

PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM (LAW ENFORCEMENT) TINDAK PIDANA PENYALAHGUNAAN NARKOTIKA DI WILAYAH HUKUM KOTA SURABAYA

Bastianto Nugroho, Daniel Susilo

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Surabaya

Jl. Ketintang Madya VII No.2, Jambangan, Surabaya, Jawa Timur 60232

Email : bastiantonugroho@gmail.com

Abstrak

Narkotika merupakan zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintesis maupun semi sintesis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri. Karena manfaatnya tersebut, maka pasokan terhadap narkotika sangat diperlukan di bidang kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Efek penurunan kesadaran misalnya dapat membantu pasien pasca operasi. Oleh sebab itu, peredaran narkotika tidak dilarang di Indonesia, yang dilarang adalah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika. Penyalahgunaan narkotika merupakan permasalahan kompleks baik dilihat dari faktor penyebab maupun akibatnya merupakan kompleksitas dari berbagai faktor, termasuk faktor fisik dan kejiwaan pelaku serta faktor lingkungan mikro maupun makro. Akibatnya sangat kompleks dan luas tidak hanya terhadap pelakunya tetapi juga menimbulkan bebas psikologis, sosial dan ekonomis bagi orang tua dan keluarganya, serta menimbulkan dampak yang merugikan terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan umat manusia. Kebijakan non penal terhadap upaya penanggulangan dan pemberantasan terhadap penyalahgunaan narkotika sangat penting untuk dilakukan sedini mungkin, sebab mencegah tentunya lebih baik daripada mengobati, dalam artian bahwa upaya pencegahan lebih baik, murah, dan lebih hemat biaya daripada upaya lainnya. Selain itu juga menjadi upaya strategis untuk meniadakan resiko. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) karena penelitian ini mengambil fokus berbagai aturan hukum yang menjadi tema sentral penelitian. Pendekatan perundang-undangan yang dimaksudkan disebut juga pendekatan yuridis normatif atau *socio legal research*.

Kata kunci : penegakan hukum, tindak pidana, penyalahgunaan narkotika

A.Pendahuluan

Narkotika diperlukan oleh manusia untuk pengobatan sehingga untuk memenuhi kebutuhan dalam bidang pengobatan dan studi ilmiah diperlukan suatu produksi narkotika yang terus-

Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika disebutkan bahwa narkotika disatu sisi merupakan obat atau bahan yang bermanfaat dibidang pengobatan atau pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan disisi lain dapat pula

penimbulkan ketergantungan yang sangat merugikan apabila disalahgunakan atau digunakan tanpa pengendalian dan pengawasan yang ketat dan seksama. Narkotika apabila dipergunakan secara tidak teratur menurut dosis atau takaran akan dapat menimbulkan bahaya fisik dan mental bagi yang menggunakannya serta dapat menimbulkan ketergantungan pada Pengguna itu sendiri. Artinya keinginan sangat kuat yang bersifat psikologis untuk mempergunakan obat tersebut secara terus-menerus karena sebab-sebab emosional.

Masalah penyalahgunaan narkotika ini bukan saja merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian bagi Negara Indonesia, melainkan juga bagi dunia internasional. Memasuki abad ke-20 perhatian dunia internasional terhadap masalah narkotika semakin meningkat, salah satu dapat dilihat melalui *Single Convention on Narcotic Drugs* pada tahun 1961.¹ Masalah ini menjadi begitu penting mengingat bahwa obat-obatan (narkotika) itu adalah suatu zat yang dapat merusak fisik dan mental yang bersangkutan apabila penggunaannya tanpa resep dokter.

Masalah penyalahgunaan narkotika di Indonesia sekarang ini sudah sangat

memprihatinkan. Hal ini disebabkan beberapa hal antara lain karena Indonesia yang terletak pada posisi di antara tiga benua dan mengingat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka pengaruh globalisasi, arus transportasi yang sangat maju dan penggeseran nilai materialistis dengan dinamika sasaran opini peredaran gelap.

Masyarakat Indonesia bahkan masyarakat dunia pada umumnya saat ini sedang dihadapkan pada keadaan yang sangat mengkhawatirkan akibat maraknya pemakaian secara illegal bermacam-macam jenis narkotika. Kekhawatiran ini semakin dipertajam akibat maraknya peredaran gelap narkotika yang telah merebak di segala lapisan masyarakat, termasuk di kalangan generasi muda. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kehidupan bangsa dan negara pada masa mendatang.

Narkotika berpengaruh terhadap fisik dan mental, apabila digunakan dengan dosis yang tepat dan dibawah pengawasan dokter anatesia atau psikiater dapat digunakan untuk kepentingan pengobatan atau penelitian sehingga berguna bagi kesehatan fisik dan kejiwaan manusia. Adapun yang termasuk golongan narkotika adalah

¹ Kusno Adi. (2009). *Kebijakan Kriminal Dalam penanggulangan Tindak Pidana Narkotika Oleh Anak*. Malang: UMM Press, hlm.30.

candu dan komponen-komponennya yang aktif, yaitu : morfin, heroin, codein, ganja dan kokain, juga hasish, sabu-sabu, dan sejenisnya.

Bahaya penyalahgunaannya tidak hanya terbatas pada diri pecandu, melainkan dapat membawa akibat lebih jauh lagi, yaitu gangguan terhadap tata kehidupan masyarakat yang bias berdampak pada malapetaka runtuhnya suatu bangsa negara didunia. Negara yang tidak dapat menanggulangi penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika akan diklaim sebagai sarang kejahatan ini. Hal tersebut tentu saja menimbulkan dampak negatif bagi citra suatu bangsa. Untuk mengantisipasi masalah tersebut telah diadakan berbagai kegiatan yang bersifat internasional, termasuk konferensi yang telah diadakan baik dibawah naungan Liga Bangsa-Bangsa maupun di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Liga Bangsa-Bangsa pada tahun 1909 di Shanghai, Cina telah diselenggarakan persidangan yang membicarakan cara-cara pengawasan perdagangan gelap obat bius, selanjutnya pada persidangan komisi opium (*Opium Commision*) telah dihasilkan traktat pertama mengenai pengawasan obat bius, yaitu Konvensi Internasional tentang

Opium (*International Opium Convention*) di Den Haag Belanda pada tahun 1912.

Pertemuan antara para anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa di New York, Amerika Serikat pada tanggal 30 Maret 1961 telah dihasilkan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 (*Single Convention Narcotic Drugs, 1961*) dan telah diubah dengan Perubahan Konvensi Tunggal Narkotika, 1961 (*Protocol Amending The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*), dan Konvensi Psikotropika 1971 (*Convention on Psychotropic Substances, 1971*), di Austria pada tanggal 25 Maret 1972 dan terakhir adalah Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penanggulangan dan Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika 1988 (*United Nation Convention Againsts Illicit Traffic on Narcotics Drugs and Psychotropic Substances, 1988*).

Bertolak dari upaya badan-badan internasional dalam mencegah dan upaya memberantas kejahatan narkotika yang bersifat internasional tersebut, Indonesia juga telah mengupayakan seperangkat instrumen pengaturan guna mencegah dan menindaklanjuti kejahatan penyalahgunaan narkotika dan psikotropika. Sebagai bukti keseriusan

Pemerintah Indonesia dalam menanggulangi penyalahgunaan narkotika tersebut telah diwujudkan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika.

