

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Beberapa tahun terakhir ini, jumlah penyalahguna narkotika di Indonesia semakin meningkat. Peningkatan tersebut terjadi pada setiap tahunnya. Tentu keadaan yang seperti ini sangatlah memprihatinkan, khususnya untuk perkembangan generasi bangsa Indonesia nantinya. Dilihat dari lingkup geografis, Indonesia yang merupakan negara berkembang tentu mempunyai lokasi yang dinilai strategis. Namun, dengan lokasi wilayah yang strategis tersebut membuat Indonesia menjadi negara yang berpotensi untuk dijadikan tempat pengedaran narkotika secara ilegal yang dilakukan oleh oknum-oknum tidak bertanggung jawab. Pengedaran dan penggunaan narkotika bukanlah suatu hal yang dilarang atau dinilai melanggar hukum jika dilakukan maupun digunakan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika bahwa narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang tersebut.¹ Penggunaan Narkotika tidak sepenuhnya salah, asal dipergunakan dengan tepat maka diperbolehkan. Salah satu contohnya, yaitu narkotika digunakan dalam pengobatan dan pelayanan kesehatan. Penggunaannya juga harus didasarkan pada resep dokter dan bila disalahgunakan atau tidak mengikuti standar pengobatan yang berlaku di Indonesia maka akan menimbulkan kerugian bagi perorangan maupun masyarakat sekitar.²

¹ Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

² Fransiska Novita Eleanora, 2022, *Bahaya Penyalahgunaan Narkotika Serta Usaha Pencegahan Dan Penanggulangannya (Suatu Tinjauan Teoritis)*, Jurnal Hukum, Vol. 25 No. 1, <http://dx.doi.org/10.26532/jh.v25i1.203>.

Pengguna narkoba yang menggunakan narkoba namun tanpa hak dan melawan hukum disebut juga sebagai penyalahguna narkoba.³ Penyalahguna narkoba dibagi menjadi dua kategori, yaitu pecandu dan korban dimana keduanya merupakan korban dari narkoba sehingga pantas diberi sebutan sebagai “orang sakit” yang wajib menjalani pengobatan dengan memasukkannya ke lembaga rehabilitasi untuk menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial.⁴ Rehabilitasi medis dan sosial diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 04 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkoba ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial. Peraturan tersebut merupakan revisi dari Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 07 Tahun 2009 tentang Menempatkan Pemakai Narkoba Ke Dalam Panti Terapi dan Rehabilitasi.

Sebelum penyalahguna narkoba ditempatkan ke dalam lembaga rehabilitasi, baik itu rehabilitasi medis maupun rehabilitasi sosial perlu melalui proses asesmen terlebih dahulu. Proses asesmen tersebut dilakukan oleh tim asesmen terpadu yang terdiri dari tim dokter dan tim hukum. Tim dokter meliputi dokter dan psikolog sedangkan tim hukum meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), Badan Narkoba Nasional (BNN), Kejaksaan, Kementerian Hukum, dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Hal tersebut diatur dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-029/A/JA/12/2015 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Pecandu Narkoba dan Korban Penyalahgunaan Narkoba Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi. Pembentukan tim asesmen terpadu ini bertujuan untuk mendapatkan informasi terkait narkoba dari penyalahguna narkoba dan pecandu narkoba. Secara khusus dibentuknya tim asesmen terpadu ini adalah untuk mengetahui peran dari seseorang yang ditangkap atau tertangkap tangan karena narkoba

³ Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, op.cit.

⁴ Muslikan dan Muhammad Taufiq, 2019, *Pelaksanaan Assesmen Tentang Rehabilitasi Terhadap Korban Penyalahgunaan Narkoba Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Living Law, Vol. 11 No. 1, <https://doi.org/10.30997/jill.v11i1.1639>.

mulai dari tingkat keparahan hingga merekomendasikan rencana terapi dan rehabilitasi terhadap pecandu atau penyalahguna narkoba.⁵ Terdapat banyak proses, seperti adanya pemeriksaan, analisis, hingga akhirnya diadakan pertemuan untuk menetapkan rekomendasi dari tim asesmen terpadu.

