

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan tindak pidana narkotika sebagai *transnational crime* dan *organized crime* telah menjadikan Indonesia sebagai negara yang mempunyai status darurat narkoba. Narkotika pada awalnya hanya digunakan sebagai alat bagi upacara-upacara ritual keagamaan, dan di samping itu juga dipergunakan untuk pengobatan. Adapun jenis narkotika pertama yang digunakan pada mulanya adalah candu atau lazimnya disebut sebagai madat atau opium.¹

Sebenarnya narkotika adalah sesuatu yang memiliki banyak manfaat, sedangkan yang dilarang adalah penyalahgunaannya. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika disebutkan bahwa : “Narkotika hanya dapat digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi”. Dalam upaya peningkatan di bidang pengobatan dan pelayanan kesehatan, narkotika cukup diperlukan ketersediaannya. Akan tetapi yang terjadi banyak tindakan menyalahgunakan narkotika ini hingga peredarannya sangat meresahkan masyarakat. Penyalahgunaan narkotika akan menimbulkan dampak yang berbahaya bagi penggunaannya karena pengguna akan meng-

¹ Kusno Adi, *Diversi Sebagai Upaya Alternatif Penanggulangan Tindak Pidana Narkotika Oleh Anak*, Cetakan Pertama, UMM Press, Malang, 2009, hlm. 3.

alami ketergantungan yang sangat merugikan, sehingga harus dilakukan pengendalian dan pengawasan yang ketat dan saksama.

Penyalahgunaan narkotika sudah sampai pada taraf memprihatinkan, bukan hanya kuantitas penyalahgunaannya yang semakin banyak dan meluas, akan tetapi penggunaannya juga telah menjalar hampir ke lapisan masyarakat mulai dari pelajar hingga pejabat negara pun terlibat dalam tindak pidana narkotika. Peredaran narkotika di Indonesia mempunyai kecenderungan meningkat, dan yang sangat disayangkan pengguna narkotika saat ini sudah mulai dilakukan aparat pemerintah dan penegak hukum.

Penyalahgunaan narkotika oleh beberapa kalangan, pada umumnya disebabkan karena mereka mempunyai anggapan bahwa zat-zat tersebut menjanjikan sesuatu yang dapat memberikan rasa kenikmatan, kenyamanan, kesenangan, ketenangan, dan menghilangkan permasalahan. Adanya anggapan tersebut, korban narkotika menjadi tertarik dan terperangkap dalam penyalahgunaan narkotika, walaupun hal itu sebenarnya hanya dirasakan secara semu.

Banyak diceritakan orang tentang pengaruh narkotika terhadap jasmani dan rohani. Terhadap jasmani, pengaruhnya dapat menghilangkan rasa nyeri, mempertahankan stamina, dan meningkatkan energi. Terhadap rohani, pengaruhnya dapat menenangkan, menidurkan agak lama, menambah semangat. Sebagian narkotika menimbulkan halusinasi, yaitu penglihatan khayali, penciuman khayali, dan pendengaran khayali. Tidak jarang pengaruhnya mendatangkan kebahagiaan dan kenikmatan yang luar biasa.²

Saat ini, perkembangan penggunaan narkotika semakin meningkat dengan pesat dan tidak untuk tujuan pengobatan atau tujuan pengembangan

² Andi Hamzah dan RM. Surachman, *Kejahatan Narkotika Dan Psikotropika*, Edisi Kesatu, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 4.

ilmu pengetahuan, melainkan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang sangat besar, yaitu dengan melakukan perdagangan narkoba secara ilegal atau peredaran gelap narkoba ke berbagai negara.

Peredaran gelap narkoba menimbulkan keprihatinan bagi masyarakat internasional, mengingat dampak yang ditimbulkan akibat penyalahgunaan narkoba yang sangat berbahaya bagi kehidupan berbangsa dan negara, khususnya bagi keberlangsungan pertumbuhan dan perkembangan generasi muda.

Pada saat ini, pemerintah sedang gencar memerangi penyalahgunaan narkoba. Penyalahgunaan narkoba sudah bersifat transnasional (*transnational criminality*) karena dapat melintasi batas-batas negara (*borderless countries*) yang dilakukan dengan menggunakan modus operandi dan teknologi yang canggih, dengan jaringan manajemen yang rapi serta didukung pula oleh jaringan organisasi luas, lalu masuk ke Indonesia sebagai negara transit (*transit state*) atau bahkan sebagai negara tujuan perdagangan narkoba secara ilegal (*point of market state*), dan sudah banyak menimbulkan korban terutama di kalangan generasi muda bangsa, hingga pada tingkat yang mengkhawatirkan sehingga sangat membahayakan sendi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Sebagaimana disebutkan bahwa pada umumnya, para pelaku tindak pidana narkoba, terutama kelompok pemakai adalah orang-orang yang berusia muda, bahkan ada juga yang melibatkan pejabat dan aparat penegak

hukum itu sendiri. Meningkatnya tindak pidana narkoba ini pada umumnya disebabkan 2 (dua) hal, yaitu :³

1. Bagi para pengedar menjanjikan keuntungan yang besar, sedangkan bagi para pemakai menjanjikan ketentraman dan ketenangan hidup, sehingga beban psikis yang dialami dapat dihilangkan;
2. Janji yang diberikan narkoba itu menyebabkan rasa takut terhadap risiko tertangkap menjadi berkurang, bahkan sebaliknya akan menimbulkan rasa keberanian.

Keadaan semacam itulah yang menyebabkan terciptanya kemudahan bagi terbentuknya mata rantai peredaran narkoba, dan hal itu terus berkembang seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, bahkan tidak menutup kemungkinan di kota-kota besar di Indonesia terdapat mata rantai perdagangan narkoba internasional.

Negara Indonesia adalah negara hukum. Negara yang didasarkan atas hukum yang berlaku, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis, oleh karena itu semua warga negara Indonesia tanpa ada kekecualiannya, wajib taat kepada hukum. Tidak peduli rakyat kecil, pengusaha maupun pejabat tinggi wajib mentaati hukum. Seluruh tindak tanduk atau perbuatan yang dilakukan di dalam negara Indonesia, wajib didasarkan atas hukum yang berlaku. Demikian pula apabila terjadi pelanggaran maupun sengketa hukum maka harus diselesaikan secara hukum.

