”*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000).
- Susanto. *Pengantar Sosiologi dan perubahan Sosial*. (Bandung: Bina Cipta, 1987).
- Supramono, Gatot. *Hukum Acara Pengadilan Anak*. (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2000).
- UNICEF. *Prinsip Dunia Usaha dan Hak Anak*. (Jakarta: UNICEF, 2010).
- Wadong, Maulana Hassan. *Pengantar Advokasi dan Hukum Perlindungan Anak*. (Jakarta: PT Gramedia Indonesia, 2000).

Dokumen Pemerintah:

- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- Sistem Database Pemasarakatan, data bulan Desember 2012.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

Internet:

- Dream.co.id. *Pengguna Narkoba Usia Anak Tembus 14.000 jiwa*. Diakses dari <http://www.dream.co.id/news/pengguna-narkoba-usia-anak-tembus-14000-jiwa-160502w.html> pada tanggal 27 Februari 2017 pukul 08.23 WITA.
- Fauzi, Akmal. *Jumlah Anak di Bawah Umur Jadi Pengedar Narkoba Meningkat*. Diakses dari <http://news.metrotvnews.com/read/2015/04/27/119920/jumlah-anak-di-bawahumur-jadi-pengedar-narkoba-meningkat> pada tanggal 5 November 2016 pukul 10.45 WITA.
- LBH APIK. *Hak Anda sebagai Tahanan*. Diakses dari <http://www.lbh-apik.or.id/>

[penyelesaian-68seri-26-hak-anda-sebagai-tahanan.html](#) pada tanggal 2 November 2016 pukul 09.23 WITA.

Lestari. *Setiap Hari 40 Persen Anak Indonesia Meninggal Dunia*. Diakses dari <http://www.netralnews.com/news/pendidikan/read/26673/setiap.hari.40.persen.anak.pada.tanggal.27.Februari.2017.pukul.22.03.WITA>.

Yurino, Ari (ed.). *"New Provisions on Criminal Offense, Draft Criminal Code Potentially Violates Human Rights"*. Diakses dari <http://elsam.or.id/2015/02/new-provisionson-criminal-offense-draft-criminal-code-potentially-violates-human-rights/?act=view&id=2003> pada tanggal 2 November 2016 pukul 21.34 WITA.

Jurnal:

Tampi, Oktafianus. *Perlindungan Hukum terhadap Anak di Bawah Umur dalam Tindak Pidana Narkotika*. Jurnal *Lex et Societatis*, Vol. III/No. 10/ November/2015.

Naskah yang Belum Diterbitkan:

Adi, Koesno. *Kebijakan Kriminal terhadap Penyalahgunaan Narkotika yang Dilakukan oleh Anak (dalam Perspektif Pembinaan Anak Nakal)*. Mimeo. (Malang: disertasi tidak diterbitkan, 2007).

Gosita, Arief. *Pengembangan Aspek Hukum Undang-Undang Peradilan Anak dan Tanggung Jawab Bersama*. Mimeo. makalah pada Seminar Nasional.

Sutanto, Retnowulan. *Hukum Acara Peradilan Anak*. Mimeo. makalah pada Seminar Nasional Peradilan Anak di Universitas Padjajaran (Bandung: Oktober 1996).

The Indonesia National Rehabilitation Movement: Where are we moving to?

Eunike Sri Tyas Suci,* Riza Sarasvita,** Mushlihah,**
& Diah Setia Utami**

Abstrak

In the beginning of 2015 the Indonesia government launched a National Rehabilitation Movement to reach 100,000 drug users across provinces and rehabilitate them free of charge. Those who are reported as drug users have to take rehabilitation program. Providing free rehabilitation services is a good decision. Indeed, reaching the target creates potential social and human rights issues. Our study attempts to evaluate the implementation of the policy in eleven provinces. Using qualitative methods, we conducted focus group discussions in eleven provinces. Most participants agree that rehabilitation program should be available, but not required. The compulsory of self-reporting and rehabilitation need to be re-evaluated. Participants claimed that not all drug users need rehabilitation. The national rehabilitation movement needs to focus more on the availability, accessibility and the quality of services than the target number.

