



Law Enforcement Against Narcotics Crimes Based on Law No. 35 of 2009 and the Attorney General's Guidelines No. 11 of 2021

Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Narkotika Berdasarkan UU No. 35 Tahun 2009 dan Pedoman Jaksa Agung No. 11 Tahun 2021

Aryadi Almau Dudy^{1*)}, Suheflihusnaini Ashady², Ahwan³

Published online: 17 December 2025

ABSTRACT

Law enforcement against narcotic crimes in Indonesia requires a proportional and layered approach. Based on Law No. 35 of 2009 and the Attorney General's Guideline No. 11 of 2021, the enforcement system is built on a differentiation of offenders, whereby users, addicts, and victims of drug abuse are directed toward rehabilitative mechanisms, while dealers, manufacturers, couriers, and network actors are subjected to a repressive approach. The Integrated Assessment serves as a key instrument to determine the legal and medical status of the offender, preventing excessive criminalization and ensuring an appropriate legal response. This study demonstrates that the effectiveness of law enforcement depends heavily on consistent implementation of assessments, the professionalism of law enforcement officers, and cross-agency coordination. In conclusion, Indonesia's narcotics law enforcement model integrates human rights protection, substantive justice, and firm action against drug trafficking, while positioning the assessment as the primary filter in determining the case handling pathway.

Keywords: Narcotics, Law Enforcement, Integrated Assessment

Abstrak. Penegakan hukum terhadap tindak pidana narkotika di Indonesia menuntut pendekatan yang proporsional dan berlapis. Berdasarkan UU No. 35 Tahun 2009 dan Pedoman Jaksa Agung No. 11 Tahun 2021, sistem penegakan hukum dibangun dengan *diferensiasi* pelaku, di mana penyalahguna, pecandu, dan korban penyalahgunaan diarahkan pada mekanisme rehabilitatif, sedangkan pengedar, pembuat, kurir, dan pelaku jaringan ditindak melalui pendekatan represif. Asesmen Terpadu menjadi instrumen kunci untuk menentukan status pelaku secara medis dan yuridis, sehingga mencegah kriminalisasi berlebihan dan memastikan respons hukum yang tepat. Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas penegakan hukum sangat bergantung pada konsistensi penerapan asesmen, profesionalitas aparat, serta koordinasi lintas-instansi. Kesimpulannya, model penegakan hukum narkotika Indonesia telah mengintegrasikan perlindungan HAM, keadilan substantif, dan penindakan terhadap ancaman peredaran gelap, sekaligus menempatkan asesmen sebagai penyaring utama dalam menentukan jalur penanganan perkara.

Kata kunci: Narkotika; Penegakan Hukum; Asesmen Terpadu

PENDAHULUAN

¹⁻³ Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Mataram

*) *corresponding author*

Aryadi Almau Dudy
Email: aryadialmaududy@unram.ac.id

Tindak pidana narkotika tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran hukum, tetapi juga melibatkan dimensi sosial, ekonomi, kesehatan, dan moral masyarakat. Dalam kerangka global,

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) dalam *World Drug Report 2024* melaporkan bahwa lebih dari 296 juta orang di dunia menggunakan narkoba, meningkat 20% dibandingkan satu dekade sebelumnya. (Vajiram Content Team, 2025) dari laporan tersebut juga didapatkan data bahwa diperkirakan 64 juta orang di seluruh dunia menderita gangguan penggunaan narkoba, akan tetapi hanya satu dari 11 orang yang menjalani perawatan. Fenomena ini menyebabkan tindak pidana narkoba digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) karena sifatnya yang lintas negara, melibatkan jaringan terorganisir, dan berdampak luas terhadap generasi manusia.

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat global juga menghadapi ancaman yang serupa. Berdasarkan Laporan BNN Tahun 2024, jumlah pengguna narkoba di Indonesia mencapai 3,3 juta orang, dengan angka tersebut dilaporkan 50 persen lapas di Indonesia diisi oleh terpidana penyalahguna narkoba. (tribatanews, 2025) Kondisi ini menjadikan Indonesia tidak hanya sebagai negara transit, tetapi juga sebagai pasar potensial perdagangan gelap narkoba di kawasan Asia Tenggara. Kompleksitas jaringan dan meningkatnya permintaan narkoba memperlihatkan bahwa penegakan hukum di Indonesia harus dilakukan secara menyeluruh, sistematis, dan berbasis keadilan. Oleh karena itu, kejahatan narkoba dikategorikan sebagai *extraordinary crime*, yang memerlukan pendekatan hukum yang luar biasa pula, baik dalam pencegahan maupun penegakannya.

Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba menjadi landasan utama dalam sistem hukum nasional yang mengatur upaya penegakan hukum, pencegahan, pemberantasan, serta rehabilitasi terhadap penyalahgunaan narkoba. Undang-undang ini tidak hanya berorientasi pada penghukuman (*retributive justice*), tetapi juga mengandung nilai-nilai pemulihan dan perlindungan sosial (*restorative approach*). Namun demikian, dalam praktiknya, orientasi sistem peradilan pidana di Indonesia masih banyak berfokus pada aspek penindakan dan pemenjaraan, bukan pada pemulihan dan perbaikan perilaku pelaku. Banyak pengguna narkoba yang sebenarnya adalah korban ketergantungan justru diperlakukan sama dengan pengedar atau produsen. Paradigma seperti ini menimbulkan ketimpangan antara tujuan hukum untuk menciptakan keadilan substantif dan praktik hukum yang bersifat formalistik.

