

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kejahatan narkoba yang sejak lama menjadi musuh bangsa kini kian mengkhawatirkan bangsa-bangsa beradab hingga saat ini. Geliat mafia seakan tak mampu terbendung oleh gebrakan aparat penegak hukum di berbagai belahan dunia meski dengan begitu gencarnya memerangi kejahatan ini. Masyarakat dapat sering mendengar pernyataan tentang membangun komitmen bersama memberantas narkoba oleh seluruh dunia. Tak sedikit badan-badan dunia yang terlibat, namun ternyata peredaran gelap narkoba terus merajalela. Berbagai indikasi menunjukkan bahwa kejahatan narkoba merupakan *extraordinary crime*. Adapun pemaknaannya adalah sebagai suatu kejahatan yang berdampak besar dan multi dimensional terhadap sosial, budaya, ekonomi dan politik serta begitu dahsyatnya dampak negatif yang ditimbulkan oleh kejahatan ini. Untuk itu *extraordinary punishment* kiranya menjadi relevan mengiringi model kejahatan yang berkarakteristik luar biasa yang dewasa ini kian merambahi ke seantero bumi ini sebagai *transnational crime*.¹

Peredaran narkoba di Indonesia apabila ditinjau dari aspek yuridis adalah sah keberadaannya, Undang-Undang Narkoba hanya melarang terhadap penggunaan narkoba tanpa izin oleh undang-undang yang dimaksud. Penggunaan narkoba sering disalahgunakan bukan untuk kepentingan pengobatan dan ilmu pengetahuan bila dilihat dari keadaan yang demikian dalam tataran empirisnya. Kejahatan narkoba dijadikan ajang bisnis yang menjanjikan

¹ BNN Portal: *Kejahatan Transnasional, Masalah Narkoba, dan Diplomasi Indonesia*, <http://bnn.narkotika.htm>, Diakses tanggal 8 Mei 2019

dan berkembang pesat, yang mana kegiatan ini berimbas pada rusaknya mental baik fisik maupun psikis pemakai narkoba khususnya generasi muda.

Penegakan hukum terhadap tindak pidana narkoba, telah banyak dilakukan oleh aparat penegak hukum dan telah banyak mendapat putusan Hakim. Penegakan hukum seharusnya diharapkan mampu menjadi faktor penangkal terhadap meningkatnya perdagangan gelap serta peredaran narkoba, tapi dalam kenyataannya justru semakin intensif dilakukan penegakan hukum, semakin meningkat pula peredaran serta perdagangan gelap narkoba tersebut.

Ketentuan perundang-undangan yang mengatur masalah narkoba telah disusun dan diberlakukan, namun demikian kejahatan yang menyangkut narkoba ini belum dapat diredakan. Kasus-kasus terakhir ini telah banyak bandar-bandar dan pengedar narkoba tertangkap dan mendapat sanksi berat, namun pelaku yang lain seperti tidak mengacuhkan bahkan lebih cenderung untuk memperluas daerah operasinya.

Penegakan hukum terhadap kejahatan di Indonesia yang mana pemerintah selaku penyelenggara kehidupan bernegara perlu memberikan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai kebijakan yang teragenda dalam program pembangunan nasional. Kebijakan pemerintah ini tergabung dalam kebijakan sosial (*social policy*). Salah satu bagian dari kebijakan sosial ini adalah kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*), termasuk di dalamnya kebijakan legislatif (*legislative policy*). Sedangkan kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) itu sendiri merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).²

² Mahmud Mulyadi. 2011. *Politik Hukum Pidana*. Bahan-bahan kuliah Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Halaman 6.

Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Berbagai tujuan dan alasan dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum sangat penting, paling tidak, untuk dua hal. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan 'jembatan' antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik hukum. Pelaksanaan Undang-undang tidak lain adalah pencapaian apa yang di ikhtiarkan dalam politik hukum yang telah ditetapkan (*furthering policy goals*). Dengan demikian, dalam hal berkaitan dengan penanggulangan, penanganan dan penegakan hukum terhadap suatu perbuatan pidana/tindak pidana tertentu diperlukan suatu politik hukum yang jelas.³

Politik Hukum, sebagaimana yang dikatakan Teuku Muhammad Radhie, merupakan pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan. Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa Politik Hukum merupakan *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan sekaligus *ius*

³ Hikmahanto Juwana. 2005. *Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia*. Jurnal Hukum Vol. 01 No. 1. Halaman 24

constituendum atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.

Penulisan skripsi ini mencoba untuk mengungkapkan dan menguraikan politik hukum dari Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika dan Penegakkan Hukum terhadap Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika sebagai barometer dari tercapai atau tidak tercapainya *furthering policy goals* dari Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009.

Penegakan hukum mempunyai sasaran agar orang taat kepada hukum.