Sebelum dikeluarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976, pada zaman penjajah Hindia Belanda telah dikeluarkan undang-undang tentang obat bius yang dikenal dengan *Verdoovende Middelen Ordonantie*, Stbl. 1927 No. 278 jo 536) telah diubah dan ditambah kemudian dikenal dengan undang-undang obat bius. Undang-undang obat bius ini dimuat seluruhnya untuk menunjukkan bahaya narkotika pada waktu itu. Undang-undang obat bius ini disempurnakan lagi dengan diundangkannya ke dalam lembaran tambahan tanggal 22 Juli 1927 dan 3 Februari 1928.

Mengingat Stbl No. 278 jo No. 536 tentang obat bius tersebut sudah terlampau lama, sehingga tidak bias diterapkan untuk menanggulangi kejahatan penyalahgunaan narkotika dewasa ini, mengingat modus operandi yang dilakukan oleh para pelaku yang makin canggih. Menanggapi hal tersebut, guna menanggulangi tindak pidana penyalahgunaan narkotika dikeluarkan Instruksi Presiden Republik

Indonesia Nomor 6 Tahun 1971 yang mengatur mengenai usaha-usaha penanggulangan masalah-masalah sosial, diantaranya berkenaan dengan narkotika. Namun dalam pemberlakuannya terdapat kelemahan-kelemahan yang terletak pada dasar hukum pengaturan narkotika, sehingga Instruksi Presiden tersebut tidak diberlakukan lagi sekaligus mencabut pemberlakuan *Verdoovenden Middelen Ordonantie* dan yang terakhir dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Peredaran narkotika yang terjadi di Indonesia sangat bertentangan dengan tujuan pembangunan nasional Indonesia untuk mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang dil, makmur, sejahtera tertib dan damai berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera tersebut perlu peningkatan secara terus-menerus usaha-usaha di bidang pengobatan dan pelayanan kesehatan termasuk ketersediaan narkotika sebagai obat, disamping untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.

Meskipun narkotika sangat bermanfaat dan diperlukan untuk pengobatan sesuai dengan standar pengobatan, terlebih jika disertai dengan

peredaran narkoba secara gelap akan menimbulkan akibat yang sangat merugikan perorangan maupun masyarakat khususnya generasi muda bahkan dapat menimbulkan bahaya yang lebih besar bagi kehidupan dan nilai-nilai budaya bangsa yang pada akhirnya akan dapat melemahkan ketahanan nasional.

Peningkatan pengendalian dan pengawasan sebagai upaya penanggulangan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba sangat diperlukan, karena kejahatan narkoba pada umumnya tidak dilakukan oleh perorangan secara berdiri sendiri, melainkan dilakukan secara bersama-sama yaitu berupa jaringan yang dilakukan oleh sindikat *clandestine* yang terorganisasi secara mantap, rapi dan sangat rahasia.

Kejahatan narkoba yang bersifat transnasional dilakukan dengan menggunakan modus operandi yang modern dan teknologi canggih, termasuk pengamanan hasil-hasil kejahatan narkoba. Perkembangan kualitas kejahatan narkoba tersebut sudah menjadi ancaman yang sangat serius bagi kehidupan umat manusia.

Peredaran obat terlarang narkoba masih tetap marak, bahkan akhir-akhir ini kejahatan penyalahgunaan narkoba

semakin meningkat yang tadinya hanya sebagai daerah transit bagi barang-barang terlarang tersebut, belakangan ini telah menjadi daerah tujuan operasi peredaran narkoba oleh jaringan pengedar narkoba internasional.

Memperhatikan tindak pidana penyalahgunaan narkoba semakin hari semakin meningkat, menunjukkan aplikasi Undang-undang nomor 9 Tahun 1976 belum dapat secara efektif dalam mengatasi setiap tindak pidana narkoba, padahal pemerintah telah mengupayakan untuk mengantisipasi dengan membentuk dan memberlakukan undang-undang yang bersifat khusus, karena Kitab Undang-undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat KUHP) yang dimiliki tidak bias menjangkau kejahatan tersebut, oleh karena itu ketentuan pidana didalam per-undang-undangan pidana khusus lebih interes dan lebih mendekati tujuan reformasi di banding dengan yang tercantum didalam KUHP yang telah kuno.²

Ketidakefektifan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976 sebagai akibat daripada tahap perumusan atau formulasinya dari pembentuk undang-undang tersebut tidak jeli mengantisipasi

² Andi Hamzah. (1997). *Sistem Pidana Dan Pemindaan Indonesia*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, hlm.67.

perkembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu pengobatan dan akibat sampingan yang ditimbulkan sangat merugikan, serta menimbulkan bahaya bagi kehidupan serta nilai-nilai budaya. Padahal dalam proses penegakan hukum dalam tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang strategis.

Kelemahan kebijakan legislatif akan berdampak pada para penegak hukum, yaitu kesulitan mengaplikasikan aturan-aturan tersebut dalam menangani kasus-kasus tindak pidana narkoba.

Perumusan kebijakan kriminalisasi dan kualifikasi tindak pidana yang kurang jelas, dimana kebijakan kriminalisasi undang-undang tersebut terfokus untuk kepentingan pengobatan atau tujuan ilmu pengetahuan dan pengangkutan narkoba (termasuk dalam lintas dan ekspor). Kemudian dalam kualifikasi tindak pidananya hanya mengatur ketentuan perubahan sebagai larangan (Pasal 23 dan 24 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976), termasuk ancaman sanksi pidana. Dengan adanya kelemahan-kelemahan seperti ini tersebut maka diadakan perubahan sebagai penggantinya dikeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkoba.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkoba, mempunyai cakupan yang lebih luas, baik dari segi norma, ruang lingkup materi, maupun ancaman pidana yang diperberat. Cakupan yang lebih luas tersebut, selain didasarkan pada faktor-faktor di atas juga karena perkembangan kebutuhan dan kenyataan bahwa nilai dan norma dalam ketentuan yang berlaku tidak memadai lagi sebagai sarana efektif untuk mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Beberapa materi baru antara lain mencakup pengaturan mengenai penggolongan narkoba, pengadaan narkoba. Label dan publikasi peran serta masyarakat, pemusnahan narkoba sebelum putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, perpanjangan jangka waktu penangkapan, penyadapan telepon, tehnik penyidikan, penyerahan yang diawasi (*controlled delivery*) dan pembelian terselubung serta permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana narkoba.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkoba memang sudah mengatur mengenai upaya pemberantasan terhadap tindak pidana narkoba melalui ancaman pidana denda, pidana penjara, pidana seumur hidup,

dan pidana mati dan mengatur mengenai pemanfaatan narkotika untuk kepentingan pengobatan dan kesehatan serta mengatur tentang rehabilitasi medis dan sosial. Namun, dalam kenyataannya tindak pidana narkotika didalam masyarakat menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat baik secara kuantitatif maupun kualitatif dengan korban yang meluas, terutama di kalangan anak-anak, remaja, dan generasi muda pada umumnya. Oleh sebab itu, undang-undang ini dicabut dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Beberapa materi dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika menunjukkan adanya upaya-upaya dalam memberikan efek psikologis kepada masyarakat agar tidak terjerumus dalam tindak pidana narkotika, telah ditetapkan ancaman pidana yang lebih berat, minimum dan maksimum mengingat tingkat bahaya yang ditimbulkan akibat penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, sangat mengancam ketahanan keamanan nasional.