Penentuan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba diputuskan oleh hakim dalam putusan pengadilan dan putusan tersebut bersifat berkekuatan hukum tetap. Namun pada pelaksanaannya, mayoritas dari putusan terhadap penyalahguna narkoba memutuskan untuk dipidana penjara. Padahal kepada para penyalahguna narkoba haruslah direhabilitasi sesuai dengan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Narkotika. Tentunya masyarakat menilai sistem peradilan di Indonesia bersifat punitif dengan bukti jumlah penghuni Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) tidak sebanding dengan kapasitas yang disediakan (*overcapacity*).

Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam) Mahfud MD menyampaikan bahwa sebagian besar penghuni Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) adalah narapidana terkait kasus Tindak Pidana Narkotika, yaitu terdapat 50% (lima puluh persen) berdasarkan data yang diberikan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan atau Ditjenpas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Agustus 2021. Ditemukan berbagai celah hukum yang dinilai dapat menghambat pemberantasan serta peredaran gelap dari narkoba dan telah terjadi tarik menarik dalam waktu yang cukup lama terhadap penyalahguna narkoba yang secara formal berada pada dua dimensi, yaitu dimensi hukum dan dimensi kesehatan. Hingga akhirnya “dimenangkan” oleh dimensi hukum dengan adanya penahanan pada proses penyidikan, penuntutan, serta pemberlakuan hukuman penjara yang dinilai mengabaikan penempatan dalam lembaga rehabilitasi.⁶

⁵ Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 11 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penanganan Tersangka dan/atau Terdakwa Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi.

⁶ Anang Iskandar, 2019, *Penegakan Hukum Narkotika (Rehabilitatif terhadap Penyalahguna dan Pecandu, Represif terhadap Pengedar)*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm 60.

Dalam menangani kasus penyalahgunaan narkoba, terdapat dua metode berupa *prevention without punishment* dengan cara sebagai seorang pecandu narkoba diwajibkan untuk melapor dan implementasi dari penegakan hukum rehabilitasi dengan pendekatan keadilan restoratif. Dari kedua metode tersebut, rehabilitasi dengan keadilan restoratif menjadi metode yang seringkali dipilih. Memang terdapat beberapa keuntungan dari keadilan restoratif atau yang biasa disebut dengan *restorative justice* jika diterapkan dalam kasus penyalahgunaan narkoba. Salah satunya adalah dapat mengurangi jumlah penghuni Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) yang dinilai sudah melebihi batas (*overcapacity*).

Dengan adanya *restorative justice* diharapkan mampu untuk mengubah pemidanaan menjadi proses dialog dan mediasi yang melibatkan pelaku, korban, dan keluarga pelaku/korban dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama menciptakan kesepakatan atas penyelesaian perkara pidana yang adil, serta sebagai salah satu wujud dari perlindungan terhadap hak asasi manusia yang diberikan oleh negara. Perlindungan dengan memperhatikan rasa keadilan terhadap sesama manusia. Seorang pecandu narkoba dan juga korban dari penyalahgunaan narkoba tidaklah benar jika hanya dipandang sebagai pelaku dari suatu tindak pidana namun juga mereka sebagai korban. Oleh karena itu, rehabilitasi merupakan alternatif hukuman yang tepat untuk diberikan.

Pengaturan mengenai rehabilitasi ditentukan dalam SEMA Nomor 04 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan Dan Pecandu Narkoba Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis Dan Rehabilitasi Sosial. Salah satu syarat dalam perkara penyalahgunaan narkoba yaitu batas konsumsi dengan jumlah kepemilikan narkoba terbatas untuk pemakaian sehari. Dalam hal ini merupakan ranah penyidik seperti diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif dan penuntut seperti dalam Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkoba Melalui Rehabilitasi

Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif Sebagai Pelaksana Asas Dominus Litis Jaksa untuk melakukan penyidikan dan penuntutan secara obyektif untuk mengetahui peran dari orang tersebut. Mengetahui perannya apakah sebagai pecandu atau seorang pecandu merangkap sebagai pengedar.