Secara historis, tujuan pemidanaan mengalami perubahan yang signifikan dalam perjalanan hukum pidana. Pada masa lampau, pidana dipahami sebagai pembalasan murni atas perbuatan jahat, dikenal dengan prinsip *lex talionis* “mata ganti mata, nyawa ganti nyawa.” Prinsip ini menekankan keseimbangan antara penderitaan pelaku dan akibat dari perbuatannya. Namun, teori ini kemudian dikritik karena mengabaikan dimensi moral dan kemanusiaan dalam hukum. Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum yang baik harus mengandung tiga nilai mendasar: keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). (Al’nam, 2025) Bila ketiganya bertentangan, maka keadilan harus diutamakan. Pandangan ini menjadi dasar pembaharuan tujuan pemidanaan modern, bahwa pidana tidak boleh berhenti pada pembalasan, melainkan harus mengandung nilai perbaikan sosial dan moral.

Perubahan ini kemudian diperkuat oleh pemikiran Satjipto Rahardjo melalui gagasan hukum progresif, yang menegaskan bahwa “hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.” (Laili & Fadhila, 2021) Menurut Rahardjo, hukum tidak boleh berhenti pada teks, tetapi harus menyesuaikan diri dengan realitas sosial dan nilai-nilai kemanusiaan. Pidana yang bersifat membinasakan pelaku bukan lagi dianggap sebagai bentuk keadilan, melainkan sebagai kegagalan moral hukum. Dalam konteks tindak pidana narkoba, pendekatan hukum yang menghukum tanpa memperbaiki tidak hanya bertentangan dengan nilai kemanusiaan, tetapi juga gagal menyelesaikan akar permasalahan sosial seperti ketergantungan, kemiskinan, dan kerentanan psikologis.

Dalam konteks penyalahgunaan narkoba, situasinya tidak sesederhana. Secara empiris, banyak kasus penyalahgunaan narkoba bersifat privat, di mana pelaku hanya merugikan dirinya sendiri tanpa menimbulkan bahaya langsung bagi orang lain. Berdasarkan konsep hukum klasik, perbuatan seperti ini termasuk dalam kategori *private wrong* kesalahan yang menyangkut hak dan kepentingan pribadi, bukan publik. Akan tetapi, perkembangan modern menunjukkan bahwa penyalahgunaan narkoba tidak berhenti sebagai urusan pribadi. Ketergantungan narkoba dapat menimbulkan efek sosial yang luas seperti meningkatnya kriminalitas, menurunnya produktivitas, serta menimbulkan beban sosial dan ekonomi bagi masyarakat. Dalam kerangka ini, kejahatan narkoba mengalami

pergeseran dari ranah privat menjadi ranah publik (*public wrong*). (Jesse Wall, 2018) Negara kemudian memiliki dasar moral dan hukum untuk melakukan intervensi, bukan semata menghukum, tetapi untuk melindungi masyarakat dan memperbaiki individu.

Pemahaman tersebut berpangkal dari teori legitimasi moral dan politik negara dalam menghukum. Thomas Hobbes dalam *Leviathan* menjelaskan bahwa negara dibentuk melalui kontrak sosial, di mana individu menyerahkan sebagian kebebasan mereka kepada negara untuk menjamin keamanan dan keteraturan. (Zandro et al., 2024) Demikian pula, Jean-Jacques Rousseau menyatakan bahwa pelanggaran hukum merupakan bentuk pengkhianatan terhadap kehendak umum (*volonté générale*). (Tomy Michael, 2016) Dari sini muncul legitimasi bahwa negara berhak menghukum karena pelanggaran terhadap hukum bukan hanya melukai individu, tetapi juga mengganggu keteraturan sosial.

Pandangan ini sejalan dengan Marc Ancel melalui *Social Defence Theory*, yang menegaskan bahwa fungsi hukum pidana modern adalah melindungi masyarakat sekaligus memperbaiki pelaku. (Watupongoh et al., 2021) Dalam perspektif ini, pidana bukan lagi sarana pembalasan, melainkan mekanisme perlindungan sosial dan moral. Cesare Beccaria dan Jeremy Bentham melalui teori *deterrence* juga menegaskan bahwa hukuman yang sah adalah hukuman yang memberikan manfaat sosial terbesar (*the greatest happiness for the greatest number*). (Tomlinson, 2016) Artinya, jika rehabilitasi lebih banyak memberi manfaat sosial dibandingkan pemenjaraan, maka kebijakan rehabilitatif lebih sejalan dengan prinsip keadilan. Oleh karena itu, pemidanaan terhadap pengguna narkoba tidak boleh semata dimaknai sebagai hukuman, tetapi harus dilihat sebagai bentuk intervensi negara untuk menyelamatkan warga negara dari bahaya yang lebih besar.