Mengenai tindak pidana narkoba, sebagaimana disebutkan saat ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Undang-Undang tersebut pada pokoknya mengatur narkoba hanya digunakan

³ Moh. Taufik Makaro, Suhasril, dan Moh. Zakky A.S., *Tindak Pidana Narkoba*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hlm. 6.

untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan ilmu pengetahuan. Pelanggaran terhadap peraturan ini, diancam dengan hukuman pidana yang tinggi dan berat. Selain hukuman pidana penjara, pelakunya juga dihukum pidana denda.

Dengan banyaknya kasus-kasus narkoba yang terjadi belakangan ini, menandakan bahwa ada perbuatan-perbuatan yang tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Dengan kata lain, terdapat sebagian warga masyarakat yang tidak patuh terhadap perundang-undangan narkoba.

Terhadap perbuatan-perbuatan yang menyimpang tersebut, hukum harus tetap ditegaskan. Hukum berfungsi sebagai pengendalian sosial (*social control*), memaksa warga masyarakat untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 yang mengatur mengenai narkoba merupakan hukum yang wajib ditaati oleh seluruh warga negara Indonesia, tanpa terkecuali.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba membawa nuansa, paradigma, dan harapan baru, sebab Undang-Undang ini memiliki perbedaan atau spesifikasi dalam penanganan kasus narkoba. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tidak lagi hanya berpatokan kepada penjatuhan hukuman kepada penyalahguna narkoba yang ternyata selama ini dirasakan kurang efektif untuk memberantas atau mengurangi kejahatan narkoba.

Undang-undang yang mengatur mengenai narkoba dan obat-obatan terlarang, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkoba yang telah

diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 menggunakan sarana penal (hukum pidana)⁴ untuk menanggulangi bahaya penyalahgunaan narkoba.

Sarana penal merupakan penerapan hukum pidana, yang pada dasarnya hukum pidana mengatur dan menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk ke dalam tindak pidana, serta menentukan hukuman atau pidana yang dapat dijatuhkan terhadap orang yang melakukannya.

Di dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 sebagai sarana penal untuk menanggulangi tindak pidana narkoba, diatur mengenai permasalahan delik narkoba, yang secara lengkap disebutkan dalam Bab XV tentang Ketentuan Pidana yang terdiri dari 38 di dalam pasal yang sama, seperti KUHP. Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, narkoba dibagi atas golongan I, golongan II, dan golongan III. Golongan I dipandang lebih berbahaya daripada golongan II dan golongan III. Begitu pula golongan II dipandang lebih berbahaya dari golongan III, sehingga ancaman pidananya bertingkat sesuai golongan tersebut.

Ancaman pidana dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 juga bertingkat sesuai dengan perbuatan dan jumlah berat masing-masing jenis. Selain itu, terhadap ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 ayat (2), Pasal 115 ayat (2), Pasal 116 ayat (2), Pasal 118 ayat (2), Pasal 119 ayat (2), Pasal 121 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tercantum adanya penjatuhan pidana mati di samping pidana penjara dan pidana denda. Permasalahannya adalah bagaimana mekanisme yang ditetapkan, dan apakah terhadap penjatuhan pidana mati juga harus dibarengi dengan pidana denda mengingat secara normatif yuridis hal tersebut tidak dapat dibenarkan.⁵

⁴ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 94.

⁵ Andi Hamzah dan Boedi Dwiyaning Sri Marsita Goenanti, *Kejahatan Narkoba & Psicotropika*, Cetakan Pertama, Universitas Trisakti, Jakarta, 2011, hlm. 33 dan 34.

Dalam penjatuhan sanksi pidana, pelaku tindak pidana narkoba memiliki peran, kedudukan, dan sanksi yang berbeda, baik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, maupun berdasarkan peran dan dampak yang ditimbulkan dari perbuatannya.

Perlu untuk diketahui pula, terdapat penggolongan pelaku tindak pidana narkoba yang harus dicermati oleh para penegak hukum dalam penerapan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Penggolongan pelaku tindak pidana narkoba dapat dilihat dari beberapa aspek sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 serta ketentuan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan tindak pidana narkoba. Ketentuan pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 diatur dalam Pasal 111 sampai dengan Pasal 147.

Pentingnya untuk mengetahui penggolongan pelaku tindak pidana narkoba tersebut, menunjukkan bahwa tiap perbuatan dan kedudukan pelaku tindak pidana narkoba memiliki sanksi yang berbeda. Hal ini tidak terlepas dari dampak yang dapat ditimbulkan dari perbuatan pelaku tindak pidana narkoba tersebut.

Negara tidak boleh sewenang-wenang menentukan perbuatan mana sebagai tindak pidana dan sanksi yang harus dijatuhkan pada si pelanggar, dan harus melandaskan prinsip persamaan dihadapan hukum sebagai cerminan keadilan.

Terkait dengan pelaku tindak pidana, salah satu hal yang menjadi titik permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 adalah mengenai

ketidakjelasan pengertian dan status antara pecandu, penyalahguna, dan korban penyalahgunaan narkoba. Oleh karena ketidakjelasan pada pengertian dan status tersebut, maka pengaturan lainnya menjadi bias dan simpang siur. Tentu dalam praktiknya, secara langsung hal ini membawa dampak bagi pengguna narkoba. Salah satunya adalah dalam hal pemberian rehabilitasi medis dan sosial bagi penyalahguna dan pecandu narkoba.

Adanya permasalahan yuridis di dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 akan menghambat upaya para penegak hukum dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana narkoba, sehingga permasalahan yuridis tersebut perlu diformulasikan pada kebijakan formulasi sanksi pidana tindak pidana narkoba pada masa yang akan datang, yang dapat memenuhi tujuan hukum, yakni kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

Ruang lingkup kebijakan hukum pidana sesungguhnya meliputi masalah yang luas, yaitu meliputi evaluasi substansi hukum pidana yang berlaku (*ius constitutum*) untuk pembaharuan substansi hukum pidana pada masa datang (*ius constituendum*), dengan cara penerapan hukum pidana ini melalui komponen sistem peradilan pidana, untuk mengetahui apakah substansi hukum pidana tersebut telah memenuhi rasa keadilan masyarakat atau sebaliknya.⁶

Keadilan masyarakat yang terkadang sulit diwujudkan di dalam negara hukum Indonesia ini. Seperti dalam kasus tindak pidana narkoba, sebagaimana diketahui bahwa bentuk sanksi pidana yang dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana yang terbukti di pengadilan berupa pidana penjara, denda dan rehabilitasi. Akan tetapi, bagi pecandu atau korban

⁶ Dahlan, *Problematika Keadilan Dalam Penerapan Pidana Terhadap Penyalahguna Narkoba*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta, 2017, hlm. 2 dan 3.

penyalahguna narkoba tidak tepat apabila dijatuhi hukuman penjara, dan hal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 *jo.* SEMA Nomor 4 Tahun 2010. Akan tetapi, masih ada hakim yang menjatuhkan pidana penjara terhadap pecandu atau korban penyalahguna narkoba, sehingga menimbulkan kontradiktif terhadap peraturan hukum dan praktik yang berjalan di lapangan. Menjatuhkan pidana penjara pada pecandu dan korban penyalahguna narkoba telah menyalahi aturan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 *jo.* SEMA Nomor 4 Tahun 2010, di mana salah satunya mengatur pecandu atau korban penyalahgunaan narkoba harus direhabilitasi. Memang tidak mudah menyatakan pelaku adalah sebagai pecandu, korban penyalahgunaan narkoba atau pengedar.