Kata kunci: rehabilitation, Indonesia, compulsory, drug policy

Acknowledgement: We would like to thank Deputy of Rehabilitation, National Narcotic Board for supporting this evaluation research

A. Introduction

Indonesia has been claimed not only as a transit place, but also as a market as well as a producer of drugs, especially amphetamine. The country has been a major drug trafficking hub, where transnational organized international cartels have trafficked a large amount of marijuana, heroin, and methamphetamine.¹ Troels Vester, the former Country Manager of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) in Indonesia, stated that the increase of illicit drugs in the country in the last 5 – 10 years was about ten percent every year due to the high demand and supply. He also reported that there were about 200 factories

* Lecturer at Atma Jaya Catholic University

** Staff at National Narcotic Board of the Republic of Indonesia

¹ Latschan, Thomas, "UNODC: Indonesia is a major drug trafficking hub", <http://www.dw.com/en/unodc-indonesia-is-a-major-drug-trafficking-hub/a-18231494>.

producing amphetamine commonly called *shabu*.² Many of them were home industries. One most tragic situation is that the finding of amphetamine-type stimulant (ATS) factory in Cipinang narcotic correctional facility in 2013. This hidden factory was managed by the inmates who conducted the business inside the facility.³

President Joko “Jokowi” Widodo was very concerned about this. During his general lecture at Gadjah Mada University – the oldest university in Indonesia – in December 2014, he stated that Indonesia faces an emergency over drug use and launches *Indonesia Darurat Narkoba* or Indonesia Drug Emergency.⁴ As a consequence, he defended executions of drug traffickers, including the Bali Nine Australian Andrew Chan and Myuran Sukumaran. He assumed that this is a part of shock therapy to warn other traffickers about the seriousness of Indonesia in dealing with the issue. During his term, there were 14 traffickers had been executed in two rounds in 2015. The third round is likely to be done this year.

As for drug users, President Jokowi mentioned that there are about 4.1 millions drug users and about 40 – 50 of them dead every single day. This claim was based on the interpretation and conclusion of the survey conducted by the National Narcotic Board (BNN). The BNN has run the surveys in 2004, 2008, 2011, and 2014 that produced various findings, including the estimated number and prevalence of drug users. A number of scholars have responded to his claim on the term “drug emergency” that was based on the prevalence of drug users in the country. President Jokowi interpreted the meaning of drug users similar to drug addicts who need rehabilitation, and therefore he assumed that all 4.1 million users should be rehabilitated.

Suci, Fransisca, and Tampubolon⁵ evaluated the BNN’s 2014 survey and explained that the initial meaning of drug user in the survey was those who ever used drug in the last 12 months; they might be using it once or twice during a social occasion. Based on this definition, it was estimated that there were about 4.1 millions drug users in the country. Out of the number, about one million were estimated to be drug addicts who need rehabilitation. Furthermore, the prevalence of drug users in Indonesia in 2014 was not much different from the one in 2011, which was about 2.2 percent. Furthermore, Suci et al. compared the 2014

² Tempo.Co., “Bisnis Narkoba Di Indonesia Capai Rp. 13 Triliun” <https://m.tempo.co/read/news/2015/03/04/063646930/bisnis-narkoba-di-indonesia-capai-rp-13-triliun>.

³ Kompas.com, “Inilah Kronologi Pengungkapan Pabrik Sabu di LP Cipinang” <http://nasional.kompas.com/read/2013/08/17/0402245/Inilah.Kronologi.Pengungkapan.Pabrik.Sabu.di.LP.Cipinang>.

⁴ Rahman, Muhammad R. “Presiden Jokowi: Indonesia sudah darurat narkoba” <http://www.anta-ranews.com/berita/468342/presiden-jokowi-indonesia-sudah-darurat-narkoba>.

⁵ Suci, Eunike S.T., A. Fransiska, L.H. Tampubolon, “*Long and Winding Road: Jalan Panjang Pemulihan Pecandu Narkoba*”, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2015).

BNN survey to the 2014 annual report of UNODC, and found that the stagnant trend in Indonesia was similar to the one worldwide. Both Indonesia and global data show that the prevalence of drug users was relatively stable from year to year. While the prevalence of drug users in Indonesia was between 2.15 – 2.25% out of the population at risk aged 10 – 59 years old, the global prevalence was between 4.6 – 5.2% out of the population at risk aged 14 – 64 years old. Therefore the claim that Indonesia is facing an emergency situation over drug use needs to be re-evaluated.