Perubahan orientasi ini juga mencerminkan transformasi fungsi hukum pidana dalam konteks global. Hukum pidana modern tidak lagi hanya bertujuan untuk menegakkan ketertiban sosial melalui sanksi, tetapi juga untuk mendorong *reintegrasi sosial* dan pemulihan manusia. Dalam berbagai konvensi internasional, termasuk *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988)*, negara-negara pihak, termasuk Indonesia, didorong untuk mengedepankan pendekatan *treatment* dan *rehabilitation* terhadap pengguna. (UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES, 1988, n.d.) Dengan demikian, penghukuman yang dilakukan negara seharusnya diarahkan untuk memperbaiki, bukan memenjarakan semata.

Dalam konteks nasional, UU No. 35 Tahun 2009 sebenarnya telah mengakomodasi pendekatan ganda, represif terhadap pengedar dan rehabilitatif terhadap pengguna. Pasal 54 menyebutkan bahwa pecandu wajib menjalani rehabilitasi medis dan sosial, sementara Pasal 111–115 menegaskan sanksi berat bagi produsen dan pengedar. Namun, dalam pelaksanaannya, orientasi rehabilitatif ini belum berjalan efektif karena paradigma hukum yang masih menitikberatkan pada efek jera (*deterrence approach*). Penegakan hukum narkoba di Indonesia sering kali memperlakukan pengguna dan pecandu sama dengan pengedar, padahal secara filosofis, keduanya berbeda secara substansial dalam hal niat, dampak, dan konteks sosial. Oleh sebab itu, persoalan penegakan hukum terhadap tindak pidana narkoba tidak semata-mata persoalan kepastian hukum, tetapi persoalan orientasi nilai dalam sistem pemidanaan. Apakah hukum bertujuan untuk menghukum atau memperbaiki? Apakah keadilan

Dari perspektif filsafat hukum, pemidanaan seharusnya menampakkan tiga nilai dasar sebagaimana diajarkan oleh Radbruch: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum (Al'anam, 2025). Ketika sistem hukum hanya menekankan kepastian tanpa memperhatikan keadilan dan kemanfaatan, maka hukum berubah menjadi instrumen kekuasaan, bukan sarana keadilan. Pembaharuan paradigma penegakan hukum terhadap tindak pidana narkoba hukum tidak boleh berhenti pada teks normatif, tetapi harus menjangkau dimensi sosial dan moral masyarakat.

Penelitian ini menyoroti bahwa kejahatan narkoba memiliki dua sisi, publik dan privat, di mana negara berperan bukan hanya sebagai penegak hukum, tetapi juga sebagai pelindung dan penyelamat manusia dari keterpurukan. Dalam tataran filosofis, negara memang memiliki kewajiban untuk menghukum, namun juga tanggung jawab moral untuk memperbaiki. Pemidanaan yang ideal bukanlah yang menimbulkan penderitaan, tetapi yang memulihkan manusia agar kembali berfungsi

dalam kehidupan sosial. Dengan demikian, penelitian ini merumuskan permasalahan yaitu bagaimana implementasi penegakan hukum terhadap penyalahguna narkoba dalam perspektif keadilan substantif dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.

LITERATURE OR CONCEPTUAL REVIEW

Teori Keadilan Substantif

Keadilan merupakan inti dari seluruh tujuan hukum. Konsep keadilan telah mengalami evolusi panjang, dari pemikiran klasik hingga teori modern (retributif menuju rehabilitative). Dalam konteks penelitian ini, teori keadilan substantif penegakan hukum terhadap penyalahguna narkoba harus diarahkan tidak semata-mata pada pemenuhan formalitas hukum, melainkan pada pencapaian keadilan yang sejati yaitu keadilan yang mempertimbangkan aspek kemanusiaan, moral, dan kemanfaatan sosial.

Gustav Radbruch memberikan kerangka normatif penting dalam memahami keadilan substantif dengan merumuskan tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan (*gerechtigkeit*), kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). (Al'anam, 2025) Dalam pandangan Radbruch, ketika ketiga nilai tersebut bertentangan, maka keadilan harus diutamakan di atas kepastian dan kemanfaatan. Prinsip ini menegaskan bahwa keadilan tidak boleh dikorbankan demi kepastian prosedural semata.

John Rawls dalam *A Theory of Justice* (1971), yang memandang keadilan sebagai *fairness* atau keadilan yang menjamin kebebasan dasar setiap individu dan memperlakukan perbedaan sosial secara proporsional. Rawls menekankan bahwa keadilan substantif tidak boleh berhenti pada keadilan prosedural, tetapi harus menimbang konteks dan dampak sosial. (Pamungkas et al., 2025) Dalam konteks hukum Indonesia, gagasan Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif memperluas pemahaman ini. Satjipto menegaskan bahwa "*hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum*" (Laili & Fadhila, 2021)

Teori Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Penegakan hukum terhadap penyalahguna narkoba juga harus ditempatkan dalam kerangka perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia (HAM). Perlindungan hukum berarti pengakuan dan jaminan negara terhadap hak-hak dasar individu agar tidak dirugikan oleh kekuasaan negara itu sendiri. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa perlindungan hukum adalah "upaya untuk melindungi hak-hak individu dari tindakan sewenang-wenang penguasa". (Kornelis Antonius Ada Bediona; Muhamad Rafly Falah Herliansyah; Randi Hilman Nurjaman; Dzulfikri Syarifuddin., 2024) Perlindungan hukum bersifat preventif (melalui peraturan yang menjamin hak) dan represif (melalui mekanisme hukum untuk memulihkan hak).