Tentunya, setiap penjatuhan sanksi pidana harus dapat memberikan manfaat bagi pelaku tindak pidana secara pribadi, yakni dapat memperbaiki kesalahan si pelaku dan membuat pelaku tidak mengulangi perbuatannya lagi, serta bagi masyarakat pada umumnya adalah keamanan dan ketertiban yang diperoleh dengan adanya upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana narkoba.

Dilihat dari aspek perbaikan si pelaku, ukuran efektivitas terletak pada aspek pencegahan khusus (*special prevention*) dari pidana. Jadi, ukurannya terletak pada masalah seberapa jauh pidana itu (penjara) mempunyai pengaruh terhadap si pelaku atau terpidana. Ada dua aspek pengaruh pidana terhadap terpidana, yaitu aspek pencegahan awal (*deferent aspect*) dan aspek perbaikan (*reformative aspect*).⁷

⁷ Dawud Budi Sutrisno, *Pengaturan & Penerapan Hukum Pidana Narkoba*, Cetakan Pertama, Yuma Pustaka, Surakarta, 2012, hlm. 54.

Suatu hukum yang baik akan dapat berjalan apabila ada suatu substansi yang dapat bermanfaat sebagai sarana penegak keadilan dan didukung aparat penegak hukum yang konsisten mengikuti substansi tersebut maupun konsisten menjunjung hak asasi manusia.⁸

Peraturan yang tertulis di dalam undang-undang adalah sebuah harga mati yang tidak dapat lagi diganggu gugat oleh siapapun, termasuk para penegak hukum. Sanksi pidana yang tepat bagi para pelaku tindak pidana narkoba, akan dapat memberikan efek jera dan akan mempermudah upaya pemerintah di dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana narkoba.

Berdasarkan pandangan yang demikian, maka disusun penelitian dalam bentuk tesis dengan judul : **“Kebijakan Formulasi Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkoba Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Narkoba”**.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkoba?

⁸ Dahlan, *op.cit.*, hlm. 4.

2. Apakah kelemahan kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan bagaimanakah kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba dalam pembaharuan hukum pidana yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan menelaah mengenai kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkoba;
2. Untuk menelaah dan menganalisis kelemahan kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika berikut kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba dalam pembaharuan hukum pidana yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis ataupun secara praktis :

1. Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pidana pada khususnya.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa fakultas hukum, pakar hukum, dan penegak hukum.

E. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan

Istilah “kebijakan” diambil dari kata “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan ber-bagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*”, atau “*strafrechtspolitik*”.⁹

Kebijakan adalah berasal dari kata bijak yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya selalu menggunakan akal budi, pandai atau mahir, sedangkan kebijakan itu sendiri adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan atau cara bertindak dari pemerintah atau organisasi dalam menghadapi atau menangani suatu masalah atau dapat juga diartikan sebagai pernyataan cita-cita, tujuan atau prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam usaha mencapai sasaran.¹⁰

Dalam bahasa Inggris, bijak entrinya adalah *smart*, *experienced*, *capable* atau *wise*, sedangkan kebijakan adalah *intelligence* atau *wisdom*. Menurut W.J.S. Poerwadarminta, kebijakan adalah kepandaian atau kemahiran, dan dalam bahasa Inggris kebijakan disebut *policy*, dalam bahasa Belanda disebut dengan *beleid*. Dari sudut bahasa, maka *policy*

⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 22.

¹⁰ Marwan Effendy, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Perkembangan dan Isu-isu Aktual Dalam Kejahatan Finansial dan Korupsi*, Cetakan Pertama, Referensi, Jakarta, 2012, hlm. 94 dan 95.

identik dengan *beleidregel*, artinya adalah peraturan, tata pemerintahan atau politik.¹¹

David L. Sills mengartikan kebijakan sebagai suatu perencanaan atau program mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan.¹²

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Sudarto, politik hukum adalah :¹³

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

2. Formulasi

Definsi formulasi/perumusan : larutan bahan kimia itu harus digunakan dengan - dan cara pemakaian yang tepat. Memformulasikan/memrumuskan atau menyusun dalam bentuk yang tepat.¹⁴

Formulasi atau perumusan ialah istilah yang digunakan dalam pelbagai penggunaan, sama ada dalam bahan dan abstrak atau secara

¹¹ *Ibid.*

¹² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1994, hlm. 63.

¹³ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm. 20.

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *Formulasi*, dalam <https://kbbi.web.id/formulasi>, diakses tanggal 25 Oktober 2018, jam : 19.51 WIB.

formal. Maksud dasarnya ialah menggabungkan bersama komponen dalam hubungan yang betul, mengikut sesuatu formula.¹⁵

Kebijakan formulasi adalah kebijakan yang baru pertama kali akan dibuat untuk mengatur suatu hal yang menyangkut tentang kebijakan publik mengenai suatu objek permasalahan yang belum pernah diatur sebelumnya.¹⁶

Kebijakan juga digunakan sebagai langkah penanggulangan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya memberikan kepastian hukum pada masyarakat, serta menjadi langkah alternatif untuk memecahkan suatu masalah.¹⁷

Kebijakan formulasi hukum pidana diartikan sebagai suatu usaha untuk membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian tersebut terlihat pula dalam definisi yang dikemukakan oleh Marc Ancel yang menyatakan bahwa *penal policy* sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.¹⁸

3. Sanksi Pidana

Sanksi mengandung inti berupa ancaman pidana (*strafbedreiging*) dan mempunyai tugas agar norma yang sudah ditetapkan supaya ditaati dan atau sebagai akibat hukum atas pelanggaran norma. Sanksi di dalam undang-undang dapat disusun : “diancam pidana paling lama 5 tahun atau

¹⁵ Wikipedia Ensiklopedia Bebas, *Formulasi*, dalam <https://ms.wikipedia.org/wiki/Formulasi>, diakses tanggal 25 Oktober 2018, jam : 19.57 WIB.