Irwanto et al.⁶ said that there was a gap in knowledge where the Indonesian government misinterpreted data. The lack of evidence leads to the punitive law-enforcement approach to both drug traffickers and users. As for the users, they are required to self-report themselves as drug users to the assigned institutions (IPWL) and get treatment and rehabilitation based on the assessment at the first visit. This compulsory self-report is the focus of the Government Regulation (PP) No. 25 in the year 2011. Those who failed the regulation will face the risk of being arrested when they are caught by the police. It shows that Indonesia is trying to move from criminalization to de-criminalization approach. The forced self-reporting and criminalization for those who did not report likely failed to reduce the prevalence of drug use.

Suci, Fransiska, and Tampubolon⁷ evaluated the PP No. 25/2011 and found that the implementation of the regulation did not work well. Community health centers that were assigned to receive self-report drug users (IPWL) hardly found new cases. The lack of socialization of the new regulation leads to the fear of being arrested, and therefore drug users did not come to report. The very low number of new cases made the IPWL reported the cases based on the number of current drug users who came to the center for methadone maintenance program. Based on the meetings with community organizations at the grass root levels, we concluded that the regulation on the compulsory self-report has failed to encourage drug users to access rehabilitation services.

Following the claim of *Indonesia Darurat Narkoba* and the urgent need to rehabilitate 4.1 millions drug users, President Jokowi instructed the National Narcotic Board (BNN), Ministry of Health, Ministry of Social Affairs, and the National Commission on AIDS (KPAN) to launch a national movement to reach and to rehabilitate 100,000 drug users in the beginning of 2015. The number will be doubled in 2016 (200,000) and doubled again in the following year (400,000). During the socialization, BNN explained that the 4.1 millions drug users consist

⁶ Irwanto, et al. "Evidence-informed response to illicit drugs in Indonesia," *Lancet*, Vol 385: pp 2249-2250, 2015.

⁷ Suci 2015, *op. cit.*, p.151.

of 1.6 millions experimental or recreational users, 1.4 millions of regular users, and 1 millions of addicts.⁸

It is expected that by providing such target program number year by year, Indonesia will finally achieve the 2015 dream of being free from drugs. The slogan of “*Indonesia Bebas Narkoba 2015*” (Indonesia free from drugs) was derived from the 33rd ASEAN Ministerial Meeting in July 2000 to realize a Drug-Free ASEAN by 2015.⁹ In order to achieve that ambitious target, in 2011 the Indonesia former president, Susilo “SBY” Bambang Yudhoyono, instructed to have a national policy and strategy on the prevention and eradication of illicit drugs 2011-2015, commonly called “*Jakstranas P4GN*,” that stands from the *Kebijakan dan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba*. The presidential instruction was stated in the Inpres No, 12/2011 on the implementation *Jakstranas P4GN*.¹⁰

This is another movement showing the lack of decision maker in understanding the real issue of drug use. The government does not consider the possibility of relaps and those who want to stay using drugs occasionally. Annual survey of BNN reported that, the latest trend of drug use is methamphetamine, or locally called *shabu-shabu*, and most users of this type of drugs are workers. They used *shabu-shabu* to stimulate their physical stamina¹¹. This reason indicates that many users consciously use drugs for good and to stay productive in the society. They might not need to take rehabilitation program because they know when and how much they consume *shabu*. The economic burden makes them think to consume stimulant so that they could bring home more money, especially those who are bread winners. By launching the compulsory rehabilitation program, the government ignores the domestic consequences of sending drug users to a rehabilitation center. The government, however, does consider the likelihood that the more drug users get rehabilitated, the more chances to reduce relapse and finally reduce the prevalence of drug users. As for the national movement to rehabilitate 100,000 drug users, the government realized that the public rehab facilities can only provide about 20,000 drug users.¹² Therefore, the involvement

⁸ Liputan6, “BNN Targetkan Tahun Depan Rehabilitasi 200 Ribu Pecandu Narkoba,” (2015). <http://news.liputan6.com/read/2231735/bnn-targetkan-tahun-depan-rehabilitasi-200-ribu-pecandu-narkoba>

⁹ UNODC Regional Centre for East Asia and The Pacific, *Drug Free ASEAN 2015: Status and Recommendations*, (2008).