Secara konstitusional, hak atas perlindungan diri dan kemanusiaan dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa perlindungan dan pemajuan HAM adalah tanggung jawab negara. Indonesia juga merupakan pihak dalam berbagai instrumen internasional seperti *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), yang menjamin hak atas keadilan dan perlakuan manusiawi terhadap semua individu, termasuk pelaku tindak pidana.

Teori Pidana

Perkembangan teori pidana menunjukkan pergeseran paradigmatis dari pendekatan retributif menuju model rehabilitatif seiring transformasi filosofi hukum pidana modern. Teori retributif klasik memandang pidana sebagai pembalasan yang setimpal (*just desert*) atas kesalahan

pelaku, sebagaimana dikemukakan oleh Kant dan Hegel bahwa hukuman merupakan keharusan moral demi menjaga integritas hukum. (Utsman, 2008) Namun, pendekatan ini dinilai kurang relevan dalam masyarakat modern yang menekankan perlindungan masyarakat dan pencegahan kejahatan.

Teori deterrence kemudian muncul untuk menekankan efek jera, baik sebagai pencegahan umum (*general deterrence*) maupun pencegahan khusus (*specific deterrence*) dengan tujuan meminimalkan pengulangan kejahatan. (Tomlinson, 2016) Dalam konteks Indonesia, Satjipto Rahardjo mengkritik pendekatan retributif dan deterrent yang terlalu menitikberatkan pada penghukuman, dengan menekankan bahwa hukum seharusnya mengutamakan dimensi kemanusiaan dan perlindungan masyarakat melalui pendekatan responsif dan progresif. (Lutfil Ansori, 2017)

Perkembangan selanjutnya mengarah pada teori rehabilitatif, yang memandang pelaku sebagai individu yang dapat diperbaiki melalui intervensi sosial, psikologis, dan struktural. Pidanaan diarahkan pada upaya reintegrasi sosial, bukan sekadar pembalasan. Model ini lebih sesuai dengan paradigma *restorative justice* yang menekankan pemulihan korban, tanggung jawab pelaku, dan harmonisasi sosial. (Noor Aulia Sari et al., 2024)

BAHAN DAN METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu metode penelitian yang memusatkan analisis pada hukum sebagai sebuah tatanan norma yang dibangun secara sistematis. Dalam pendekatan ini, hukum dipandang sebagai rangkaian prinsip dan aturan yang saling berkaitan, termasuk asas-asas hukum, norma dan kaidah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, ketentuan dalam perjanjian, serta pandangan dan ajaran para ahli hukum yang berkembang dalam doktrin. (Johan, 2008) Seluruh unsur tersebut menjadi sumber rujukan utama untuk menilai konsistensi, koherensi, dan penerapan hukum dalam konteks permasalahan yang diteliti.

Penelitian ini juga menerapkan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dipergunakan untuk mengidentifikasi, mengkaji, dan menafsirkan ketentuan normatif dalam berbagai produk hukum yang relevan dengan fokus kajian. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat menilai keterkaitan antarperaturan serta menemukan dasar hukum yang tepat. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami dan memperdalam konstruksi teoritis yang melandasi keberlakuan hukum, seperti konsep mengenai sumber-sumber hukum, fungsi hukum dalam masyarakat, serta struktur dan peran lembaga hukum dalam sistem hukum nasional (Nasution, 2008). Pendekatan ini membantu memperjelas kerangka pemikiran normatif sehingga analisis dapat dilakukan secara lebih komprehensif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan narkotika di Indonesia

Pengaturan narkotika di Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika merupakan bentuk respon negara terhadap sifat ganda narkotika, di satu sisi memiliki nilai medis dan ilmiah, namun di sisi lain menimbulkan bahaya besar bila disalahgunakan. Dalam konsideran undang-undang tersebut menegaskan bahwa narkotika merupakan ancaman serius karena bersifat adiktif, merusak fisik dan psikis manusia, serta memiliki keterkaitan dengan jaringan kejahatan transnasional yang menggunakan teknologi tinggi. Oleh sebab itu, kehadiran undang-undang ini tidak hanya bertujuan mengatur sanksi pidana, tetapi juga menjadi

kerangka hukum untuk perlindungan masyarakat sekaligus menyediakan jalur rehabilitatif bagi penyalahguna dan pecandu.

Pembentukan undang-undang tidak terlepas dari gagasan bahwa hukum harus melindungi manusia dan kehidupan sosial. Hal tersebut sesuai dengan pandangan bahwa tujuan hukum bertumpu pada tiga nilai, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. (Al'anam, 2025). Yang secara yuridis, termuat dalam pasal 3 UU 35 tahun 2009 yaitu keadilan, pengayoman, kemanusiaan, ketertiban, perlindungan, keamanan, nilai-nilai ilmiah, kepastian hukum. Lebih jauh, Pasal 4 menegaskan tujuan utama regulasi, yaitu, mencegah penyalahgunaan narkotika, memberantas peredaran gelap, dan menjamin rehabilitasi medis dan sosial bagi penyalahguna, korban penyalahgunaan, dan pecandu.