Pada Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika Pasal 112 dan Pasal 114 mengatur tentang ketentuan pidana bagi penyalahguna narkotika,

disitu diterapkan aturan dan penggolongan yang sudah spesifik dan detail sehingga undang-undang tersebut telah penerapkan secara keseluruhan dan sangat mengikat.

Pasal 112 :

1. 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).
2. Dalam hal perbuatan memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan Narkotika Golongan I bukan tanaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beratnya melebihi 5 (lima) gram, pelaku dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda maksimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah 1/3 (sepertiga).

Pasal 114 :

1. Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, atau menyerahkan Narkotika Golongan I, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah).

2. Dalam hal perbuatan menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, menyerahkan, atau menerima Narkotika Golongan I sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dalam bentuk tanaman beratnya melebihi 1 (satu) kilogram atau melebihi 5 (lima) batang pohon atau dalam bentuk bukan tanaman beratnya 5 (lima) gram, pelaku dipidana dengan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 6 (enam) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda maksimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah 1/3 (sepertiga).

Presiden telah menetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2002 tentang Badan Narkotika Nasional (BNN) yang sekaligus tidak memberlakukan lagi Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN) dalam menjamin efektifitas pelaksanaan pengendalian dan pengawasan serta pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika. Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN) sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan.

Perkembangan tingkat tindak pidana penyalahgunaan narkotika sudah sangat memprihatinkan. Kalau dulu

peredaran dan pecandu narkotika hanya berkisar di wilayah perkotaan, kini tidak ada satupun kecamatan, atau bahkan desa di republik ini yang bebas dari penyalahgunaan dan peredaran gelap obat terlarang itu. Bahkan, pesantren pun tidak lepas dari sasaran.

Jakarta Kota Metropolitan telah menjadi kawasan paling rawan saat ini untuk peredaran narkotika, dengan kata lain Jakarta telah menjadi gudang narkotika. Indikatornya, jelas dengan terungkapnya sejumlah Bandar narkotika yang berdomisili di Jakarta oleh Polisi, bahkan tertangkapnya turis manca Negara yang hendak mengedarkan narkotika masuk melalui bandara Soekarno-Hatta untuk didistribusikan ke daerah dan kota-kota yang ada di Indonesia.

Bertolak dari kasus yang ada Nampak bahwa masalah peredaran dan penyalahgunaan narkotika di Jakarta ternyata telah masuk dalam tahap mengkhawatirkan yang harus mendapat penanganan yang serius, karena hal ini bias menyebabkan rusaknya generasi bangsa. Oleh karena itu kewaspadaan akan peredaran narkotika harus lebih ditingkatkan, sehingga penanggulangan terhadap tindak pidana penyalahgunaan narkotika dapat dilakukan seefektif dan

seefisien mungkin. Khusus pada tahap aplikasi hukum terutama pengadilan, hakim dalam memeriksa memutus tindak pidana penyalahgunaan narkoba harus tegas menerapkan hukum yang berlaku, sehingga dengan keputusannya dapat berakibat, maupun preventif, artinya dengan putusan hakim yang tegas dalam menerapkan sanksi pidana dapat memberikan efek jera dan gambaran bagi calon pelaku lainnya.

Bertolak dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana narkoba ditinjau Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba ?
- b. Bagaimana problematika penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana narkoba di Polrestabes Surabaya ?

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) karena penelitian ini mengambil fokus berbagai aturan hukum yang menjadi tema sentral penelitian. Pendekatan perundang-undangan yang dimaksudkan disebut juga

pendekatan yuridis normatif atau *socio legal research*.

C. Pembahasan

1. Pengertian Tindak Pidana, Penanggulangan Dan Pemberantasan

Perbuatan tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut. Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana, asal saja dimana pada saat itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan, (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kekuatan orang), sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu.

Antara larangan dan ancaman pidana ada hubungannya yang erat, oleh karena itu ada hubungannya yang erat pula. Yang satu tidak dapat dipisahkan dari yang lain. Kejadian tidak dapat dilarang jika yang menimbulkan bukan orang, dan orang tidak dapat dilarang jika karena tidak ditimbulkan olehnya. Dan justru untuk menyatakan hubungan yang erat itu, maka dipakailah perkataan perbuatan, yaitu suatu pengertian abstrak yang menunjuk

kepada dua keadaan konkrit; pertama, adanya kejadian tertentu dan kedua, adanya orang yang berbuat, yang menimbulkan kejadian itu.

Karena itu, maka kurang tepat jika untuk pengertian yang abstrak itu digunakan istilah “peristiwa” sebagaimana halnya dalam Pasal 14 ayat (1) UUD Sementara dahulu yang memakai istilah “peristiwa pidana”. Sebab peristiwa itu adalah pengertian yang konkrit, yang hanya menunjuk kepada suatu kejadian tertentu saja, misalnya : matinya orang.

Peristiwa ini saja tak mungkin dilarang. Hukum pidana tidak melarang adanya orang mati, tetapi melarang adanya orang mati karena perbuatan orang lain. Jika matinya orang itu karena keadaan alam entah karena penyakit, entah karena sudah tua, entah karena tertimpa pohon yang roboh ditiup angin puyuh, maka peristiwa itu tidak penting sama sekali bagi hukum pidana. Juga tidak penting, jika matinya orang itu karena binatang. Baru apabila matinya ada hubungannya dengan kelakuan orang lain, disitulah peristiwa tadi menjadi penting bagi hukum pidana.

Ada istilah lain yang dipakai dalam hukum pidana, yaitu “tindak pidana”. Istilah ini sering timbul dari pihak Kementerian Hukum Dan HAM, sering disepakati dalam perundang-undangan.

Meskipun kata “tindak” lebih pendek daripada “perbuatan”, tapi “tindak” tidak menunjuk kepada hal yang abstrak daripada perbuatan, tapi hanya menyatakan keadaan konkrit, sebagaimana halnya dengan peristiwa dengan perbedaan bahwa tindak adalah kelakuan, tingkah laku, gerak-gerik atau sikap jasmani seseorang, hal mana lebih dikenal dalam tindak tanduk, tindakan dan bertindak dan belakangan juga sering dipakai “ditindak”. Oleh karena tindak sebagai kata tidak begitu dikenal, maka dalam perundang-undangan yang menggunakan istilah tindak pidana baik dalam pasal-pasalnya sendiri maupun dalam penjelasannya hampir selalu dikapai pula kata perbuatan. Contoh : Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (Pasal 112, Pasal 114, dan lain-lain).

Mengenai peristilahan ini, yang memakai istilah peristiwa pidana, tindak pidana dan sebagainya, karena tidak ada keterangan apa-apa, menyamakan maknanya dengan istilah Belanda “*strafbaar feit*”. Kata-kata diatas adalah salinan belaka dari “*strafbaar feit*”, sedangkan perbuatan pidana bukan demikian halnya.