¹⁰ Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 12/2011 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba Tahun 2011-2015.

¹¹ Pusat Penelitian Data dan Informasi (Puslitdatin) BNN. “*Survei Prevalensi Penyalahguna Narkoba pada Kelompok Rumah Tangga di 20 Provinsi*”, (Jakarta: Puslitdatin, BNN, 2016).

¹² Minutes Meeting on the rehabilitation coordination between BNN, MOH, and MoSA. December 2014.

of community based facilities is highly supported. The government has allocated the available services and funding to cover 100,000 drug users. The rehabilitation services include public health facilities (i.e., general hospital, mental health facility, and community health centers), public rehabilitation facilities (i.e., Lido), and community based rehabilitation facilities.

They provide both walk in and in-patient services. The initial number to rehabilitate drug users was actually one fourth of the final targeted one, which was 28,545 people. This number has been listed in the 2015 national budget expenditure plan (APBN) for the 2015 fiscal year. During the budget revision session, the BNN and the Ministry of Social Affair proposed to add more drug users to cover, from 7,220 to 74,650 drug users and from 5,975 to 10,000 drug users respectively.¹³ This means that the target number of the BNN was more than ten times than the initial plan, while the target of the Ministry of Social Affair was almost doubled. The Ministry of Health and the National Commission on AIDS stayed the same, which were 15,000 and 350 drug users respectively. The total number of 100,000 was listed in the revised APBN for the same fiscal year.

Table 1. The national rehabilitation movement for 100,000 drug users

Institution	TARGET NUMBER		
	<i>APBN 2015</i>	<i>APBNP 2015</i>	<i>TOTAL</i>
1. National Narcotic Board (BNN)	7,220	67,430	74,650
2. Ministry of Health	15,000	-	15,000
3. Ministry of Social Welfare	5,975	4,025	10,000
4. AIDS National Commission (KPAN)	350	-	350
TOTAL	28,545	71,455	100,000

Note: APBN = National Budget Expenditure Plan; APBNP = Revised National Budget Expenditure Plan

By the end of 2015, the BNN reported that out of 74,650 targeted drug users, they could reach and rehabilitate 38,427 drug users, or 51.5% of the target number.¹⁴ The ministry of Social Affair reported 100% achievement, while the National Commission on AIDS over target and rehabilitate 375 drug users.

¹³ SP DIPA-066.01.1.681642/2015

¹⁴ BNN, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan Badan Narkotika Nasional 2015* (unpublished).

Ministry of Health has not finished with the final report yet.¹⁵ Based on the BNN press release at the end of 2015, the Ministry of Health has rehabilitated 7,362 drug users.¹⁶ Overall, there were 56,164 drug users had been rehabilitated, which was about 56% of the target.

With the above explanation on the complex problem of the ambitious movement on rehabilitating 100,000 drug users, this study attempts to evaluate the process of rehabilitation program at the community based rehabilitation facilities as well as public facilities under the BNN coordination. The implementation of the program faces some challenges, including the lack of appropriate preparation at the local level – provincial and district levels –, the likelihood of forced facility and forced rehabilitation.

The specific objectives of the study were: 1) The supportive and the barriers of rehabilitation program, 2) Identify problems during the implementation, and 3) Identify the emerging issues of drugs

B. Methods

This was a cross sectional qualitative study employing eleven focus group discussions (FGDs) in eleven provinces, one FGD in each province. The selection of eleven provinces was based on the existence of public and community based rehabilitation facilities that were supported by BNN. They are Aceh, North Sumatra, South Sumatra, Special Capital City District of Jakarta (DKI), West Java, Special District of Yogyakarta (DIY), East Java, West Kalimantan, South Sulawesi, Bali, and East Nusa Tenggara (NTT). It is important to note that one participant of the FGD in Yogyakarta was a representative from a community based facility located in Solo, part of Central Java provinces, but very near to Yogyakarta.

The eleven provinces include four provinces in Java Island and seven provinces outside Java. We notice different social and structural context of Java and non-Java islands because historically Java is more developed than other islands; and therefore Java is more populous than the rest of the country. Lately, Java is even the most populous island on earth. With the population of about 145 million in 2015, Java is home to 56.7 percent of the total population of the country.¹⁷

The participants of FGD included representatives from the provincial/district level of the National Narcotic Board, the Department of Health, and the Department of Social Affairs. Beside those public offices, representatives from

¹⁵ Personal communication.