Formulasi dalam undang-undang 35/2009 mengadopsi *dual track system*, yaitu sistem yang menggabungkan jalur *penal* (pidana) dan *non-penal* (rehabilitasi). Hal ini didasarkan pada ketentuan pasal 54–59, yang menegaskan kewajiban rehabilitasi. Artinya, penjatuhan pidana penjara sifatnya bukan mutlak. Hal ini didasarkan dengan adanya klasifikasi pelaku dalam bentuk tindak pidana narkotika dimana subjek pelaku dibagi kedalam kategori berbeda yang masing-masing memiliki konsekuensi hukumnya. Adapun pembagiannya sebagai berikut:

1. Pecandu
Pecandu adalah orang yang menggunakan atau menyalahgunakan narkotika dan dalam keadaan ketergantungan baik fisik maupun psikis.
2. Pengedar
Pengedar mencakup penyimpan, pemilik, penyedia, perantara dalam jual beli pengangkut, pengirim pemberi atau penyedia pemodal Pengedar mendapatkan ancaman pidana paling berat.
3. Produsen/Pembuat
Pelaku yang memproduksi narkotika
4. Importir/Eksporir/Penyelundup
Penyelundup narkotika adalah seseorang atau pihak yang melakukan kegiatan memasukkan atau mengeluarkan narkotika ke atau dari daerah pabean Indonesia secara tanpa hak dan melawan hukum (ilegal), tanpa izin resmi, dan tanpa mengindahkan ketentuan perundang-undangan di bidang kepabeanan dan narkotika.

Pengguna umumnya memiliki *mens rea* yang berbeda dengan klasifikasi pelaku pengedar, produsen dan penyelundup oleh karena itu, kewajiban asesmen diperlukan untuk menentukan *status psiko-medik* penyalahguna agar mencegah salah kategori (*misclassification*) antara pengguna dan pengedar.

Implementasi Penegakan Hukum Penyalahguna Narkotika

Implementasi penegakan hukum terhadap penyalahguna narkotika tanpa korban merupakan isu yang paling kompleks dalam hukum narkotika Indonesia. Kompleksitas ini timbul karena penyalahguna sering berada dalam dua posisi sekaligus yaitu sebagai pelaku tindak pidana (melawan hukum) dan sebagai korban ketergantungan (*medical victim*). Pasal 54 UU 35/2009 secara eksplisit mengatur bahwa pecandu dan korban penyalahgunaan wajib menjalani rehabilitasi, sehingga pendekatan penegakan hukum dalam konteks ini diperlukan instrumen hukum yang membedakan antara penyalahguna sebagai “kriminal” dan penyalahguna sebagai “pasien” sebagaimana diatur dalam UU 35/2009.

Penyalahguna dengan klasifikasi Pemakai/Pecandu/Korban Penyalahgunaan)

Stephen Schafer mengelompokkan tipe-tipe korban berdasarkan tingkat keterlibatan serta tanggung jawab korban dalam suatu tindak kejahatan. Klasifikasi tersebut meliputi beberapa kategori berikut: (Permanasari et al., 2025)

- 1) *Unrelated Victims*, Korban pada kategori ini tidak memiliki hubungan apa pun dengan pelaku sebelum kejahatan terjadi. Dalam pandangan Schafer, setiap individu dalam masyarakat berpotensi menjadi korban karena tidak ada jaminan perlindungan absolut. Oleh sebab itu, tanggung jawab sepenuhnya berada pada pelaku kejahatan.
- 2) *Provocative Victims*, Tipe ini merujuk pada korban yang secara aktif melakukan tindakan yang memicu terjadinya kejahatan, sehingga mereka turut berperan dalam memunculkan pelanggaran tersebut. Dengan demikian, beban pertanggungjawaban dibagi antara pelaku dan korban.
- 3) *Precipitative Victims*, Pada kategori ini, korban tidak melakukan tindakan langsung, tetapi sikap atau perilakunya mendorong pelaku untuk melakukan kejahatan. Contohnya adalah seseorang yang berjalan sendirian di area gelap dan sepi sehingga menarik niat jahat pelaku. Meski demikian, tanggung jawab hukum tetap berada pada pelaku.
- 4) *Biologically Weak Victims*, Termasuk dalam kelompok ini adalah individu dengan kelemahan fisik atau kondisi rentan seperti anak-anak, lansia, perempuan, dan penyandang disabilitas. Schafer menilai bahwa kegagalan memberikan perlindungan bagi kelompok rentan menjadi tanggung jawab masyarakat maupun pemerintah.
- 5) *Socially Weak Victims*, Korban dari kategori ini merupakan individu atau kelompok yang memiliki posisi sosial lemah, misalnya imigran, pemeluk agama minoritas, atau kelompok etnis tertentu. Mereka rentan menjadi korban karena kurangnya perhatian sosial. Pertanggungjawaban dapat berada pada pelaku maupun masyarakat yang abai.
- 6) *Self-Victimizing Victims*, Jenis ini mencakup korban yang menderita akibat perbuatan melanggar hukum yang mereka lakukan sendiri. Meski kadang disebut *victimless crime*, Schafer menegaskan bahwa setiap kejahatan tetap melibatkan korban.