Ada beberapa kajian penting sehubungan dengan istilah perbuatan pidana diantaranya apakah istilah

“perbuatan pidana” itu dapat disamakan dengan istilah Belanda “*strafbaar feit*”. Untuk menjawab ini perlu kita ketahui dahulu apakah artinya “*strafbaar feit*”. Simons menerangkan bahwa “*strafbaar feit*” adalah kelakuan (*handeling*) yang diancam dengan pidana, yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan yang dilakukan orang yang mampu bertanggung jawab.

Van Hammel merumuskan sebagai berikut : “*strafbaar feit*” adalah kelakuan orang (*menselijke gedraging*) yang dirumuskan dalam *wet*, yang bersifat melawan hukum, yang patut dipidana (*straf waarding*) dan dilakukan dengan kesalahan. Jika melihat pengertian ini maka disitu dalam pokoknya ternyata :

1. Bahwa *feit* dalam “*strafbaar feit*” berarti *handeling*, kelakuan atau tingkah laku.
2. Bahwa pengertian “*strafbaar feit*” dihubungkan dengan kesalahan orang yang mengadakan kelakuan tadi.

Mengenai yang pertama, ini berbeda dengan pengertian “perbuatan” dalam perbuatan pidana. Perbuatan adalah kelakuan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan atau dengan pendek sama dengan kelakuan ditambah akibat dan bukan kelakuan saja. Sebetulnya Simons

dilain bagian juga mengatakan bahwa “*strafbaar feit*” itu bukan kelakuan saja.

Beliau berkata “*strafbaar feit*” itu sendiri atas *handeling* dan *gevolg* (kelakuan dan akibat). Adapun mengenai yang kedua, hal itu berada juga dengan “perbuatan pidana” sebab disini tidak dihitung dengan kesalahan yang merupakan pertanggungjawaban pidana bagi orang yang melakukan perbuatan pidana. Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada sifatnya perbuatan saja, yaitu sifat dilarang dengan ancaman dengan pidana kalau dilanggar. Apakah yang melanggar itu benar-benar dipidana seperti yang sudah diancamkan, ini tergantung kepada keadaan batinnya dan hubungan batinnya dengan perbuatan itu, yaitu dengan kesalahannya. Jadi perbuatan pidana dipisahkan dari pertanggungjawaban pidana dipisahkan dengan kesalahan. Lain halnya “*strafbaar feit*”. Disitu dicakup pengertian perbuatan pidana dan kesalahan.

Perbuatan pidana ini kiranya dapat disamakan dengan istilah Inggris “*criminal act*”. Pertama karena *criminal act* ini juga berarti kelakuan dan akibat, atau dengan kata lain perkataan : akibat dari suatu kelakuan yang dilarang oleh hukum. Dalam *outlines of criminal Law* tentang *criminal act* atau dengan bahasa Latin :

actus reus ini diterangkan sebagai berikut :
“*actus reus may be defined as such result of human conduct as the law seek to prevent. It is important to note that the actus reus which is the result of conduct, must be distinguished from the conduct which produced the result*”.

Kedua, karena *criminal act* ini juga dipisahkan dari pertanggungjawaban pidana yang dinamakan *criminal liability* atau *responsibility*. Untuk adanya *criminal liability* (jadi untuk dapat dipidana seseorang), selain daripada melakukan *criminal act* (perbuatan pidana) orang itu harus mempunyai kesalahan (*guilt*). Hal ini dinyatakan dalam kalimat Latin : “*Actus non facit reum, nisi mens sit res*”. (*an act does not make a person guilt, unless the mind is guilt*). Bahwa untuk mempertanggungjawabkan pidana tidak cukup dengan dilakukannya perbuatan pidana saja, akan tetapi disamping itu harus ada kesalahan, atau sikap batin yang dapat dicela, ternyata pula dalam asas hukum yang tidak tertulis : tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (*geen straf zonder schuld*). Pidana merupakan istilah yang mempunyai pengertian yang khusus. Berdasarkan dengan hukuman yang merupakan istilah umum dan dapat mempunyai arti yang luas serta berubah-ubah.

Istilah hukuman tidak saja dipergunakan dalam bidang hukum, tetapi juga dalam bidang-bidang lain, seperti : pendidikan, moral, agaman dan lain-lain. Sudarto menulis bahwa yang dimaksud dengan pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat tertentu. Sedangkan Roeslan Saleh menulis bahwa pidana adalah reaksi atas delik, berupa suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik tersebut.³

Beberapa istilah tersebut diatas paling tepat untuk dipakai adalah istilah peristiwa pidana, karena yang diacnam pidana bukan saja yang berbuat atau bertindak. Terkait dengan definisi tindak pidana atau peristiwa pidana, dan apabila dilihat dalam peraturan-peraturan yang ada, tidak pernah diketemukan. Pengertian tindak pidana yang dipahami selama ini merupakan kreasi teorits para ahli hukum, para ahli hukum pidana umumnya masih memasukkan kesalahan.

Sebagai bagian dari pengertian tindak pidana. Demikian pula dengan apa yang didefinisikan Simon dan Van Hammel. Dua ahli hukum pidana Belanda tersebut pandangan-pandangannya

³ C.S.T Kansil dan Christie S.T. Kansil. (2006). *Pokok-pokok Hukum Pidana Untuk tiap orang*. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm.36.

mewarnai pendapat para ahli hukum Belanda dan Indonesia hingga saat ini. Simon mengatakan bahwa “*strafbaar feit*” itu adalah kelakuan yang diancam dengan pidana, bersifat melawan hukum, dan berhubungan.

Dengan kesalahan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab.⁴ Perumusan Simon tersebut menunjukkan unsur-unsur tindak pidana atau peristiwa pidana sebagai berikut :

1. *Handeling* (perbuatan manusia).

Dengan *handeling* dimaksudkan tidak saja “*een doen*” (perbuatan) dan tetapi “*een nalaten*” atau “*niet doen*” (melainkan atau tidak berbuat), masalahnya apakah melalaikan atau tidak berbuat itu dapat dikatakan bertanggung jawab atas suatu peristiwa pidana, apabila ia tidak berbuat atau melalaikan sesuatu, padahal kepadanya dibebankan suatu kewajiban hukum atau keharusan untuk berbuat. Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana kewajiban hukum atau keharusan hukum bagi seseorang untuk berbuat dapat dirinci dalam 3 (tiga) hal, yaitu :

a. Undang-undang (*de wet*).

Undang-undang mengharuskan seseorang untuk berbuat. Maka undang-

undang merupakan sumber kewajiban hukum. Contoh :

- Keharusan untuk melapor, tersirat dalam Pasal 164 KUHP.
- Keharusan untuk menjadi saksi, tersirat dalam Pasal 522 KUHP.

b. Dari jabatan (*het ambt*).

Keharusan yang melekat pada jabatan. Contoh :

- Penjaga wesel jalan kereta api.
- Dokter dan bidan pada suatu rumah sakit.

c. Dari perjanjian (*Overeenkomst*).