¹⁶ BNN, *Press Release Akhir Tahun 2015*.

¹⁷ “Java,” <https://en.wikipedia.org/wiki/Java>.

the community based rehabilitation facilities that received funding from BNN were also invited.

The FGDs were held in October 2015, soon after developing the instrument, the guideline, and the Informed Consent. Fourteen participants from various stake holders (government offices and community based organizations) were involved in the preparation stage. During data collection stage, facilitators of the FDGs were from BNN, Ministry of Health, and the university researcher. We used content analysis to analyze the verbatim.

C. Findings and Discussion

It is worthwhile to note that, while BNN was the one at the front line promoting the national movement to rehabilitate 100,000 drug users, the implementation reported in the press release was based only on their target number which was 74,650. The press release was actually the annual report of all BNN activities for the year 2015. The board has five deputies: eradication, prevention, community empowerment, rehabilitation, and law & network.

As mentioned previously, the target of 100,000 was shared by BNN, Ministry of Health, Ministry of Social Affair, and the National AIDS Commission. Although the national movement was declared and signed up together by them and other ministries in January 31st 2015, there is no combined report about the implementation of the program.

Since the study focuses on the implementation of BNN program, there are some points to be noted. First, BNN has four government rehabilitation facilities that are scattered in four provinces: Lido (West Java), Baddoka (South Sulawesi), Tanah Merah (East Kalimantan), and Batam (Riau). By the end of 2015, they have rehabilitated 1,593 drug users.¹⁸ Second, the assigned institutions to receive compulsory self-report (IPWL) belong to BNN, Ministry of Health, and Ministry of Social Affairs. The BNN's IPWL had rehabilitated 424 drug users.¹⁹ Third, rehabilitation service was not only provided by the IPWL. There were two types of institutions non-IPWL: the public institutions and the community based institutions. There were 196 community based institutions supported by BNN, others supported by the Ministry of Social Affairs (see Table 2)

¹⁸ BNN Press Release 2015, *op. cit.*, p.4.

¹⁹ BNN Press Release 2015, *op. cit.*, p. 33.

Table 2. The implementation of BNN program on the rehabilitation

Institution	# <i>drug users</i>
1. BNN-owned rehab institution (4 institutions)	1,593
2. BNN's IPWL	424
3. BNN public non-IPWL	23,210
4. Community-based rehab supported by BNN (196 institutions)	13,200
TOTAL	38,427₂

Based on the FGDs to the eleven provinces, the study analysed the result according to the objectives. However, based on the general observation we found that there were polarizations in the way participants responded the questions. First, participants from the community-based rehab institutions were likely to be more critical to the government policies than those from the government institutions. Second, participants from Jakarta were likely to be more critical than those from other provinces. Third, participants whose facilitators were independent or non-BNN officers were likely to be more critical than those whose facilitators were BNN officers.

1. Supportive and the barriers of the rehabilitation program

The study found that participants of the FGDs were polarized between supporting the national movement to rehabilitate 100,000 drug users or against it.

Some supportive opinions from the participants were: 1) the awareness that Indonesia is facing a serious drugs problem and agreed that the government claims *Indonesia Darurat Narkoba* (Indonesia Drug Emergency). It is likely that the intense information from the mass media and social media about drug trafficking – including the most recent news that government officers and leaders were found using drugs – made participants realized the seriousness of the problem. Therefore, they support the national movement to rehabilitate 100,000 drug users; 2) some participants who agreed with the slogan *Indonesia Darurat Narkoba* also thought that the issues of illicit drugs and drug abuse have long been problems in Indonesia, so that the situation has come to emergency level; 3) there was a positive impact of the slogan *Indonesia Darurat Narkoba*, because people are now becomes more aware of the issues on illicit drugs and therefore they are more careful in what they are doing. According to the health believe

model (HBM) perceived threat is one way to change individual behavior.