Pecandu, tergolong dalam kategori *self-victimizing victims* yakni individu yang menjadi korban karena tindakannya sendiri. Dengan demikian, respons negara tidak boleh murni represif, tetapi harus bersifat korektif dan rehabilitatif. Hal ini selaras dengan *medical model of addiction*, yang memandang ketergantungan sebagai kondisi penyakit kronis, bukan sebagai *moral failure*. Hal ini sejalan dengan pasal 54, UU 35/2009 yang menyatakan wajib rehabilitasi sosial dan rehabilitasi medis hal ini juga menegaskan bahwa penyalahguna tidak boleh otomatis dipidana, tetapi harus terlebih dahulu dinilai apakah menjadi pecandu atau korban. Untuk itu, proses asesmen terpadu menjadi instrumen wajib dalam setiap penanganan perkara.

Pedoman Jaksa Agung Nomor 11 Tahun 2021 menegaskan bahwa perkara penyalahguna harus dilakukan asesmen terpadu untuk menentukan apakah pelaku:

- 1) Pengguna;
- 2) Pecandu;
- 3) Korban penyalahgunaan; atau
- 4) Bagian dari jaringan peredaran.

Dengan demikian, implementasi yang benar menurut hukum positif adalah: penyalahguna tidak boleh diperlakukan sebagai pengedar tanpa asesmen. Dalam konstruksi tersebut, penyalahguna lebih tepat dilihat sebagai *patient-offender*, yang membutuhkan perlindungan hukum dalam bentuk rehabilitasi, bukan pemidanaan. Terlebih untuk pelaku yang tidak memiliki niat jahat untuk merugikan orang (*absence of mens rea*). Hal ini sesuai dengan teori *penal welfarism*, (Maglione, 2021) yang menekankan bahwa negara harus menggunakan instrumen pemidanaan bukan untuk membalas, melainkan untuk memperbaiki pelaku untuk diintegrasikan

Kembali pada masyarakat. Dalam Pedoman Jaksa Agung 11/2021, rehabilitasi hanya dapat ditempuh setelah:

- 1) Dilakukan asesmen terpadu,
- 2) Hasil asesmen menyimpulkan bahwa pelaku bukan bagian dari jaringan peredaran gelap,
- 3) Barang bukti memenuhi batas penggunaan pribadi,
- 4) Terdapat riwayat penggunaan atau kecanduan.

Hal ini mempertegas bahwa rehabilitasi bukan sekadar kebijakan, tetapi mekanisme hukum wajib untuk penyalahguna tanpa korban. Asesmen Terpadu merupakan jantung dari implementasi Pasal 54–59. Asesmen tidak hanya menentukan status pelaku, tetapi menentukan pemidanaan terhadap penyalahguna apakah, rehabilitasi, pidana, atau gabungan.

Penyalahguna dengan Klasifikasi Pembuat/Pengedar/Penyelundup

Berbeda dengan penyalahguna yang diposisikan sebagai pasien dan korban ketergantungan, kelompok pelaku dalam bagian ini menempati posisi sebagai pelaku kejahatan yang menciptakan bahaya publik (*public harm*). (Jesse Wall, 2018) Oleh sebab itu, logika penegakan hukum terhadap kelompok ini berorientasi pada *retributive justice*, *deterrence theory*, dan perlindungan masyarakat (*social defence theory*). (Tomlinson, 2016) Pendekatan represif terhadap pelaku kejahatan narkoba tidak dapat dilepaskan dari konsiderans UU 35/2009 yang menegaskan bahwa peredaran gelap narkoba merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), melibatkan jaringan internasional, transaksi lintas batas, teknologi canggih, serta menghasilkan dampak luas bagi ketertiban dan kesehatan publik. Kejahatan ini juga terkait dengan tindak pidana pencucian uang (TPPU), kekerasan, dan kejahatan terorganisasi (*organized crime*). Oleh sebab itu, negara wajib menerapkan strategi *hard law enforcement*, termasuk penggunaan instrumen pengejaran keuangan (*financial crime approach*).

Penanganan pengedar dan pelaku peredaran gelap narkoba didasarkan pada teori *deterrence* (pencegahan), yang berasal dari pemikiran Jeremy Bentham dan kemudian dikembangkan oleh Gary Becker dalam analisis ekonomi kejahatan. Teori ini menegaskan bahwa seseorang akan menghindari kejahatan jika biaya (*cost*) yang ditimbulkan oleh sanksi lebih besar daripada keuntungan (*benefit*) yang diperoleh dari kejahatan. (Marbun & Laracaka, 2019) Dalam konteks narkoba, karena keuntungan dari peredaran narkoba sangat besar oleh sebab itu diperlukan ancaman pidana yang sangat tinggi juga. Pasal 111–148 UU 35/2009 mengatur sanksi berupa pidana penjara puluhan tahun hingga seumur hidup, bahkan pidana mati untuk pelaku tertentu. Rasionalitas ancaman berat ini tidak untuk menjatuhkan hukuman secara sewenang-wenang, tetapi untuk menciptakan *deterrent effect*, baik bagi pelaku maupun masyarakat luas.