- Seorang dokter swasta menolong orang sakit dapat dituntut jika melalaikan kewajibannya hingga orangnya meninggal.

2. Perbuatan manusia itu harus melawan hukum (*Wedeerachtelijk*).

3. Perbuatan itu diancam dengan pidana (*Strafbaar Gesteld*) oleh undang-undang.

4. Harus dilakukan oleh seseorang yang mampu bertanggungjawab (*Toerekeningsvatbaar*).

5. Perbuatan itu harus terjadi karena kesalahan (*Schuld*) si pembuat.

Perumusan Van Hammel sebenarnya sama dengan perumusan Simon, hanya Van Hammel menambah satu syarat lagi, yaitu : perbuatan itu harus pula patut di pidana (*Welk handeling een*

⁴ Chairul Huda. (2006). *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Jakarta; Fajar Interpratama, hlm.25

strafwaarding karakter heft). Secara tegas Van Hammel mengatakan bahwa *Strafbaar feit* itu adalah kelakuan orang yang dirumuskan dalam undang-undang bersifat melawan hukum, patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan.

Simon maupun Van Hammel memasukkan kesalahan dalam pengertian tindak pidana. Berhubung dengan kesalahan, ataupun dilakukan dengan kesalahan, merupakan frasa yang memberi tanda bahwa beliau berpikir suatu perbuatan merupakan tindak pidana jika didalamnya juga merumuskan tentang kesalahan.

Pemberantasan tindak pidana narkoba merupakan usaha-usaha yang dilakukan penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana penyalahgunaan narkoba, serta konsekuensi yuridis terhadap pelanggaran Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Pemberantasan tindak pidana narkoba dihubungkan dengan fakta-fakta sosial. Pound sangat menekankan efektif bekerjanya dan untuk itu ia sangat mementingkan beroperasinya hukum didalam masyarakat. Oleh karena itu Pound membedakan pengertian *Law in hook's* di satu pihak dan *law in action* di pihak lain. Perbedaan ini dapat diterapkan pada seluruh bidang hukum. Ajaran itu

menonjolkan masalah apakah hukum yang diterapkan sesuai dengan pola-pola perilaku.

Ajarannya tersebut dapat diperluas lagi sehingga mencakup masalah-masalah keputusan pengadilan serta pelaksanaannya dan juga antara isi suatu peraturan dengan efeknya yang nyata.⁵ Roscoe Pound berpendapat bahwa hukum adalah suatu proses yang mendapatkan bentuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan keputusan hakim. Pound mengemukakan idenya tentang hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*Social Engeneering*) merupakan salah satu dari ide Pound yang terkenal dengan nama *law as a tool of social engeneering*.

Ideal hukum menurut Donald Black adalah kaidah hukum yang dirumuskan dalam undang-undang atau keputusan hakim (*law in book*).

Dengan memperhatikan *Principle of Effectiveness* dan Hans Kelsen, realitas hukum artinya orang seharusnya bertingkah laku atau bersikap sesuai dengan tata kaidah hukum atau dengan kata lain realitas hukum adalah hukum dalam tindakan.⁶

⁵ Otje Salman, (1989), *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, hal.35

⁶ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.cit*, hal.137

Pada dasarnya hukum mempunyai hubungan dengan jiwa suatu bangsa, hal ini sesuai dengan pendapat Mazhab Sejarah, didunia ini terdapat bermacam-macam bangsa yang pada tiap-tiap bangsa mempunyai suatu *Volkgeist* jiwa rakyat. Jiwa ini berbeda-beda baik menurut waktu maupun undang-undang setempat. Penerimaan dari adanya jiwa yang beradab ini tampak pada kebudayaannya dari bangsa yang berbeda. Ekspresi itu tampak pula pada hukum yang sudah tentu berbeda pula pada setiap waktu dan tempat.

Hukum sangat bergantung atau bersumber pada jiwa rakyat dan yang menjadi isi dari hukum itu ditentukan oleh pergaulan manusia dari masa ke masa. Dengan demikian hukum itu selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat yang ditentukan oleh pergaulan hidup manusia. Salah satu tokoh dalam aliran sejarah *Friedrich Carl Von Savigny*, antara lain mengatakan : “*Das recht nicht gemacht, est ist and wird mit dem volke* yang artinya hukum itu tidak dibuat tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat.”⁷

Searah dengan paham aliran sejarah dan kebudayaan, Eugen Ehrlich, tokoh aliran *Sociological Jurisprudence*, hukum

yang baik adalah hukum yang hidup dimasyarakat. Tujuan pokok teori-teori yang dikemukakan adalah meneliti latar belakang aturan-aturan formal yang dianggap sebagai hukum yang mengatur semua aspek kemasyarakatan yang olehnya disebut sebagai hukum yang hidup (*living law*).

Hukum yang hidup di masyarakat adalah hukum yang dilaksanakan dalam masyarakat sebagai hukum yang diterapkan oleh negara. Ehrlich lebih lanjut mengatakan, bahwa hukum tunduk pada kekuatan-kekuatan tertentu. Hukum sendiri tidak akan mungkin efektif oleh karena ketertiban pada pengakuan sosial terhadap hukum dan bukan pada penerapannya secara resmi oleh negara.

Bagi Erhlich, tertib sosial didasarkan fakta diterimanya hukum yang didasarkan pada aturan dan norma sosial yang tercermin dalam sistem hukum. Secara konsekwen ia beranggapan bahwa mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan sistem hukum harus mempunyai hubungan yang erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan. Kesadaran itu harus ada pada setiap anggota profesi hukum yang bertugas mengembangkan hukum yang hidup (*living law*) dan menentukan

⁷ Lili Rasjidi, (2008), *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.65

ruang lingkup hukum positif dalam hubungannya dengan hukum yang hidup.

Sebagaimana yang telah disebutkan hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat. Yang berarti bahwa hukum itu mencerminkan nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat. Bertitik tolak dari pandangan tersebut, maka hukum dengan moral itu sama. Immanuel Kant dengan tegas memisahkannya, moral adalah suatu masalah yang berkenaan dengan motif yang bersifat intern bagi individu-individu.

Hukum berkenaan dengan sifat ekstrim, yaitu yang menyangkut perbuatan manusia untuk menyesuaikan diri pada keadaan ekstern yaitu sebagai yang ditentukan oleh hukum positif. Pendapat ini dianut oleh aliran hukum alam yang pada awalnya menyatakan bahwa hukum alam itu bersifat universal, berlaku sepanjang zaman dan berlaku tidak abadi, melainkan dasar daripada hukum berubah-ubah sepanjang waktu dan tempat akibatnya hukum alam yang dihasilkan juga berubah-ubah setiap waktu. Salah satu tokoh yang menganut aliran ini adalah Rudolf Stammler, yang menyatakan bahwa adil tidaknya suatu hukum terletak pada

dapat tidaknya hukum itu memenuhi kebutuhan manusia.⁸

Hukum alam disebut sebagai asas-asas hukum umum. Beberapa tokoh yang menyebutnya adalah Duguil dengan *Soliderete Social*, Hans Kelsen dengan *Ground Norm*, dengan paham hukum alam sebagai asas hukum umum nampaknya berkembang karena sampai saat ini diakuinya moral sebagai asas hukum, seperti yang dikatakan Soetandyo Wignyosoebroto, hukum adalah sebuah konsep dan tidak ada konsep tunggal mengenai apa yang disebut hukum itu. Dalam sejarah perkembangan pengkajian hukum, tercatat sekurang-kurangnya 3 (tiga) konsep hukum yang pernah dikemukakannya, yaitu :