Beside supportive statements from the participants, the study found some barriers of the program. 1) Rehabilitation is still perceived a sectoral program of departments and commissions. The Ministry of Health, the Ministry of Social Affairs, the National AIDS Commission, and the BNN developed their own programs, an ego sectoral complex, resulting in possibilities of developing overlap programs. There is a need to develop a cross-sectoral program to avoid overlaps of programs and over budgeted program. Stake holders need to incorporate the roles of other component, such as Ministry of Education and Ministry of Human Resources. The very difficult stage of rehabilitation process was the after care when former drug users re-enter the community to continue their school or to find a job. There should be opportunity for them to have a better life and supportive environments. 2) Related to the above, some participants said that other barriers is that there is no clear regulation about aftercare program, such as finding job or schooling. 3) It is likely that changing the head of an institution will change the policy. There usually are new programs, new modules to develop, new trainings and socializations. This answer came up partly because of the change of the head of the BNN in 2015, where the current head mentioned to change the policy. 4) There is no clear regulation about aftercare program, such as finding job or schooling. 5) Related to the previous barrier, stigma and discrimination to ex. drug users made them difficult to build a new life. 6) There was no monitoring program rehabilitation.

2. Problems during implementation

There were at least four most problems mentioned by the participants from different provinces. First, rehabilitation institutions tend to be target oriented, because BNN central office supported financially to rehabilitate drug users under their supervision. The study found an institution hired a person to find drug users in their area and persuaded them to get rehabilitation. Other case was that drug users who are not addicted were forced to take rehabilitation program, because the central BNN office will provide funding. The lack of socialization of the program on rehabilitating 100,000 drug users made the users threatened and reluctant to report themselves to get rehab. The assurance that they will not be arrested is very important, so that they come to the facilities voluntarily to get rehabilitated.

Second, some institutions complained with the number targeted for their province or district, as the number looked so ambitious. Especially in the East Nusa Tenggara, it is likely that they fail to rehabilitate the target number because

the province has no problem with illicit drugs. Instead they have problems with alcohol because drinking alcohol is part of their culture. East Nusa Tenggara has traditional alcoholic drinks such as *sopi*, *arak*, *tuak* and *moke*. They drink in ceremonies when a person proposes to get married, when couples get married, or when a person dies. The target to rehabilitate 1919 drug users was in question because they did not know how the government set up that number in a province that most of the people drinking alcohol.²⁰

Third, the study found miscommunication between community-based rehab institutions and the local narcotic board. Since the program to rehabilitate 100,000 drug users was funded by the BNN central office in Jakarta, local institutions had to report drug users who were rehabilitated in their place directly to Jakarta. The local BNN office did not received a copy of their report so that they experienced difficulties in monitoring the activities in their areas. On the other hand, community-based institutions thought that they had to report only to the central BNN office because the central office provided the funding. Furthermore, the local rehab institutions did not give information to the local BNN office due to confidentiality and the fear of drug users of being arrested, while the local BNN office requested the name and identity of drug users. The regulation from the Ministry of Internal Affairs (Permendagri) No. 39/2012 said that those who receive the funding or grants from the government should report the names, addresses, and the amount of funding they received.

Fourth, the national movement on rehabilitating 100,000 drug users lack to pay attention to the families of those rehabilitated. Families are actually secondary victims of drug abuse. However, their social and psychological supports could be integrated in the rehabilitation processes. Based on the FGD in Jakarta, for example, we found a report that some drug users were reluctant to take in-patient rehabilitation program because they have families to take care of. They were thinking about who will take care of their children. Also, the re-entry program does not include preparing families to welcome home their loved one. Many feel scared and ashamed for having a drug addict family member, and they need supports.

Emerging issues of drugs

The last objective of the study was about the emerging issues of drugs. Participants from Jakarta reported that there was a time when drugs were hardly found in the markets. Many drug users stopped using drugs and waited for months until the drugs are available again, others changed their use to the

²⁰ The RISKESDAS Report for NTT 2008 shows that the prevalence of alcohol in this province was 17.6%. In Ngada District, it was as high as 38.3% in Ngada District, while the nationally the prevalence is only 3.2% (Balitbangkes, 2009).

old fashion drugs such as heroin, suboxon, lexotan, and methadone. When the supply of ATS was available, the prices were much more expensive.

The second emerging issue reported by participants from several provinces was the trend to use a new type of drugs called “gorilla” that was undetectable by government officers. The name is taken from the cover of the cigarette commonly called “*tembakau super cap gorilla*.” This new type of drugs is very popular because of the price is affordable and people can buy it online. This special cigarette is actually part of synthetic cannabinoids imported to Indonesia since 2007.