Pada praktiknya, penerapan *restorative justice* seringkali dalam prosesnya hanya berhenti pada tahap penyidikan yang dilakukan oleh penyidik. Disisi lain melupakan peran penuntut yang sebelumnya tergabung dalam tim asesmen terpadu yang berperan untuk mengeluarkan rekomendasi terkait rehabilitasi untuk seorang penyalahguna dan pecandu narkoba. Terlihat bahwa telah terjadi koordinasi yang dinilai kurang antara penyidik dengan penuntut. Padahal seharusnya keduanya memiliki peranan penting di dalam penerapan keadilan restoratif terhadap penyalahguna narkoba.

Kejaksaan sendiri telah mengoptimalkan penerapan *restorative justice* pada rehabilitasi. Hal tersebut diatur dalam Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkoba Melalui Rehabilitasi Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif Sebagai Pelaksana Asas Dominus Litis Jaksa. Peraturan tersebut menawarkan solusi untuk mengalihkan maupun dengan kata lain menempatkan penyalahguna narkoba keluar dari sistem peradilan pidana dan memberikan alternatif bagi penyelesaiannya dengan pendekatan yang menciptakan keadilan atau yang biasa dikenal dengan pendekatan *restorative justice*.

Adanya pedoman tersebut menjadi bukti dari penerapan asas dominus litis yang dimiliki oleh jaksa untuk menghadirkan konsep rehabilitasi sebagai keadilan *restorative* bagi para penyalahguna narkoba dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021. Hal ini dipertimbangkan berdasarkan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan, serta asas pidana sebagai suatu upaya terakhir, *cost and benefit analysis*, dan pemulihan pelaku.

Oleh karena itu, penulis merasa tertarik untuk membahas lebih lanjut tentang peran dan kendala Jaksa Penuntut Umum terkait penerapan

restorative justice dalam rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba. Penulis mengkajinya dalam skripsi yang berjudul” **“PERAN JAKSA PENUNTUT UMUM DALAM PENERAPAN REHABILITASI TERHADAP PENYALAHGUNA NARKOTIKA DENGAN PENDEKATAN RESTORATIVE JUSTICE (Studi Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021)”**”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba dengan pendekatan *restorative justice*?
2. Bagaimana kendala Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam ruang lingkup penelitian skripsi ini, penulis memberikan batasan ruang lingkup yang bertujuan agar tepat pada inti dari permasalahan yang menjadi pembahasan dalam skripsi ini. Penulis memfokuskan batasan dalam ruang lingkup penelitian pada skripsi ini sebagai berikut:

1. Pembahasan mengenai peran Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba dengan pendekatan *restorative justice*;
2. Pembahasan mengenai kendala Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba.

D. Tujuan dan Manfaat

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui peran Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba dengan pendekatan *restorative justice*;
- b. Untuk mengetahui kendala Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba..

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian memiliki pengertian, yaitu penjelasan yang berguna bagi pihak terkait, seperti bagi penulis sendiri, pihak lembaga pendidikan, bagi pembuat kebijakan dan sebagainya dengan pokok

permasalahan yang diteliti.⁷ Berdasarkan kepada tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini sangat diharapkan dapat memberikan pemikiran, memperkaya konsep, serta teori mengenai *restorative justice* yang diterapkan dalam kasus narkoba, yaitu pada rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba, serta mengetahui bahwa di dalam penerapannya seorang jaksa memiliki kendala tersendiri.

b. Manfaat Praktis

Selain terdapat manfaat teoritis, dalam penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara praktis dengan memberi pemecahan masalah dari rumusan masalah yang ada khususnya terkait penerapan *restorative justice* jika diterapkan dalam kasus narkoba terkhusus pada rehabilitasi terhadap penyalahguna narkoba. Kemudian, penelitian ini diharapkan dapat menjadi wadah aspirasi untuk menemukan jalan keluar bagi kendala yang dialami Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan *restorative justice* terhadap penyalahguna narkoba.

E. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu kegiatan ilmiah yang memiliki kaitan dengan cara kerja guna memahami subyek dan obyek dari penelitian tersebut, serta sebagai upaya menemukan jawaban yang mampu dipertanggungjawabkan keilmiahannya dan keabsahannya.⁸

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan penelitian hukum normatif, yaitu pendekatan berbahan

⁷ Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 207.

⁸ Rosady Ruslan, 2010, *Metode Penelitian*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 24.

hukum dengan cara menelaah sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan asas hukum⁹. Menurut Abdulkadir Muhammad, penelitian hukum normatif merupakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji rancangan undang-undang. Penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas, doktrin, penemuan hukum yang bersifat *in concreto*, sistematika, dan taraf sinkronisasi hukum.¹⁰

Pendekatan yuridis normatif dikenal juga dengan pendekatan kepustakaan yaitu pendekatan yang dilakukan dengan membaca sumber-sumber yang berasal dari buku, majalah, dan sumber yang bersifat data lainnya dari berbagai literatur.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan Masalah merupakan hal yang penting dalam melakukan penyusunan pembahasan, yaitu sebagai sumber informasi. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual.

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu penelitian yang dalam hal ini mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai bahan dasar untuk melakukan penelitian.¹¹ Dalam penelitian ini digunakan beberapa sumber yang berasal dari peraturan-peraturan dan juga perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2020 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahtunaan Narkotika Melalui Rehabilitasi Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif Sebagai Pelaksana Asas Dominus Litis Jaksa, Peraturan

⁹ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 51.

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 40-41.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta, hlm 14.

Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, SEMA Nomor 04 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan Dan Pecandu Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis Dan Rehabilitasi Sosial, Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 11 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penanganan Tersangka dan/atau Terdakwa Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-029/A/JA/12/2015 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi.

Kemudian pendekatan konseptual berasal dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dengan dipelajarinya pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum, menemukan ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan.¹² Dalam penelitian hukum ini, akan menghadirkan konseptual terkait kendala yang dihadapi Jaksa Penuntut Umum dalam rehabilitasi terhadap penyalahguna narkotika melalui pendekatan *restorative justice* dan memberikan saran terkait upaya rehabilitasi.

3. Sumber Data

Dalam Penelitian ini akan digunakan 2 (dua) sumber bahan hukum, yaitu sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian adalah beberapa peraturan perundang-

¹² Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 174.

undangan yang berhubungan dengan judul penelitian, yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika;
- 2) Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika Melalui Rehabilitasi Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif Sebagai Pelaksana Asas Dominus Litis Jaksa;
- 3) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif;
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
- 5) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif;
- 6) SEMA Nomor 04 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan Dan Pecandu Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis Dan Rehabilitasi Sosial;
- 7) Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 11 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penanganan Tersangka dan/atau Terdakwa Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi;
- 8) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-029/A/JA/12/2015 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi.

c. Bahan Hukum Sekunder

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum sekunder berupa sumber sumber pengetahuan hukum, seperti buku, jurnal ilmiah, dan artikel ilmiah, serta wawancara terhadap informan. Dalam penelitian ini, informannya yaitu jaksa dengan tujuan untuk menggali informasi terkait peran Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkotika dan kendala Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan rehabilitasi terhadap penyalahguna narkotika melalui pendekatan *restorative justice*.

d. Cara Pengumpulan Data

Dalam hal pengumpulan data, penulis menggunakan studi kepustakaan yaitu dengan menelaah terhadap buku, literatur, catatan, dan berbagai laporan yang mungkin berkaitan dengan rumusan masalah.

e. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan proses pengolahan data menjadi suatu informasi baru. Proses tersebut dilakukan dengan tujuan supaya karakteristik data menjadi lebih mudah untuk dimengerti serta menjadi solusi untuk suatu permasalahan terlebih khusus yang berkaitan dengan penelitian.