Ketaatan masyarakat terhadap hukum disebabkan tiga hal, yakni:

1. Takut berbuat dosa;
2. Takut karena kekuasaan dari pihak penguasa berkaitan dengan sifat hukum yang bersifat imperatif;
3. Takut karena malu berbuat jahat. Penegakan hukum dengan sarana non penal mempunyai sasaran dan tujuan untuk kepentingan internalisasi.⁴

Keberadaan Undang-Undang Narkotika yakni Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika merupakan suatu upaya politik hukum pemerintah Indonesia terhadap penanggulangan tindak pidana narkotika. Pembentukan Undang-Undang Narkotika diharapkan dapat menanggulangi peredaran gelap dan penyalahgunaan narkotika dengan menggunakan sarana hukum pidana atau *penal*.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian dengan judul **Tinjauan politik hukum pidana tentang narkotika di tinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.**

⁴ Siswanto Sunarso. 2004. *Penegakan Hukum Dalam Kajian sosiologis*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. Halaman 142.

B. Perumusan Masalah

Agar pembahasan dalam penulisan tidak terlalu luas dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang di harapkan penulis, perlu kiranya di adakan pembatasan masalah dengan harapan dapat mempermudah penulis dalam membuat penulisan, mengingat begitu banyak yang menyangkut dalam kasus pidana tindak pidana narkoba dan peran pemerintah serta kebijakan pemerintah dalam mengatur tindak pidana narkoba maka penelitian ini di batasi dalam lingkup permasalahan :

1. Bagaimana kebijakan hukum pidana terhadap pengaturan tindak pidana narkoba?
2. Bagaimana faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penyebaran tindak pidana narkoba?
3. Bagaimana kebijakan hukum pidana untuk menanggulangi tindak pidana narkoba?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah

- a. Untuk mengetahui pengaturan hukum mengenai kebijakan hukum pidana terhadap pengaturan tindak pidana narkoba
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penyebaran tindak pidana
- c. Untuk mengetahui kebijakan hukum pidana untuk menanggulangi tindak narkoba.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap semoga dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum dan menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang di harapkan lebih mendalam lagi, khususnya mengenai politik hukum pidana tentang narkoba.

b. Manfaat Praktis.

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat memberikan informasi kepada pembaca dan masyarakat luas mengenai politik hukum pidana tentang Narkoba di tinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, serta berguna bagi peneliti selanjutnya.

D. Keaslian Penelitian

Penulisan terhadap judul dan permasalahan dalam skripsi ini adalah asli dan bukan merupakan plagiat dari hasil tulisan pihak lain. Sebelum dilakukan penulisan skripsi ini telah dilakukan penelurusan terhadap karya tulis mahasiswa/I lain di Fakultas Universitas Dharmawangsa Medan.

Berdasarkan hasil penelurusan yang tidak menemukan judul dan permasalahan skripsi yang sama dengan skripsi ini, maka dapat dikatakan judul dan permasalahan dalam skripsi ini adalah baru pertama kali dilakukan, sesuai dengan asas-asas keilmuan yang menjunjung tinggi prinsip kejujuran, rasional, objektif, terbuka dan sesuai dengan implikasi etis dari prosedur menemukan kebenaran ilmiah secara bertanggung jawab, sehingga dengan tidak ditemukannya

judul dan permasalahan yang sama bisa dikatakan bahwa penelitian ini adalah asli dan tidak plagiat dari hasil karya penelitian pihak manapun.

E. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang di analisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak di setujui.

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati, dan dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum.

Teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan skripsi ini menggunakan teori politik hukum dan teori politik Hukum pidana.

1. Teori Politik Hukum

Menurut Moh. Mahfud M.D. hubungan antara politik dan hukum terdapat tiga asumsi yang mendasarinya, yaitu:

- a. Hukum determinan (menentukan) atas politik, dalam arti hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik.

- b. Politik determinan atas hukum, dalam arti bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukum itu, sangat dipengaruhi dan menjadi dependend variabel atas politik.
- c. Politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang saling bergantung, seperti bunyi adagium, “politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan (anarkis), hukum tanpa politik akan jadi lumpuh.”⁵

Berangkat dari studi mengenai hubungan antara politik dan hukum di atas kemudian lahir sebuah teori “politik hukum”. Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁶

Menurut Moh. Mahfud M.D., secara yuridis-konstitusional negara Indonesia bukanlah negara agama dan bukan pula negara sekuler. Indonesia adalah *religious nation state* atau negara kebangsaan yang beragama. Indonesia adalah negara yang menjadikan ajaran agama sebagai dasar moral, sekaligus sebagai sumber hukum materiil dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

2. Teori Sistem Hukum

Sebelum membahas lebih dalam mengenai teori sistem hukum menurut Lawrence Friedman, ada baiknya terlebih dahulu mengetahui pendapat dari Hans Kelsen tentang Sistem hukum. Kelsen mengatakan bahwa sistem hukum adalah suatu sistem norma.⁷ Kemudian Kelsen menekankan bahwa suatu sistem norma