D. Conclusion

The Indonesia government is very concerned on the increasing number of drug users in the country and started to practice de-criminalization approach by providing rehabilitation services for drug users. Unfortunately, misinterpretation of data led the government to develop an ambitious program to rehabilitate all drug users. The national movement to rehabilitate 100,000 drug users was perceived a compulsory program to users, because otherwise they are potential to be arrested. It is interesting to know that some participants of the study are very supportive to the program while others against it. The pros were likely to be those from the government offices, while the cons were from the community-based rehab institutions. There were at least four problem in the implementation of the program, including the orientation of targeted program instead of providing quality services, the lack of contextual situation of the provinces so that the central office set up the number of drug users to be rehabilitated without considering the local cultures, mis-communication between local BNN office and the community-based rehab institution on the reporting, and the lack of integrating families in the program. The study also found two important emerging issues: the increasing price of amphetamine and the new type affordable drugs called “*tembakau super cap gorilla*.”

The study recommends the government to apply transdisciplinary approach in developing a better program. This approach incorporate all stake holders, key persons, social workers at the grass root level, and lay people to work together developing a program that fit to the need of drug users. It needs better communication across department and intuitions. The focus on providing accessible and available quality rehab services should be over the target orientation. This ensures drug users to access the services voluntarily and free from stigma and discrimination.

REFERENCES

- Badan Narkotika Nasional, *Executive Summary: Press Release Akhir Tahun 2015*, (Jakarta: Badan Narkotika Nasional, 23 December 2015).
- Balitbangkes, *Laporan Hasil Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS) Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2008*, (Jakarta: Departemen Kesehatan RI, 2009).
- BNN, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan Badan Narkotika Nasional 2015* (unpublished).
- BNN, *Press Release Akhir Tahun 2015*.
- Irwanto, "Indonesia's 'war on drugs' may bring health crisis," *The Conversation*, December 15, 2015, Retrieved 4th April 2016 from https://theconversation.com/indonesias-war-on-drugs-may-bring-health-crisis-52090#comment_857319.
- Irwanto, et al. "Evidence-informed response to illicit drugs in Indonesia," *Lancet*, Vol 385: pp 2249-2250, 2015.
- Kompas.com, "Inilah Kronologi Pengungkapan Pabrik Sabu di LP Cipinang" (2013) Retrieved 11th February 2017 from <http://nasional.kompas.com/read/2013/08/17/0402245/Inilah.Kronologi.Pengungkapan.Pabrik.Sabu.di.LP.Cipinang>.
- Latschan, Thomas, "UNODC: 'Indonesia is a major drug trafficking hub'," (2015), Retrieved 2nd April 2016 from <http://www.dw.com/en/unodc-indonesia-is-a-major-drug-trafficking-hub/a-18231494>.
- [Liputan6](http://liputan6.com), "BNN Targetkan Tahun Depan Rehabilitasi 200 Ribu Pecandu Narkoba," (2015). Retrieved 11th February 2017 from <http://news.liputan6.com/read/2231735/bnn-targetkan-tahun-depan-rehabilitasi-200-ribu-pecandu-narkoba>.
- Pusat Penelitian Data dan Informasi (Puslitdatin) BNN. *Survei Prevalensi Penyalahgunaan Narkoba pada Kelompok Rumah Tangga di 20 Provinsi*, (Jakarta: Puslitdatin, BNN, 2016).
- Rahman, Muhammad R. "Presiden Jokowi: Indonesia sudah darurat narkoba." *Antaraneews.com*, 2014, Retrieved 1st April 2016 from <http://www.antaraneews.com/berita/468342/presiden-jokowi-indonesia-sudah-darurat-narkoba>.
- Suci, Eunike S.T., A. Fransiska, L.H. Tampubolon, *Long and Winding Road: Jalan Panjang Pemulihan Pecandu Narkoba*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2015).
- Tempo.Co., "Bisnis Narkoba Di Indonesia Capai Rp. 13 Triliun," (2015). Retrieved 2nd April 2016 from <https://m.tempo.co/read/>

[news/2015/03/04/063646930/bisnis-narkoba-di-indonesia-capai-rp-13-triliun.](https://www.bisnis.com/news/2015/03/04/063646930/bisnis-narkoba-di-indonesia-capai-rp-13-triliun)

UNODC Regional Centre for East Asia and The Pacific, *Drug Free ASEAN 2015: Status and Recommendations*, (2008).