- a. Hukum sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal dan menjadi bagian inheren dari sistem hukum alam.
- b. Hukum sebagai kaidah-kaidah positif yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu dan tertib sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi.
- c. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional didalam sistem

⁸ Lili Rasjidi, (1989), *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, hal.36

kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses pengarahannya dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru.⁹

Konsep (a) tersebut adalah konsep yang berwarna moral dan filosofis, yang melahirkan cabang kajian hukum yang amat moralis, konsep (b) merupakan konsep positif, pragmatis realis dan yang melahirkan kajian-kajian ilmu hukum positif. Konsep (c) adalah sosiologi atau antropologi hukum atau cabang kajian akhir-akhir ini banyak dikenal dengan nama "Hukum dan Masyarakat".

2. Kebijakan Non Penal Dalam Penanggulangan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika

Kebijakan dalam penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana narkotika di wilayah hukum Kepolisian Resor Kota Surabaya merupakan bagian dari politik hukum. Kebijakan tersebut merupakan upaya komprehensif dalam mewujudkan generasi muda yang sehat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Soehardjo Sastrosoehardjo yang mengemukakan :

Politik hukum tidak berhenti setelah dikeluarkan undang-undang, tetapi justru

disinilah baru mulai timbul persoalan-persoalan. Baik yang sudah diperkirakan atau diperhitungkan sejak semula maupun masalah-masalah lain yang timbul dengan tidak terduga. Tiap undang-undang memerlukan jangka waktu yang lama untuk memberikan kesimpulan seberapa jauh tujuan politik hukum undang-undang tersebut bias dicapai. Jika hasilnya diperkirakan sulit untuk dicapai, apakah perlu diadakan perubahan atau penyesuaian seperlunya.¹⁰

Kebijakan penanggulangan tindak pidana penyalahgunaan narkotika tidak bias lepas dari tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai warga negara berkewajiban untuk memberikan perhatian pelayanan pendidikan melalui pengembangan ilmu pengetahuan. Disisi lain perhatian pemerintah terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat khususnya yang berdampak dari gangguan dan perbuatan pelaku tindak pidana narkotika. Kebijakan yang diambil dalam menanggulangi narkotika bertujuan untuk melindungi masyarakat itu sendiri dari bahaya penyalahgunaan narkotika.

⁹ Soejono H. Abdurrahman. (2010). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm.88.

¹⁰ Wisnubroto dan G. Widiatna. (2005). *Pembaharuan Hukum Acara Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.10.

Kebijakan penanggulangan tindak pidana penyalahgunaan narkoba merupakan kebijakan hukum positif yang pada hakikatnya bukanlah semata-mata pelaksanaan undang-undang yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis, dogmatis. Di samping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.

Upaya penanggulangan tindak pidana atau yang biasa dikenal dengan politik “politik kriminal” dapat meliputi ruang lingkup yang cukup luas yakni penerapan hukum pidana, pencegahan tanpa pidana dan mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kesejahteraan dan kepidanaan lewat media massa. Dalam hal tersebut dapat dipahami upaya untuk mencapai kesejahteraan melalui aspek penanggulangan secara garis besarnya dapat dibagi menjadi 2 (dua) jalur, yaitu : lewat jalur “penal” (hukum pidana) dan lewat jalur “non penal” (bukan / diluar hukum pidana). Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur

“penal” (penindasan / pemberantasan / penumpasan) sesudah kejahatan terjadi. Sedangkan jalur “non penal” lebih menitik beratkan pada sifat preventif (pencegahan / penangkalan / pengendalian) sebelum terjadi kejahatan. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar, karena tindakan represif pada hakekatnya undang-undang dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas.¹¹

Upaya penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana narkoba ini akan diawali dengan upaya preventif dan represif, yaitu berupa pencegahan / penangkalan / pengendalian sebelum tindak pidana tersebut terjadi melalui kebijakan non penal yang kemudian dilanjutkan dengan upaya penal atau dengan upaya represif (penindasan / pemberantasan / penumpasan) sesudah tindak pidana narkoba itu terjadi.

Narkoba merupakan zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintesis maupun semi sintesis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri. Karena manfaatnya tersebut, maka pasokan terhadap narkoba sangat diperlukan di

¹¹ Sudarto. (2001). *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hlm.118.

bidang kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Efek penurunan kesadaran misalnya dapat membantu pasien insomnia untuk dapat beristirahat, efek penghilang nyeri juga sangat membantu pasien pasca operasi. Oleh sebab itu, peredaran narkotika tidak dilarang di Indonesia, yang dilarang adalah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika.

Penyalahgunaan narkotika merupakan permasalahan kompleks baik dilihat dari faktor penyebab maupun akibatnya penyebabnya merupakan kompleksitas dari berbagai faktor, termasuk faktor fisik dan kejiwaan pelaku serta faktor lingkungan mikro maupun makro. Akibatnya pun sangat kompleks dan luas tidak hanya terhadap pelakunya tetapi juga menimbulkan beban psikologis, sosial, dan ekonomis bagi orang tua dan keluarganya, serta menimbulkan dampak yang merugikan terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan umat manusia.

Secara ekonomis, penyalahgunaan narkotika dan psikotropika menimbulkan biaya yang sangat besar, baik terhadap pelakunya, orang tua atau keluarganya, maupun terhadap perekonomian nasional. Pelakunya harus mengeluarkan sejumlah besar uang untuk membeli narkotika dan psikotropika yang harganya sangat mahal

untuk memenuhi ketagihan akan narkotika dan psikotropika yang terus-menerus dan makin meningkat. Seandainya yang bersangkutan mengikuti program perawatan dan pemulihan, maka pelaku dan keluarganya harus mengeluarkan sejumlah uang yang sangat besar untuk biaya perawatan dan pemulihannya. Disamping sangat mahal serta memerlukan waktu yang lama, tidak ada yang menjamin pelaku dapat pulih sepenuhnya.

Kebijakan non penal terhadap upaya penanggulangan dan pemberantasan terhadap penyalahgunaan narkotika sangat penting untuk dilakukan sedini mungkin sebab mencegah tentunya lebih baik dari pada mengobati, dalam artian bahwa upaya pencegahan lebih baik, murah, dan lebih hemat biaya dari pada upaya lainnya. Selain itu juga menjadi upaya strategis untuk meniadakan resiko.

Pencegahan adalah upaya untuk membantu individu menghindari memulai atau mencoba menyalahgunakan narkotika dan psikotropika, dengan menjalani cara dan gaya hidup sehat, serta mengubah kondisi kehidupan yang membuat individu mudah terjangkau penyalahgunaan narkotika.