⁵ Moh Mahfud M.D. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia. Halaman 4

⁶ *Ibid*

⁷ Hans Kelsen. 2008. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media. Halaman 159.

dikatakan valid jika diperoleh dari norma yang lebih tinggi di atasnya, yang selanjutnya sampai pada tingkat dimana norma tersebut tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, ini yang disebut sebagai norma dasar.⁸

Berdasarkan hakikat norma dasar tersebut Hans Kelsen membagi sistem norma menjadi dua jenis yaitu sistem norma statis dan sistem norma dinamis. Sistem norma statis hanya dapat ditemukan melalui tatanan kerja intelektual, yakni melalui penyimpulan dari yang umum kepada yang khusus. Sedangkan sistem norma dinamis merupakan norma yang diluarnya kita sudah tidak lagi dapat menemukan norma yang lebih tinggi darinya, dan tidak dapat diperoleh melalui suatu tatanan kerja intelektual.⁹ dari pandangan Kelsen tersebut dapat disederhanakan bahwa sistem norma yang disebut tatanan hukum adalah sistem dari jenis yang dinamis karena dalam sistem norma dinamis, validitas norma diperoleh dari pendelegasian otoritas berdasarkan sistem hukum Negara tersebut baik pembentukan norma oleh parlemen, atau lahir karena kebiasaan atau ditetapkan oleh pengadilan.¹⁰

Pandangan Hans Kelsen mengenai sistem hukum tersebut diatas ada benarnya, namun tentunya tidak mencakup secara menyeluruh dari apa yang dimaksud dalam sistem hukum itu sendiri. Apakah hukum hanya terbatas dalam produk yang dibuat atau dibentuk baik oleh Parlemen, kebiasaan atau putusan pengadilan? lalu bagaimana dengan Kejaksaan, kepolisian dan pengacara bukankah mereka juga bagian dari penegak hukum? Lantas dimana posisi masyarakat sebagai pelaksana perintah norma dengan nilai-nilai dan harapan atas kondisi personal atau kelompok didalam kehidupan sosialnya?.

⁸ *Ibid.* Halaman 161

⁹ *Ibid.* Halaman 163.

¹⁰ *Ibid.* Halaman 163.

Tentu semua itu merupakan komponen-komponen yang tidak bisa berdiri sendiri, ketika bagian-bagian itu tidak berjalan dengan maksimal maka yang akan di bicarakan mengenai efektivitas. Namun dalam konteks penulisan skripsi ini dibatasi dalam persoalan mengenai penerapan norma hukum dalam sistem hukum berdasarkan pandangan Lawrence Friedman, sehingga persoalan efektivitas hukum yang juga memiliki keterkaitan tidak akan dibahas karena ditakutkan terlalu melebar dan terlalu luas. Oleh karena itu untuk menjawab pertanyaan tersebut diatas maka akan dijelaskan sistem hukum menurut Lawrence Friedman. Friedman membagi sistem hukum dalam tiga (3) komponen yaitu:¹¹

- a. *Substansi hukum (substance rule of the law)*, didalamnya melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik yang hukum material maupun hukum formal.
- b. *Struktur hukum (structure of the law)*, melingkupi Pranata hukum, Aparatur hukum dan sistem penegakkan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat.
- c. *Budaya hukum (legal culture)*, merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik,

¹¹ Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System; A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation. Halaman 12 – 16.

khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara. Senada atau sependapat dengan M. Friedman, Sajipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum.

Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Menurut Achmad Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektivannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compliance* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatan karena aturan hukum

tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.¹²

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan langkah yang dilakukan peneliti dalam rangka untuk mengumpulkan informasi atau data serta melakukan investigasi pada data yang telah didapatkan tersebut :

1. Jenis dan sifat penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan yang ada seperti norma-norma, asas-asas hukum yang terdapat dalam perundang-undangan, putusan pengadilan maupun dari data sekunder yang digunakan.

2. Sumber Data Penelitian

Sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data tambahan yang diperoleh dari berbagai sumber hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan.

¹² <http://juzrifara.blogspot.com/2017/01/teori-sistem-hukum-friedman.html> Diakses tanggal 1 Juni 2019

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum/doktrin/teori-teori yang diperoleh dari literature hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum premier dan bahan hukum sekunder. Biasanya bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa indonesia, bahasa inggris dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan prosedur studi kepustakaan yaitu prosedur yang dilakukan dengan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah, dan mengutip dari buku-buku literature serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan permasalahan.

4. Analisis Data.

Semua data yang diperoleh, selanjutnya diolah dan kemudian dianalisis secara kualitatif. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara umum, kongkrit dan jelas tentang ketentuan Politik hukum di tinjau dari Undang-Undnag Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika Kemudian, di deskripsikan dengan maksud untuk memperoleh gambaran yang dapat dipahami secara jelas dan terarah mengenai permasalahan tersebut.