Pendekatan ini diperkuat teori *retributive justice*, yang menekankan bahwa pelaku harus menerima pembalasan proporsional sesuai kesalahannya. (Barda Nawawi Arief, 2016) Pengedar dianggap sebagai aktor yang “menjatuhkan korban dengan jumlah tak terhitung”, sehingga secara moral dan hukum layak mendapat respons represif. Dalam *social defence theory* Marc Ancel, (Watupongoh et al., 2021) pelaku peredaran gelap dikategorikan sebagai *social dangerous offenders*, yang dapat membahayakan masyarakat secara luas karena menciptakan kecanduan, kerusakan sosial, kriminalitas sekunder, serta kerugian ekonomi. Dengan demikian, negara wajib mengambil tindakan penghukuman untuk melindungi ketertiban umum (*ordre public*).

Berdasarkan dua penggolongan penyalahguna tersebut maka dapat ditarik dua jalur utama dalam implementasi penegakan hukum terhadap tindak pidana narkoba, yang dimulai dari titik awal yang sama yaitu proses penangkapan, namun bercabang berdasarkan karakteristik pelaku serta tingkat keterlibatannya dalam peredaran narkoba. Pada penanganan terhadap penyalahguna tanpa korban, yakni pecandu, korban penyalahgunaan, atau pengguna yang mengonsumsi narkoba untuk dirinya sendiri tanpa keterlibatan dalam jaringan. Setelah penangkapan, penyidik melakukan pemeriksaan awal dan segera mengajukan asesmen terpadu, sebuah mekanisme medis-hukum untuk menentukan status pelaku apakah pecandu, korban penyalahgunaan, pengguna non-pecandu, atau indikasi terlibat

jaringan. Hasil asesmen inilah yang kemudian menjadi titik diferensiasi utama, apabila pelaku dikategorikan sebagai pecandu atau korban, maka alur berlanjut ke rekomendasi rehabilitasi, baik medis maupun sosial, yang dilaksanakan di bawah pengawasan lembaga terkait dan menjadi dasar bagi jaksa untuk menempuh penghentian penuntutan, tuntutan rehabilitasi, atau substitusi tindakan hukum lainnya. Alur ini berakhir pada fase reintegrasi sosial setelah rehabilitasi selesai dan monitoring dilakukan.

Sebaliknya, pada penegakan hukum terhadap pelaku dengan korban, yaitu pengedar, pembuat, penyelundup, perantara, kurir, maupun aktor lain yang berperan dalam peredaran gelap narkoba. Pada jalur ini, proses dimulai dengan penangkapan berbasis operasi intelijen atau teknik penyidikan khusus, kemudian dilanjutkan dengan pengumpulan barang bukti, analisis komunikasi, serta pelacakan aliran keuangan. Hasil penyidikan mengarah pada penetapan status sebagai pelaku peredaran gelap dan dilanjutkan pada proses penuntutan dengan dakwaan berlapis, termasuk tindak pidana pencucian uang apabila ditemukan indikasi. Jalur ini berakhir pada proses persidangan, putusan pidana, dan eksekusi yang mencakup pemidanaan, pemusnahan barang bukti, serta penyitaan aset. Perbedaan kedua jalur ini saling terhubung melalui adanya mekanisme asesmen, yang apabila menemukan hubungan pelaku dengan jaringan, maka pelaku langsung dialihkan ke jalur respons hukum yang lebih represif. Secara keseluruhan, penegakan hukum terkait narkoba menunjukkan bahwa sistem penegakan hukum narkoba di Indonesia bekerja secara berlapis, protektif dan rehabilitatif bagi penyalahguna tanpa korban, namun represif dan penjeratan bagi pelaku peredaran gelap yang menciptakan bahaya publik.

KESIMPULAN

Pengaturan narkoba di Indonesia melalui UU No. 35 Tahun 2009 membangun kerangka hukum yang membedakan antara pelaku penyalahgunaan untuk diri sendiri, pecandu, korban penyalahgunaan, serta pelaku peredaran gelap. UU ini tidak hanya menetapkan larangan dan sanksi, tetapi juga mengatur secara komprehensif kewajiban negara menyediakan rehabilitasi, pembinaan, dan mekanisme pencegahan. Pengaturan tersebut menegaskan bahwa penyalahgunaan narkoba bukan hanya persoalan kriminal, tetapi juga persoalan kesehatan publik dan perlindungan sosial, sehingga pendekatan hukum harus memperhatikan aspek kemanusiaan dan keadilan substantif.

Penegakan hukum terhadap tindak pidana narkoba di Indonesia pada dasarnya dibangun di atas prinsip proporsionalitas, yaitu pemilahan respons hukum sesuai karakter, tingkat keterlibatan, dan dampak perilaku pelaku. Sistem ini bersifat berlapis (*layered enforcement*) karena membedakan secara tegas antara penyalahguna yang tidak menimbulkan korban dengan pelaku peredaran gelap yang menciptakan bahaya publik. Inti dari keseluruhan mekanisme tersebut adalah penerapan Asesmen Terpadu sebagai penyaring utama (*primary filter*) yang menentukan jalur penegakan hukum sejak tahap awal. Melalui asesmen terpadu, negara memastikan bahwa penyalahguna, pecandu, dan korban penyalahgunaan tidak serta-merta diproses sebagai pelaku kejahatan serius, melainkan diarahkan pada mekanisme rehabilitatif sesuai amanat Pasal 54 UU 35/2009. Sebaliknya, apabila asesmen menemukan unsur keterlibatan dalam jaringan, intensi peredaran, atau adanya peran sebagai pengedar, pembuat, atau kurir, maka pelaku dialihkan ke jalur penegakan hukum represif yang didasarkan pada teori *deterrence* dan *social defence*.