¹⁶ Sudut Hukum, *Pengertian Kebijakan Formulasi*, dalam <https://www.suduthukum.com/2018/08/pengertian-kebijakan-formulasi.html>, diakses tanggal 25 Oktober 2018, jam : 20.03 WIB.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan..., op.cit.*, hlm. 80.

denda paling banyak enam puluh rupiah (dikalikan 15) atau dapat disusun : “diancam pidana penjara paling lama 9 tahun”.¹⁹

Menurut Oemar Seno Adji bahwa pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimbulkan negara kepada pembuat delik. Sedangkan Sudarto mengartikan pidana sebagai penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.²⁰

Sanksi pidana merupakan penetapan tentang adanya suatu kepastian hukum terhadap diri subjek hukum akibat tindakan yang dilakukannya bertentangan dan melawan hukum.²¹

Bentuk pidana yang dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana yang terbukti di pengadilan berupa pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok dalam Pasal 10 huruf a KUHP, terdiri dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, dan pidana tutupan. Sedangkan pidana tambahan dalam Pasal 10 huruf b KUHP, berupa pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim.

Dengan melihat urutannya, dimana urutan pidana dalam Pasal 10 KUHP dibuat menurut beratnya pidana, sehingga yang disebut lebih dahulu adalah yang lebih berat. Dalam KUHP terjemahan Badan Pembinaan Hukum Nasional, pada Pasal 10 KUHP dicantumkan pidana tutupan sebagai pidana pokok bagian akhir di bawah pidana denda.

¹⁹ Bambang Poernomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 1994, hlm. 36.

²⁰ Guse Prayudi, *Seri Hukum, Seluk Beluk Hukum Pidana Yang Penting Untuk Diketahui, Dalam Bentuk Tanya Jawab Disertai Dasar Hukumnya dan Dilengkapi Dengan Yurisprudensi*, Cetakan Kedua, Boya Book, Jakarta, 2008, hlm. 59.

²¹ Alam Setia Zain, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan Dan Segi-Segi Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 16 dan 17.

Pencantuman ini didasarkan kepada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1946 tentang Pidana Tutupan.

4. Pelaku

Definisi pelaku menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai berikut :²²

- a. Orang yang melakukan suatu perbuatan;
- b. Pemeran, pemain (sandiwara), dan sebagainya;
- c. Yang melakukan suatu perbuatan, subjek (dalam suatu kalimat, dan sebagainya), yang merupakan pelaku utama dalam perubahan situasi tertentu.

Pelaku adalah orang yang melakukan tindak pidana yang bersangkutan, dalam arti orang yang dengan suatu kesengajaan atau suatu tidak sengaja seperti yang diisyaratkan oleh undang-undang telah menimbulkan suatu akibat yang tidak dikehendaki oleh undang-undang, baik itu merupakan unsur-unsur subjektif maupun unsur-unsur objektif, tanpa memandang apakah keputusan untuk melakukan tindak pidana tersebut timbul dari dirinya sendiri atau tidak karena gerakkan oleh pihak ketiga.²³

Pengertian pelaku sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 55 KUHP adalah sebagai berikut :

(1) Dipidana sebagai si pembuat suatu tindak pidana;

- Ke-1 Orang yang melakukan, menyuruh melakukan atau yang turut melakukan perbuatan itu;
- Ke-2 Orang yang dengan pemberian upah, perjanjian, salah memakai kekuasaan atau martabat, memakai paksaan ancaman atau tipu karena memberi kesempatan, ikhtiar atau keterangan, dengan sengaja menghasut supaya perbuatan itu dilakukan.

²² Artikata.com, *Definisi Pelaku*, dalam <https://www.artikata.com/arti-369605-pelaku.html>, diakses tanggal 25 Oktober 2018, jam 20.09 WIB.

²³ Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1984, hlm. 37.

(2) Adapun orang yang tersebut dalam sub 2 itu, yang boleh dipertanggungjawabkan kepadanya hanyalah perbuatan yang sengaja dibujuk olehnya serta akibat perbuatan itu.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 55 ayat (1) KUHP bahwa pelaku tindak pidana itu dapat dibagi dalam 4 (empat) golongan, yakni :²⁴

a. Orang yang melakukan sendiri tindak pidana (*pleger*);

Untuk menentukan seseorang sebagai yang melakukan (*pleger*)/pembuat pelaksana tindak pidana secara penyertaan adalah dengan dua kriteria, yakni perbuatannya adalah perbuatan yang menentukan terwujudnya tindak pidana dan perbuatannya tersebut memenuhi seluruh unsur tindak pidana.

b. Orang yang menyuruh orang lain untuk melakukan tindak pidana (*doen pleger*);

Dalam MvT WvS Belanda disebutkan bahwa “yang menyuruh melakukan” adalah dia juga yang melakukan tindak pidana, tapi tidak secara pribadi melainkan dengan perantara orang lain sebagai alat di dalam tangannya, apabila orang lain itu melakukan perbuatan tanpa kesengajaan, kealpaan atau tanpa tanggung jawab, karena sesuatu hal yang tidak diketahui, disesatkan atau tunduk pada kekerasan.

c. Orang yang turut melakukan tindak pidana (*mede pleger*);

Menurut doktrin, untuk dapat dikatakan turut melakukan tindak pidana harus memenuhi dua syarat, yakni : harus adanya kerjasama secara fisik dan harus ada kesadaran bahwa mereka satu sama lain

²⁴ Lisa, *Hukum Pidana*, dalam <http://makalah-hukum-pidana.blogspot.com/2014/01/pelaku-tindak-pidana-dader.html>, diakses tanggal 25 Oktober 2018, jam : 20.21 WIB.

bekerjasama untuk melakukan tindak pidana. Yang dimaksud dengan turut serta melakukan (*mede pleger*) oleh MvT dijelaskan bahwa yang turut serta melakukan ialah setiap orang yang sengaja berbuat (*meedoet*) dalam melakukan suatu tindak pidana.

- d. Orang yang dengan sengaja membujuk atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana (*uit lokken*).