Sejarah penyalahgunaan narkotika didunia menunjukkan bahwa jenis narkotika dan psikotropika yang

disalahgunakan berubah dari masa ke masa, dahulu jenis narkotika, sekarang jenis *amphetamine* yang banyak disalahgunakan dan berada dari kawasan satu ke kawasan lainnya, tetapi yang paling penting adalah bahwa penyalahgunaan narkotika menunjukkan peningkatan tajam dimanapun di seluruh dunia.

Menghadapi permasalahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan psikotropika yang makin serius di hampir semua negara diseluruh dunia, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam sidang *International Conference on Drug Abuse and Ihill Trafficking*, tanggal 17 – 25 Juni 1987 di Wina, Austria telah menggariskan *Comperehensive Multidisciplinary Outline (CMO)* yang berisi rekomendasi-rekomendasi tentang tindakan praktis di bidang penanggulangan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan psikotropika kepada negara-negara dan badan-badan nasional untuk digunakan sebagai pedoman bagi instansi pemerintah dan non pemerintah.

CMO tersebut menggariskan asas-asas umum bagi penyusunan strategi nasional penanggulangan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan psikotropika oleh badan nasional yang bersangkutan, dalam kaitan ini di

Indonesia adalah Badan Narkotika Nasional (BNN), sebagai berikut :

- a. Menentukan sasaran-sasaran yang jelas dan dapat dicapai.
- b. Menentukan kelompok-kelompok sasaran dengan mengutamakan upaya menanggulangi penyalahgunaan narkotika dan psiktropika di kalangan remaja.
- c. Menggunakan pendekatan seimbang antara pengurangan permintaan gelap (*demand reduction*) dan pengawasan peredaran gelap narkotika dan psikotropika (*supply reduction*).
- d. Menentukan program jangka panjang yang bersifat komprehensif.
- e. Mengembangkan dan melaksanakan program berdasarkan etiologi dan musabah permasalahan.
- f. Mengadakan evaluasi berkala terhadap hasil-hasil yang dicapai dari program-program yang dilaksanakan.
- g. Mengkoordinasikan dan menterpadukan tugas dan program dari semua instansi terkait pada tingkat nasional dan daerah.
- h. Merumuskan, melaksanakan strategi nasional dengan memperhatikan sumber dan potensi yang ada serta menggunakan pendekatan pembiayaan efektif, bila perlu dengan bantuan dari luar negeri.

- i. Memantau dan mengembangkan potensi kegiatan masyarakat.
- j. Memanfaatkan secara maksimal pengalaman negara-negara lain dalam penanggulangan permasalahan narkoba dan psikotropika serta memberikan pengalaman sendiri kepada negara lain.

Kebijakan non penal dalam menanggulangi dan memberantas tindak pidana narkoba juga perlu dilakukan terhadap anak (Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang dimaksud anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan). Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa anak seringkali dijadikan sebagai target bagi jaringan narkoba untuk menggunakan atau mengedarkan narkoba, apalagi dengan jiwa muda mereka yang selalu ingin mencoba sesuatu yang baru.

Terkait dengan kebijakan non penal ini maka Muhammad Joni dan Zulchaina Tanamas setidaknya merekomendasikan beberapa alternatif untuk menangani masalah anak, yakni :

- a. Merumuskan program aksi nasional untuk perlindungan anak dan penegakan hak-hak anak, baik yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga

swadaya masyarakat, perguruan tinggi dan lembaga yang konsern lainnya.

- b. Melakukan kampanye nasional perlindungan anak sebagai upaya membangkitkan kesadaran masyarakat (*public awareness rising*) terhadap masalah yang melanda anak-anak.
- c. Membentuk lembaga khusus yang bekerja untuk memberikan perlindungan.
- d. Melakukan kajian dan pengembangan masalah anak, hukum anak dan perangkat pendukung penegakan hak-hak anak.
- e. Melakukan pengembangan sumber daya manusia dan penguatan lembaga (*capacity building*) khususnya lembaga swadaya masyarakat yang konsern dengan masalah anak dan hak-hak anak.
- f. Membangun jaringan kerja (*networking*) nasional dan internasional dengan lembaga dan organisasi yang menangani masalah anak-anak.¹²

Permasalahan psikologis oleh anak dapat menjadi pemicu penyalahgunaan narkoba oleh anak. oleh sebab itu komunikasi antara orang tua, guru, lingkungan sosial dengan anak perlu dilakukan dengan optimal.

¹² Muhammad Joni dan Zulchaina Tanamas. (2004). *Aspek Hukum Perlindungan Anak Dalam Perspektif Konvensi Anak*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.4-5.

Penyalahgunaan narkoba oleh anak merupakan masalah sosial yang dapat diatasi dengan kebijakan sosial atau kebijakan non penal.

Kebijakan non penal dilakukan dengan penyuluhan, tatap muka dan peredaran pamflet untuk mencegah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Upaya-upaya tersebut telah dilakukan di sekolah-sekolah hingga pada tingkat desa / kelurahan. Pendekatan melalui ceramah dan sosialisasi mengenai narkoba dan bahaya penyalahgunaan narkoba di sekolah diformat dengan bahasa yang menarik. Polisi selaku penegak hukum berusaha untuk menjadi sahabat mereka.

Sosialisasi pada tingkat desa atau kelurahan ditujukan kepada warga desa atau kelurahan maupun secara khusus kepada Karang Taruna yang beranggotakan para pemuda di desa atau kelurahan setempat. Pendekatan juga dilakukan pada tokoh agama dan tokoh adat agar dapat mengawasi dan memberikan panutan bagi generasi muda.

Bertolak dari upaya preventif (pencegahan) penyalahgunaan narkoba dan psikotropika, Badan Nasional Narkotika (BNN), berusaha mengembangkan strategi pencegahan penyalahgunaan narkoba dan

psikotropika guna meningkatkan efektifitasnya dengan menyelenggarakan “Temu Pakar”. Dalam temu pakar, pencegahan penyalahgunaan narkoba dibahas secara komprehensif dari berbagai perspektif ilmu : antropologi budaya, sosiologi, komunikasi, psikologi, ilmu kesehatan masyarakat.

Manusia selalu mengembangkan kebudayaan sebagai kerangka acuan dalam memahami dan menyesuaikan diri dengan lingkungannya dan pada waktu yang sama harus belajar memahami dan menghayati kebudayaannya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, pemahaman dan penghayatan kebudayaan tidak bebas dan perbedaan penafsiran, penyimpanan dan pembaharuan.

Pembaharuan atau penyimpangan yang dilakukan oleh sejumlah kecil orang akibat pengaruh dari banyak faktor internal dan eksternal kebudayaan yang bersangkutan. Salah satu faktornya adalah dorongan keingintahuan manusia yang sangat kuat serta ketidakpuasannya atas diri dan lingkungan. Penyalahgunaan narkoba dan psikotropika merupakan bagian dari dorongan kuat keingintahuan manusia, ingin coba, dan ingin meningkatkan kesenangan.

Sementara itu, situasi kehidupan masyarakat yang penuh pancaroba, krisis,

ketidakpastian, dan kesenjangan sosial, merupakan situasi yang rawan ketegangan jiwa bagi masyarakat. Demikian pula situasi diatas mengakibatkan melemahnya homogenitas dan pengawasan sosial. Situasi kehidupan demikian pada gilirannya menimbulkan kerentanan terhadap penyalahgunaan narkoba.