Conflict of Interests

The authors declared that no potential conflicts of interest with respect to the authorship and publication of this article.

REFERENCES

- Al'anam, M. (2025). Teori Keadilan Perspektif Gustav Radbruch: Hubungan Moral Dan Hukum. *Universitas Abulyatama Jurnal Humaniora*, 9(1), 119–133. <https://doi.org/10.30601/humaniora.v%vi%i.6393>
- Barda Nawawi Arief, S. H. (2016). *Bunga rampai kebijakan hukum pidana*. Prenada Media.
- Jesse Wall. (2018). Public Wrongs and Private Wrongs. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 31. <https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-law-and-jurisprudence/article/abs/public-wrongs-and-private-wrongs/236C22CF4EDEC8686C31129827A00FAC#article>
- Johan, N. B. (2008). Metode Penelitian Ilmu Hukum. *Mandar Maju, Bandung*.
- Kornelis Antonius Ada Bediona; Muhamad Rafly Falah Herliansyah; Randi Hilman Nurjaman; Dzulfikri Syarifuddin. (2024). Analisis Teori Perlindungan Hukum Menurut Philipus M Hadjon Dalam Kaitannya Dengan Pemberian Hukuman Kebiri Terhadap Pelaku Kejahatan Seksual. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2 (1), 1–25. <https://doi.org/DOI:10.11111>
- Laili, A., & Fadhila, A. R. (2021). *TEORI HUKUM PROGRESIF (Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.)*.
- Lutfil Ansori. (2017). REFORMASI PENEGAKAN HUKUM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF Lutfil Ansori. *Jurnal Yuridis*, 4(2), 148–163.
- Maglione, G. (2021). Restorative Justice, Crime Victims and Penal Welfarism. Mapping and Contextualising Restorative Justice Policy in Scotland. *Social and Legal Studies*, 30(5), 745–767. <https://doi.org/10.1177/0964663920965669>
- Marbun, A. N., & Laracaka, R. (2019). Analisa Ekonomi terhadap Hukum dalam Pemidanaan Partai Politik melalui Pertanggungjawaban Korporasi dalam Perkara Tipikor. *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, 5(1), 127–167. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.384>
- Nasution, B. J. (2008). *Metode penelitian ilmu hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Noor Aulia Sari, G., Sinta Dewi Pramudita, W., Muhammad Muhklasin, R., & Sulistianingsih, D. (2024). *Tinjauan Filosofis Keadilan Restoratif dalam Lensa Teori Keadilan*.
- Pamungkas, R. A., Farchan, M. M., & Arifin, D. S. (2025). KEADILAN HUKUM DALAM PRAKTIK: MENGUJI IDEALISME TERHADAP REALITAS. *Integrative Perspectives of Social and Science Journal*, 2(3), 4324.
- Permanasari, A., Gulo, S., & Ras, H. (2025). *SELF VICTIMIZING VICTIMS PENGGUNA NARKOTIKA DALAM TINJAUAN KRIMINOLOGI DAN VIKTIMOLOGI*. <https://jurnal.prestasiku.org>
- Tomlinson, K. D. (2016). *An Examination of Deterrence Theory: Where Do We Stand?*
- Tomy Michael. (2016, July 28). MEMAKNAI PEMIKIRAN JEAN-JACQUES ROUSSEAU TENTANG KEHENDAK UMUM MENCIPTAKAN KEADILAN. *UNISBANK (SENDI_U) KE-2 Tahun 2016 Kajian Multi Disiplin Ilmu Dalam Pengembangan IPTEKS Untuk Mewujudkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) Sebagai Upaya Meningkatkan Daya Saing Global*. <http://raimondfloramandasa>.
- tribrataneews. (2025). *BNN: Jumlah Pecandu Narkotika di Indonesia Capai 3,3 Juta*. <https://Tribrataneews.Polri.Go.Id/Blog/Nasional-3/Bnn-Jumlah-Pecandu-Narkotika-Di-Indonesia-Capai-33-Juta-89869>.
- UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES, 1988.

- Utsman, S. (2008). *Menuju penegakan hukum responsif: konsep Philippe Nonet & Philip Selznick: perbandingan Civil Law system & Common Law system, spiral kekerasan & penegakan hukum*. Pustaka Pelajar.
- Vajiram Content Team. (2025, October). *World Drug Report 2024*. <https://Vajiramandravi.Com/Current-Affairs/World-Drug-Report-2024/>.
- Watupongoh, T., Lembong, R. R., & Kereh, O. A. (2021). *PERLINDUNGAN HUKUM ATAS KORBAN PEMERKOSAAN DALAM PROSES PENEGAKAN HUKUM PIDANA: Vol. IX* (Issue 8).
- Zandro, A., Tinggi, S., Teologi, F., & Sasana, W. (2024). Negara Leviathan dan Kontrak Sosial Hobbes: Membentuk Hidup Bersama dalam Pluralitas Masyarakat. *AGRAPANA Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 1(3), 2024. <https://e-journal.fisipol-undar.ac.id/index.php/agrapana>

This page has been intentionally left blank