Syarat-syarat *uit lokken*, yakni harus adanya seseorang yang mempunyai kehendak untuk melakukan tindak pidana, harus ada orang lain yang digerakkan untuk melakukan tindak pidana, cara menggerakkan harus menggunakan salah satu daya upaya yang tersebut di dalam Pasal 55 ayat (1) sub 2 huruf e (pemberian, perjanjian, ancaman, dan lain sebagainya), serta orang yang digerakkan harus benar-benar melakukan tindak pidana sesuai dengan keinginan orang yang menggerakkan.

5. Tindak Pidana

Untuk dapat menghukum seseorang sekaligus memenuhi tuntutan keadilan dan kemanusiaan harus ada suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan yang dapat dipersalahkan kepada pelakunya. Pelaku yang bersangkutan harus merupakan seseorang yang dapat dimintai pertanggungjawaban (*toerekeningsvatbaar*) atau *schuldahig*.²⁵

Pengertian perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan yang mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.²⁶

²⁵ Jan Remelink, *Hukum Pidana-Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari KUHP Belanda dan Pidananya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 85-86.

²⁶ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 54.

Ada lain istilah yang dipakai dalam hukum pidana, yaitu “tindak pidana”. Istilah ini, karena timbulnya dari pihak kementerian kehakiman, sering dipakai dalam perundang-undangan. Meskipun kata “tindak” lebih pendek dari “perbuatan”, tapi “tindak” tidak menunjukkan pada suatu yang abstrak seperti perbuatan, tapi hanya menyatakan perbuatan konkrit, sebagaimana halnya dengan peristiwa dengan perbedaan bahwa tindak adalah kelakuan, tingkah laku, gerak-gerik atau sikap jasmani seseorang. Oleh karena tindak sebagai kata tidak begitu dikenal, maka dalam perundang-undangan yang menggunakan istilah tindak pidana baik dalam pasal-pasal sendiri, maupun dalam penjelasannya hampir selalu dipakai pula kata perbuatan. Contohnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Umum (Pasal 127, Pasal 129, dan lain-lain).²⁷

Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi “tindak pidana” atau dalam bahasa Belanda *strafbaar feit*, yang sebenarnya merupakan istilah resmi dalam *Strafwetboek* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang sekarang berlaku di Indonesia. Ada istilah dalam bahasa asing, yaitu *delict*. Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukum pidana, dan pelaku ini dapat dikatakan merupakan “subjek” tindak pidana.²⁸

Adami Chazawi menyatakan bahwa istilah tindak pidana adalah berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu “*strafbaar feit*”, tetapi tidak ada penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit* itu. Karena itu para ahli hukum berusaha memberikan arti dan isi dari istilah itu. Sayangnya sampai kini belum ada keragaman pendapat.²⁹

6. Narkotika

Istilah narkotika yang dikenal di Indonesia dari sisi tata bahasa berasal dari bahasa Inggris *narcotics* yang berarti obat bius, yang sama artinya dengan kata *narcosis* dalam bahasa Yunani yang berarti menidurkan atau membiuskan. Secara umum, narkotika diartikan suatu zat yang dapat menimbulkan perubahan perasaan, suasana pengamatan/penglihatan karena zat tersebut mempengaruhi susunan syaraf pusat.³⁰

²⁷ *Ibid.*, hlm. 55.

²⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 58.

²⁹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 67.

³⁰ Kusno Adi, *Kebijakan Kriminal Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Narkotika Oleh Anak*, Cetakan Pertama, UMM Press, Malang, 2009, hlm. 12.

Pengertian narkotika menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika adalah :

Zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini.

Penyalahgunaan narkotika sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Noor 35 Tahun 2009 adalah : “Orang yang menggunakan narkotika tanpa hak atau melawan hukum”.

Penyalahgunaan narkotika merupakan jenis kejahatan yang mempunyai (potensi) dampak sosial yang sangat luas dan kompleks, lebih-lebih ketika yang melakukan adalah anak-anak. Dampak sosial penyalahgunaan narkotika yang dilakukan anak-anak itu bukan hanya disebabkan oleh karena akibat yang ditimbulkan akan melahirkan penderitaan dan kehancuran baik fisik maupun mental yang teramat panjang, tetapi juga oleh karena kompleksitas di dalam penanggulangannya terutama ketika pilihan jatuh pada penggunaan hukum pidana sebagai sarannya.³¹

Narkotika di satu sisi merupakan obat atau bahan yang bermanfaat di bidang pengobatan atau pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan, dan di sisi lain dapat pula menimbulkan ketergantungan yang sangat merugikan apabila dipergunakan tanpa pengendalian dan pengawasan yang ketat dan saksama, maka dengan demikian narkotika memang diperlukan di bidang kesehatan, tetapi harus diupayakan agar tidak disalahgunakan, karena dapat menimbulkan ketergantungan (menjadi pecandu) dan menimbulkan kerugian yang berdampak sangat luas, oleh

³¹ *Ibid.*, hlm. 17.

karena itu penyalahgunaan narkotika merupakan suatu kejahatan yang cukup berbahaya.

Hal tersebut sebagaimana ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa : “Narkotika hanya dapat digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi”.

Dadang Hawari menyatakan bahwa ancaman dan bahaya pemakaian narkotika secara terus-menerus dan tidak terawasi dan jika tidak segera dilakukan pengobatan serta pencegahan akan menimbulkan efek ketergantungan baik fisik maupun psikis yang sangat kuat terhadap pemakainya.³²

Penyalahgunaan narkotika adalah pola penggunaan narkotika yang patologik sehingga mengakibatkan hambatan dalam fungsi sosial. Hambatan fungsi sosial dapat berupa kegagalan untuk memenuhi tugasnya bagi keluarga atau teman-temannya akibat perilaku yang tidak wajar dan ekspresi perasaan agresif yang tidak wajar, dapat pula membawa akibat hukum karena kecelakaan lalu lintas akibat mabuk atau tindak kriminal demi mendapatkan uang untuk membeli narkotika.³³

7. Pemberantasan

Arti kata pemberantasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yakni :³⁴

- a. Proses, cara, perbuatan memberantas contoh : pemerintah meningkatkan pemberantasan kaum penyelundup diadakan kursus pemberantasan buta huruf agar rakyat dapat membaca dan menulis;
- b. Pencegahan, pengucilan perkembangan, atau pemusnahan penyakit.

³² *Ibid.*, hlm. 18 dan 19.