Situasi kehidupan masyarakat demikian belum diimbangi oleh pendidikan pengembangan watak perwujudan diri, dengan kepribadian, serta pendidikan sosial dalam menghadapi kehidupan yang penuh persaingan, sehingga para remaja mencari cara penyaluran ketegangan tersebut dengan berpaling pada narkoba. Hanya sedikit remaja yang mendapatkan suasana kehangatan dan perhatian didalam keluarga. Banyak remaja yang jatuh kedalam lingkungan kelompok remaja, dengan segala dampak buruknya.

Pencegahan penyalahgunaan narkoba perlu memberikan perhatian kepada kelompok sebaya. Para orang tua perlu diingatkan kembali tentang peran utamanya di bidang pendidikan anak. sementara pendidikan dasar perlu diluruskan kembali kepada pengembangan kepribadian dan pembentukan watak.

Secara ekonomi, narkoba merupakan gejala ekonomi kapitalis

internasional yang menjanjikan keuntungan besar, karenanya menjadi komoditas pasar gelap yang diminati kapitalis besar sampai pengedar. Secara sosial budaya narkoba telah merupakan bagian dari gaya hidup modern, pola konsumsi *conspicius*, *hedomis* dan *emulative*, antara lain : sebagai pemicu korupsi. Narkoba juga telah menjadi alat komunikasi sosial dan simbol status bagi kalangan tertentu.

Penyalahgunaan narkoba juga merupakan wujud kebodohan masyarakat yang merupakan cerminan dari kelemahan sifat manusia, seperti masyarakat Indonesia yang masyarakatnya banyak yang belum memahami bahaya penyalahgunaan narkoba. Kombinasi dari gejala-gejala tersebut saling memperkuat secara politis, narkoba merupakan gejala penghancuran sosial-budaya.

Strategi komunikasi pencegahan penyalahgunaan narkoba perlu memperhatikan :

- a. Khalayak yang heterogen mempunyai pilihan media masing-masing. Untuk kampanye melawan penyalahgunaan narkoba secara besar-besaran, harus terlebih dahulu ada base line data.
- b. Heterogenitas khalayk menjadi dasar pilihan media yang digunakan.

- c. Isi pesan harus disesuaikan dengan tingkat pendidikan khalayak.
- d. Memanfaatkan tugas humas.
- e. Membangun kerjasama dengan pihak media.
- f. Merangkul para pemuka agama, pemuka masyarakat baik formal maupun informal.
- g. Membangun kerjasama dengan asosiasi periklanan.
- h. Membangun kerjasama dengan kelompok pemuda.
- i. Membangun kerjasama dengan pihak pengusaha.
- j. Membangun kerjasama dengan pihak perguruan tinggi.
- k. Meningkatkan kegiatan pemasaran sosial.
- l. Menggunakan iklan layanan masyarakat.

Ada 7 (tujuh) predisposisi pengguna narkotika dan psiktropika, yaitu :

- a. Sensitive terhadap perasaan menyenangkan.
- b. Tidak mampu mengendalikan perilaku, impuls sesaat lebih dominan.
- c. Tidak punya pengetahuan tentang cara mengendalikan dan mengatasi masalah.
- d. Impulsive, punya pola otomatis dan non reflektif.
- e. Cepat bosan, toleransi rendah terhadap rutinitas.

- f. Toleransi rendah terhadap frustrasi.
- g. Tidak mampu melihat masa depan, dan lebih berorientasi kekinian.

Para pengguna narkotika dan psikotropika mempunyai keyakinan inti yang mendasari perbuatannya, misalnya merasa dikucilkan oleh teman-teman, keyakinan permisif, keyakinan akan penyembuhan. Upaya pencegahan penyalahgunaan narkotika :

- a. Bagi orang tua :
 1. Menyadarkan para orang tua bahwa penyalahgunaan narkotika bias mengenai siapa saja, termasuk anak-anaknya yang berperilaku manis.
 2. Agar orang tua waspada dan mampu mendeteksi secara dini perilaku anak-anaknya dengan mempelajari gejala-gejala penyalahgunaan narkotika serta cara penanggulangannya.
- b. Bagi remaja.
 1. Hindari perbuatan, dan kebiasaan merokok, dan minum-minuman keras.
 2. Mengembangkan diri, harga diri dan kepercayaan diri.
 3. Mengembangkan cara berpikir alternatif untuk meluruskan keyakinan yang salah.

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika merupakan masalah sosial

sekaligus menjadi masalah hukum dalam masyarakat. Penanggulangan terhadap penyalahgunaan narkoba dilakukan melalui kebijakan yang terarah. Carl Frederich merinci apa yang pokok dalam suatu kebijakan yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) dan kehendak (*purpose*).¹³

Berpijak pada pendapat tersebut maka kebijakan non penal yang dilakukan telah memiliki tujuan, yakni : menciptakan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Kebijakan non penal ditujukan pada anak (termasuk remaja usia sekolah) dan masyarakat umum. Kebijakan ini bukan hanya menjadi kehendak pemerintah atau penegak hukum melainkan kehendak seluruh masyarakat dalam menjamin keberlangsungan generasi bangsa Indonesia yang sehat

D. Penutup

Upaya penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana narkoba di wilayah hukum dilakukan melalui kebijakan non penal (*non penal policy*) dan kebijakan penal (*penal policy*). Kebijakan non penal dilakukan melalui upaya-upaya

yang bersifat preventif dan represif yang diimplementasikan melalui penyuluhan, safari narkoba, penyebaran pamphlet dan baliho serta pendekatan terhadap tokoh adat dan agama serta pembinaan terhadap masyarakat.

Pendekatan ini dilakukan oleh Kepolisian bekerjasama dengan BNN dan para ahli melalui perspektif antropologi budaya, sosiologi, komunikasi, psikologi, pendidikan hidup sehat (ilmu kesehatan masyarakat). Kebijakan non penal ditujukan pada anak (termasuk remaja usia sekolah) dan masyarakat umum. Upaya penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana narkoba dengan kebijakan penal.

E. Daftar Pustaka

- Barda Nawawi Arief,(2005), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sudarto, (2004), *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung.
- O.C. Kaligis dan Soedjono Dirdjosisworo, (2006), *Narkoba Dan Peradilan di Indonesia, Reformasi Hukum Pidana Melalui Perundang-undangan dan Peradilan*, Kaligis Associates, Jakarta.
- Kepolisian RI, Komando Daerah Kepolisian X, Jawa Timur, (2009),

¹³ Said Zainal Abidin. (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, hlm.20.

- Pola Penanggulangan Penyalahgunaan Narkotika, Yayasan Generasi Muda.*
- Kusno Adi, *Kebijakan Kriminal Dalam penanggulangan Tindak Pidana Narkotika Oleh Anak*, UMM Press, Malang.
- Andi Hamzah, (1997), *Sistem Pidana Dan Pemindaan Indonesia*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, (2004), *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- C.S.T Kansil dan Christie S.T. Kansil, *Pokok-pokok Hukum Pidana Untuk tiap orang*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Chairul Huda, (2006), *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Fajar Interpratama, Jakarta.