“Java,” <https://en.wikipedia.org/wiki/Java>.

REVIEWER*

Junaedi, S.H., M.Si., LL.M.



Junaedi merupakan lulusan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI). Beliau pernah aktif menjadi peneliti MaPPI sejak tahun 2000 hingga 2005. Saat ini, Junaedi aktif mengajar mata kuliah Hukum Acara Pidana di FHUI dan sedang menempuh program doktoral di Australia. Selain itu ia aktif menulis dan menjabat sebagai Executive Director Institute for Indonesian Law and Governance Development serta Ketua Continuing Legal Education FHUI.

Vidya Prahassacitta, S.H., M.H.



Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Universitas Indonesia tahun 2007 dan merupakan lulusan terbaik program Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2010 dengan konsentrasi Hukum Pidana dan Sistem Peradilan Pidana. Saat ini merupakan dosen tetap pada Fakultas Humaniora Jurusan Business Law Universitas Bina Nusantara Jakarta dan merupakan pengasuh beberapa mata kuliah antara lain hukum pidana, dan hukum acara. Sebagai pemegang Kartu Advokat dari Peradi sejak tahun 2010 ini memiliki pengalaman magang dan bekerja pada beberapa firma hukum terkemuka di Jakarta. Pada tahun 2015, penulis juga merupakan tim perumus naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah DKI Jakarta.

Choky R. Ramadhan, S.H., LL.M.



Choky Risda Ramadhan saat ini menjabat sebagai Ketua Harian MaPPI semenjak tahun 2012. Saat ini Choky aktif mengajar sebagai dosen di Bidang Studi Hukum Acara Fakultas Hukum UI dan klinik anti korupsi. Choky mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum UI dan kemudian menyelesaikan studi masternya di University of Washington (Seattle, USA) pada tahun 2014. Selama di MaPPI Choky aktif terlibat di beberapa penelitian terkait isu anti korupsi dan reformasi peradilan serta aktif terlibat beberapa kegiatan advokasi bersama organisasi masyarakat sipil lainnya.

Ricky Gunawan, S.H., M.A.



Ricky menyelesaikan pendidikan hukum di Universitas Indonesia sebelum kemudian memperoleh gelar *Magister of Arts* dalam *Human Rights in Theory and Practice* dari *University of Essex*, Inggris. Pernah bekerja untuk Yayasan LBH Indonesia, Asian Human Rights Commission (AHRC), dan Reprieve UK, Ricky memang menjadikan hak asasi manusia tidak saja sebagai sebuah bidang karir, tapi sebuah passion dalam hidup. Saat ini ia menjabat sebagai Direktur Perkumpulan Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat yang aktif dalam penelitian dan advokasi hak asasi manusia.

Putri K. Amanda, S.H., LL.M.



Setelah mendapatkan gelar Master's of Law (LL.M.) dari University of Washington, pada tahun 2013 Putri bergabung dengan Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak (PUSKAPA) UI dan menjadi penanggung jawab atas isu Access to Justice. Putri telah banyak terlibat dalam berbagai kajian, penyusunan serta advokasi kebijakan perlindungan dan kesejahteraan anak. Pada tahun 2016, Putri dipromosikan sebagai Manajer Program di PUSKAPA dan sambil tetap memimpin isu Access to Justice di PUSKAPA. Pada tahun 2011-2015, Putri sempat menjadi asisten pengajar di Bidang Studi Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Putri memiliki ketertarikan khusus pada isu anak yang berhadapan dengan hukum, perlindungan anak, dan sistem peradilan pidana.

*Selain nama-nama di atas, terdapat beberapa *reviewer* yang tidak bersedia dipublikasikan profilnya dalam daftar *reviewer* Jurnal Peradilan Indonesia Teropong

Teropong merupakan jurnal yang diterbitkan oleh MaPPI FHUI, terbit setiap dua edisi setiap tahun melalui Teropong kami mencoba untuk melakukan pencerdasan terhadap masyarakat terkait isu-isu di dunia peradilan