³³ *Ibid.*

³⁴ Jagokata.com, *Arti Kata Pemberantasan Menurut KBBI*, dalam <https://jagokata.com/arti-kata/pemberantasan.html>, diakses tanggal 25 Oktober 2018, jam : 20.26 WIB.

Dalam rangka mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yang sangat merugikan dan membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, telah dilakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, sehingga dasar hukum dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana narkoba adalah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

F. Kerangka Teoretis

1. Teori Pidana

Teori-teori pidana menjelaskan dasar pembenaran ilmiah penjatuhan sanksi pidana termasuk adanya pandangan yang menentang pidana baik bersandar pada keberatan religius, keberatan biologis, dan sosial. Teori-teori pidana dapat diidentifikasi dalam 3 (tiga) teori utama, yakni :³⁵

a. Teori absolut/teori pembalasan (*vergelding theorie*);

Intinya, teori ini menjelaskan bahwa sanksi pidana dijatuhkan, semata-mata karena si pelaku telah melakukan kejahatan atau tindak pidana. Jadi, hakekat dari pidana hanyalah pembalasan, diperkuat adagium “utang nyawa dibayar nyawa”. Menurut Vos, sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah bahwa “teori pembalasan absolut” terbagi atas pembalasan subjektif dan pembalasan objektif. Pembalasan subjektif penekanannya bahwa penjatuhan sanksi pidana hanya pada “kesalahan” pelaku. Pidana pembalasan objektif ditekankan pada pembalasan terhadap apa yang telah diciptakan oleh pelaku di dunia luar.

³⁵ I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 175-178.

Nigel Walker menamakan teori absolut dengan teori retributif, dibedakan atas retributif murni dan tidak murni. Retributif murni memandang bahwa sanksi pidana harus sepadan dengan kesalahan.

Teori retributif tidak murni dikelompokkan, yaitu :

- 1) Teori retributif terbatas (*the limiting retribution*) yang berpendapat bahwa sanksi pidana tidak harus sepadan dengan kesalahan. Namun yang penting bahwa kejahatan itu menimbulkan keadaan yang tidak menyenangkan. Sanksi pidana tidak melebihi batas-batas yang tepat untuk penetapan kesalahan pelanggaran;
- 2) Teori retributif distribusi (*retribution in retribution*), pemidanaan tetap dirancang sebagai pembalasan, tetapi harus ada batas yang tepat dalam retribusi beratnya sanksi.

b. Teori relatif (*doel theorien*);

Intinya, menjelaskan bahwa dasar pidana itu alat untuk menegakkan tata tertib (hukum) dalam masyarakat. Karena itu pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan pelaku, tetapi instrumen untuk mencapai ketentraman dan ketertiban masyarakat. Sanksi ditekankan pada tujuannya, yakni untuk mencegah agar orang tidak melakukan kejahatan, bukan bertujuan untuk pemuasan absolut atas keadilan.

Teori relatif/tujuan mencakup pencegahan khusus (*speciale preventie*) yang ditujukan kepada pelaku, dan pencegahan umum (*generale preventie*) yang ditujukan kepada masyarakat. Teori relatif bertumpu pada tiga tujuan utama, yaitu: pencegahan (*prevention*), menakut-nakuti (*deterrence*), *reformation*. Tujuan pencegahan atau preventif tujuannya untuk melindungi masyarakat dengan menempatkan pelaku di luar masyarakat (lembaga pemasyarakatan). Tujuan menakuti-nakuti, penekanannya pada psikologis yakni menimbulkan rasa takut bagi individu pelaku agar tidak mengulangi perbuatannya, maupun bagi masyarakat untuk jangka panjang. Tujuan reformasi (pembaharuan) untuk mengubah sifat jahat si pelaku dengan dilakukannya pembinaan dan pengawasan oleh institusi yang berwenang, untuk nantinya si pelaku kembali hidup di tengah-tengah masyarakat dapat hidup menjadi berperilaku sebagai orang yang baik.

Menurut Zevenbergen bahwa penjatuhan sanksi pidana dalam hal tujuan memperbaiki si pelaku, mencakup 3 (tiga) sasaran yaitu :
(i) perbaikan yuridis agar sikap si pelaku menaati undang-undang,
(ii) perbaikan cara berfikir agar si pelaku insyaf akan jeleknya ke-

jahatan, dan (iii) perbaikan moral agar si pelaku dari sisi nilai ke-susilaan memiliki menjadi orang yang bermoral yang baik. Namun, ada 3 (tiga) kelemahan yang menonjol pada teori relatif/tujuan, yaitu : (i) dapat menimbulkan ketidakadilan, karena tidak membedakan sifat kejahatan ringan atau berat kedua-duanya disamakan, (ii) kepuasan masyarakat diabaikan, karena hanya menekankan pada tujuan memperbaiki si pelaku atau terpidana, dan (iii) sulit dilaksanakan dalam praktik, karena tujuan mencegah (*prevention*) dan menakut-nakuti (*deterent*), tampaknya tidak berlaku bagi residivis. Karena itulah muncul teori yang ketiga, disebut “teori gabungan”;

c. Teori gabungan/modern (*vereniging theorien*).

Kritik moral intinya menjelaskan bahwa pembedaan mempunyai tujuan jamak, karena menggabungkan antara prinsip-prinsip “teori relatif” dan “teori absolut” sebagai satu-kesatuan. Karena itu berkarakter ganda, yaitu mengandung karakter pembalasan sejauh ditinjau dari kritik moral dalam mengantisipasi kejahatan sebagai tindakan yang salah. Namun bila dilihat pada sisi ide tujuannya kritik moral, yakni untuk perubahan ke arah perbaikan perilaku si pelaku/ terpidana di kemudian hari di tengah-tengah masyarakat.

Menurut Van Hamel & Van List sebagai pelopor teori gabungan/modern, ada 3 (tiga) prinsip utama, yaitu : (i) tujuan terpenting pembedaan untuk memberantas kejahatan sebagai suatu gejala masyarakat, (ii) ilmu Hukum Pidana dan perundang-undangan pidana harus memperhatikan hasil studi antropologi dan sosiologi, dan (iii) pembedaan merupakan sarana paling efektif bagi negara/ pemerintah untuk memberantas kejahatan, karena itu penjatuhan sanksi pidana harus dikombinasikan dengan upaya sosial lainnya.

Dilihat dari tujuan pembedaan, teori gabungan/modern menjelaskan bahwa pembedaan mengandung unsur pembalasan di satu pihak, dan di pihak lain juga mengakui unsur prevensi utamanya memperbaiki si pelaku atau terpidana yang melekat pada setiap sanksi pidana.

2. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil. Dalam bahasa Inggris disebut *justice* serta bahasa Arab disebut ‘*adl*. Sinonim dari kata ‘*adl* yaitu *qist*, *qashd*, *istiqomah*, *nashib*, *hishsha*, *mizan*, dan sebagainya. Antonim dari kata *adl*, yaitu *jawr* artinya salah, tirani, kecenderungan dan penyimpangan. ‘*Adl* menurut bahasa Arab klasik, merupakan gabungan nilai-nilai

moral dan sosial yang menunjukkan kejujuran, keseimbangan, kesederhanaan, dan keterusterangan.³⁶

Secara harfiah kata '*adl*, yaitu kata benda abstrak yang berasal dari kata kerja "*adalah*" yang berarti meluruskan atau duduk lurus, mengamandemen atau mengubah, berangkat atau mengelak dari jalan yang keliru menuju jalan yang benar, sama, sepadan atau menyamakan, menyeimbangkan atau mengimbangi, sebanding atau berada dalam keadaan seimbang (*sense of equalibrium*).³⁷

Keadilan adalah keadaan di mana seseorang atau komunitas mendapatkan apa yang menjadi hak dia atau hak mereka. Definisi ini menjelaskan bahwa ada keadilan yang bersifat perseorangan atau individual dan keadilan kelompok atau komunitas. Keadilan perorangan atau individu, yaitu apabila seseorang atau individu mendapatkan apa yang menjadi hak orang atau individu tersebut. Dengan demikian di sini tersirat bahwa setiap orang atau setiap individu memiliki hak. Adapun keadilan yang bersifat komunitas atau kelompok, yaitu apabila komunitas atau kelompok mendapatkan apa yang menjadi hak komunitas atau kelompok itu. Inilah yang disebut keadilan sosial.³⁸

Adil dan keadilan menurut Islam bersifat absolut. Keadilan telah ditentukan dalam Al Quran. Umat Islam harus yakin, semua yang terjadi dan diberikan manusia merupakan keadilan Allah S.W.T yang tidak dapat diganggu gugat. Dalam hubungan antar sesama manusia (*hablu minannas*) untuk memberikan dan berbuat adil. Islam memberikan tuntunan sebagaimana disebutkan dalam Al Quran dan Hadist. Dalam memberikan dan berbuat adil antar sesama manusia pada perkembangannya muncul berbagai cara dan ukuran-ukuran yang berbeda tergantung sudut pandang masing-masing.³⁹

Burhanuddin Salam mengatakan bahwa keadilan itu bukan pengertian, melainkan suatu kualitas hasil dari sesuatu perbuatan yang dinilai adil setelah diadakan pemisahan, seleksi mana yang benar dan salah.⁴⁰ Keadilan sebagaimana diungkapkan merupakan hasil dari suatu proses pemilihan dan pemilahan. Gagasan keadilan bukan sebagai balas jasa, melainkan menghidarkan dari kesewenang-wenangan antar sesama

³⁶ Majid Khodduri, *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999, hlm. 8.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Yoachim Agus Tridiatno, *Keadilan Restoratif*, Cetakan Kesatu, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hlm. 10.

³⁹ Abdullah, *Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan*, Cetakan Pertama, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri, Sidoarjo, 2008, hlm. 127.

⁴⁰ Burhanuddin Salam, *Etika Sosial, Asas Moral Dalam Kehidupan Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 117.

manusia yang mengakibatkan ketidakadilan kesewenang-wenangan kekuasaan. kekuatan seseorang di atas orang lain digunakan langsung atau tidak melalui kekuasaan.⁴¹

Aristoteles mengatakan bahwa : “*Justice is political virtue, by the rules of it the state is regulated and these rules the criterion of what is right*”.⁴² Berdasarkan sifatnya, keadilan dibedakan 2 (dua) macam, yaitu :⁴³

a. Keadilan umum;

Pembentukannya diidentifikasi dengan keseluruhan kebenaran, kebaikan lengkap, dan pandangan hukumnya meliputi seluruh jangkauan aktivitas manusia. Hal ini terlalu luas untuk dapat dijangkau sehingga keadilan umum dapat diterima dengan kesesuaian hukum. Dalam menyetujui tuntutan keadilan perlu meyakinkan bahwa semua yang dilibatkan telah mempertimbangkan dan tidak seorangpun diberi preferensi pada dasar yang tidak relevan.

b. Keadilan utama.

Keadilan utama atau keadilan khusus terbagi menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif atau komutatif :

- 1) Keadilan distributif menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi hak atau jatahnya “*suum cuique tribuere atau to each his own*”. Dengan kata lain, keadilan distributif harus mempertimbangkan perbedaan individu. Pada dasarnya keadilan distributif mengukur alokasi penghargaan, jasa dan sejenisnya. Keadilan distributif selanjutnya menjadi ukuran kebaikan. Menurut Aristoteles kebaikan diinterpretasikan secara berbeda dalam masyarakat yang berbeda, standar disesuaikan dalam perbedaan masyarakatnya;
- 2) Keadilan korektif, yaitu memperbaiki kesamaan yang dilanggar. Tujuan keadilan korektif, yaitu memperbaiki keseimbangan yang terganggu dalam bentuk kompensasi sebagai akibat yang ditimbulkan dari pelanggaran kepercayaan atau sebaliknya. Prinsip keadilan korektif, yaitu kesamaan aritmatika. Di mana kelompok-

⁴¹ Morris Ginsberg, *Keadilan Dalam Masyarakat*, Pustaka Yogya Mandiri, Yogyakarta, 2003, hlm. 50-53.

⁴² Abdullah, *op.cit.*, hlm. 129.

⁴³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2010, hlm. 59-60.

kelompok diperlakukan secara sama dan tujuan penilaian ada di antara keuntungan dan kerugian. Keadilan korektif disebut juga keadilan komutatif yang menurut Sudikno Mertokusumo diartikan memberi kepada setiap orang sama banyaknya.

Kini muncul ke permukaan 2 (dua) teori tentang keadilan, yaitu: teori keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan masyarakat (*social justice*), yang dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut :⁴⁴

a. Teori keadilan hukum (*legal justice theory*);

Intinya menjelaskan tolok ukur dari ide tentang keadilan. Irene Jenkin mengemukakan bahwa dalam *American Jurisprudence*, “keadilan hukum” yang disebut *formal justice*, didasarkan pada dua doktrin, yaitu : (i) doktrin *due process of law* (proses hukum melalui peradilan), dan (ii) *equal protection* (perlindungan hukum yang setara). Keadilan hukum tolok ukurnya pada prosedural, karena hukum harus pasti, dilaksanakan secara imparial, dipandang sebagai *equality before the law*. Oleh karenanya secara prosedural aplikasi hukum, penerapan norma hukum umum secara benar dalam kasus konkret, untuk melindungi pencari keadilan atas tindakan kesewenang-wenangan dari penguasa.

Sebagaimana dikemukakan oleh Alf Ross bahwa : “*As we have seen, the idea of justice resolves itself into demand that decision should be result of application of a general rule. Justice is the correct application of a law, as opposed to arbitrariness*” (Sebagaimana telah kami kemukakan, ide keadilan memecahkan dengan sendirinya tuntutan bahwa keputusan harus berhasil menerapkan peraturan hukum umum. Keadilan dipahami merupakan penerapan hukum secara benar, sebagai lawan dari kesewenang-wenangan).

b. Teori keadilan masyarakat (*social justice*).

Intinya menjelaskan bahwa tolok ukur keadilan sebagai tujuan hukum, yakni masyarakat yang baik (*good society*) dan peranan hukum untuk mewujudkan keadilan secara aktual, disebut juga keadilan substantif. Di Amerika Serikat, kini pengadilanlah yang paling menentukan untuk mengatur, menjaga “*good society*”. Hal ini disebabkan, karena pengadilan secara radikal memperluas spektrum baru atas perlindungan hak asasi manusia (*human rights*).

⁴⁴ I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *op.cit.*, hlm. 207-209.

Hari Chand, mendeskripsikan bahwa : *“Social justice concern the distribution of the benefit and burdens throughout a society as it result from major social institutions, property systems and public organizations. It deals with mattes such as the regulation of wages and profit, the allocation of housing, medicine, welfare benefit, etc. This also known as distributive justice because the advantages and disadvantages, wealth and honours, are distributive among people or society”* (keadilan sosial menyangkut distribusi keuntungan dan beban kepada seluruh masyarakat sebagai hasil dari mayoritas institusi sosial, sistem kepemilikan atas tanah, dan organisasi publik. Hal itu berurusan dengan persoalan regulasi, pengupahan, keuntungan, penyediaan perumahan, kesehatan, kepentingan akan kesejahteraan, dan sebagainya. Keadilan sosial ini juga dinamakan keadilan distributif karena keuntungan dan kerugian, kesejahteraan dan penghormatan didistribusikan di antara rakyat atau masyarakat.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya adalah merupakan fungsi dari permasalahan dan tujuan penelitian, oleh karena itu di dalam metode penelitian berkaitan erat dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Penyajian metode penelitian dipaparkan secara sistematis.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif,⁴⁵ yang dalam hal ini berkaitan dengan kebijakan

⁴⁵ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Malang, 2011, hlm. 295.

formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkoba dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkoba.

Dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum normatif tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.⁴⁶ Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, dan sinkronisasi hukum.⁴⁷

Dalam penulisan tesis ini, akan digunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan perbandingan.⁴⁸

a. Pendekatan undang-undang;

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar ontologis suatu undang-undang, peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang. itu. Memahami kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang itu, peneliti tersebut akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.

b. Pendekatan perbandingan.

Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih

⁴⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 87.

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 51.

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Keduabelas, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm. 133-135.

negara lain mengenai hal yang sama. Dapat juga yang diperbandingkan di samping undang-undang juga putusan pengadilan di beberapa negara untuk kasus yang sama. Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara undang-undang tersebut. Hal ini untuk menjawab mengenai isu antara ketentuan undang-undang dengan filosofi yang melahirkan undang-undang itu. Dengan melakukan perbandingan tersebut, peneliti akan memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang di antara negara-negara tersebut. Hal yang sama juga dapat dilakukan dengan membandingkan putusan pengadilan antara suatu negara dengan negara lain untuk kasus serupa.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analisis, karena hanya menggambarkan objek yang menjadi permasalahan yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/ lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁴⁹ Data sekunder ini mencakup :

⁴⁹ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
 - d) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
 - e) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika;
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Laport Pecandu Narkotika;
 - g) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor : 04 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan dan Pecandu Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial
 - h) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor : 03 Tahun 2011 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika Di Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial;
 - i) Berbagai peraturan yang berkaitan dengan kebijakan formulasi sanksi pidana tindak pidana narkotika.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
 - 1) Kepustakaan yang berkaitan dengan Kebijakan Hukum Pidana;
 - 2) Kepustakaan yang berkaitan dengan Sanksi Pidana;

- 3) Kepustakaan yang berkaitan dengan Tindak Pidana; serta
 - 4) Kepustakaan yang berkaitan dengan Narkotika.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
- 1) Kamus hukum;
 - 2) Kamus Bahasa Indonesia;
 - 3) Ensiklopedia.
4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.⁵⁰

Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan.

Studi kepustakaan adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari pelbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif, yakni penulisan yang didasarkan pada data-data yang dijadikan objek penelitian, seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku pustaka, majalah, artikel, surat kabar, buletin tentang segala permasalahan yang sesuai dengan objek penelitian.⁵¹

5. Metode Analisis Data

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan membaca buku-buku perpustakaan kemudian dilakukan dianalisis. Analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga

⁵⁰ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

⁵¹ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990, hlm. 39.

perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁵²

Data yang telah terkumpul dan lengkap, dipilih dan disusun secara sistematis, dan kemudian dianalisa dengan menggunakan landasan teori yang ada, sehingga dapat mencapai suatu kesimpulan. Dari data yang telah disusun dan dianalisis akan diperoleh kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian. Hal ini untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan, selanjutnya data diolah dan disajikan dalam bentuk tesis.

H. Sistematika Penulisan Tesis

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I adalah Pendahuluan, yang berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoretik, metode penelitian, dan sistematika penelitian tesis.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang tinjauan umum tentang kebijakan hukum pidana, tinjauan umum tentang sanksi pidana, tinjauan umum tentang tindak pidana, tinjauan umum tentang narkoba, serta narkoba dalam perspektif hukum Islam.

⁵² Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 250.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi uraian mengenai kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkotika pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkotika serta kelemahan kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkotika dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika berikut kebijakan formulasi sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana narkotika dalam pembaharuan hukum pidana yang akan datang.

Bab IV adalah Penutup, yang berisi kesimpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.