

**KESENJANGAN ANTARA *LAW IN BOOKS* DAN *LAW IN ACTION*: ANALISIS
IMPLEMENTASI PUTUSAN MK NO. 99/PUU-XVII/2019 TERHADAP PRIORITAS
REHABILITASI PENGGUNA NARKOTIKA**

Desty Setyo Arimbi

Magister Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana

Abstract

Narcotics law enforcement in Indonesia faces a paradox: users, who normatively should be prioritized for rehabilitation, instead dominate prison sentences. Constitutional Court (MK) Decision No. 99/PUU-XVII/2019 was issued to affirm the obligation of rehabilitation for users. However, a significant gap exists between the legal ideal of the decision (law in books) and the reality of law enforcement (law in action). This research aims to analyze the implementation of the MK Decision in practice (investigation, prosecution, sentencing) and identify the factors causing this gap. This study employs empirical legal research with a socio-legal approach. Data was collected through doctrinal studies (analysis of regulations and decisions) and empirical data (in-depth interviews with law enforcement officials and practitioners). The findings indicate that the implementation of the MK Decision remains partial. At the investigation stage, the Integrated Assessment (AT) is often a mere formality; prosecutors remain conservative in prosecution; and judges still predominantly issue prison sentences. This gap is caused by dominant factors: (1) Philosophical Factors, namely the conflict between the public health paradigm (MK Decision) and the security approach ("War on Drugs"); (2) Institutional Factors, including sectoral egos and weak coordination; and (3) Infrastructural Factors, specifically the limited availability of quality rehabilitation facilities. It is concluded that MK Decision No. 99/PUU-XVII/2019, while normatively ideal, has failed to be implemented due to deep-rooted philosophical and structural obstacles.

Keywords: Narcotics, Rehabilitation, Constitutional Court Decision

Abstrak

Penegakan hukum narkoba di Indonesia menghadapi paradoks: pengguna, yang secara normatif seharusnya diprioritaskan untuk rehabilitasi, justru mendominasi vonis pidana penjara. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 99/PUU-XVII/2019 hadir untuk menegaskan kewajiban rehabilitasi bagi pengguna. Namun, terjadi kesenjangan signifikan antara cita hukum putusan tersebut (*law in books*) dengan realitas penegakan hukum (*law in action*). Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Putusan MK tersebut dalam praktik penyidikan, penuntutan, dan pidana, serta mengidentifikasi faktor penyebab terjadinya kesenjangan. Penelitian ini menggunakan metode hukum empiris dengan pendekatan *socio-legal*. Pengumpulan data dilakukan melalui studi doktrinal (analisis regulasi dan putusan) dan data empiris (wawancara mendalam dengan aparat penegak hukum dan praktisi). Hasil penelitian menunjukkan implementasi Putusan MK masih bersifat parsial. Pada tahap penyidikan, Asesmen Terpadu (AT) seringkali hanya formalitas; jaksa bersikap konservatif dalam penuntutan; dan hakim masih mendominasi vonis penjara. Kesenjangan ini disebabkan oleh faktor-faktor dominan: (1) Faktor Filosofis, yakni pertentangan antara paradigma *public health* (Putusan MK) dengan *security approach* ("Perang Melawan Narkoba"); (2) Faktor Kelembagaan, meliputi ego sektoral dan koordinasi yang lemah; dan (3) Faktor Infrastruktur, yakni keterbatasan fasilitas rehabilitasi yang berkualitas. Disimpulkan bahwa Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019, meski ideal secara normatif, gagal terimplementasi akibat hambatan filosofis dan struktural yang mengakar.

Kata Kunci: Narkoba, Rehabilitasi, Putusan Mahkamah Konstitusi.

Latar Belakang

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba telah lama diklasifikasikan sebagai extraordinary crime di Indonesia, yang tidak hanya mengancam stabilitas sosial dan kesehatan masyarakat, tetapi juga eksistensi generasi bangsa. Merespon krisis ini, Negara telah memberlakukan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, sebuah regulasi yang dirancang dengan fungsi ganda: penindakan yang tegas terhadap sindikat peredaran gelap (bandar) dan perlindungan sekaligus pemulihan terhadap pengguna sebagai korban ketergantungan. Secara normatif (law in books), Undang-Undang ini berupaya membedakan secara jelas antara pengguna yang merupakan korban dan bandar yang merupakan pelaku kejahatan terorganisir.

Namun demikian, dalam praktik penegakan hukum pidana (law in action), semangat dualisme fungsi tersebut tidak berjalan seimbang, bahkan cenderung menghasilkan sebuah paradoks pemidanaan. Data Badan Narkoba Nasional (BNN) menunjukkan tren peningkatan signifikan jumlah pengguna aktif, yang pada tahun 2023 mencapai sekitar 3,6 juta jiwa. Kondisi ini mencerminkan bahwa kebijakan hukum yang diterapkan belum sepenuhnya efektif dalam menekan angka penyalahgunaan, bahkan cenderung menciptakan masalah baru dalam sistem peradilan pidana.

Isu krusial yang muncul adalah disproportionalitas pemidanaan, di mana pengguna narkoba, yang secara filosofis dan normatif seharusnya diprioritaskan untuk menjalani rehabilitasi, justru banyak dipenjara dan dijatuhi hukuman yang berat. Data Mahkamah Agung (MA) tahun 2022 menunjukkan bahwa mayoritas vonis dalam kasus narkoba, yakni sebesar 72%, dijatuhkan kepada pengguna, dengan rata-rata hukuman penjara mencapai 5 tahun. Angka ini sangat timpang dibandingkan dengan hanya 28% bandar yang berhasil dipidana, yang seringkali lolos dari jerat hukum melalui celah sistemik, korupsi penegakan hukum, atau kekuatan modal. Ketimpangan ini secara fundamental bertentangan dengan prinsip keadilan proporsional (proportionality) yang seharusnya menyeimbangkan antara tingkat kesalahan pelaku dengan beratnya hukuman.

Kritik terhadap implementasi kebijakan ini mencapai puncaknya hingga dibawa ke ranah konstitusional. Sebagai respons terhadap ketidakadilan struktural ini, Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan Nomor 99/PUU-XVII/2019. Putusan ini secara eksplisit menegaskan dan memperkuat amanat Undang-Undang bahwa pengguna narkoba harus lebih diprioritaskan untuk direhabilitasi daripada dipidana penjara. Secara normatif, Putusan MK ini seharusnya menjadi

payung hukum tertinggi yang mengikat bagi seluruh aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa, dan Hakim) untuk melakukan reorientasi paradigma, dari pendekatan yang bersifat menghukum (punitive approach) menuju keadilan restoratif dan rehabilitatif (restorative and rehabilitative justice). Putusan ini mewakili cita hukum yang adil (law in books).

Namun, ironisnya, implementasi Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 di lapangan memperlihatkan adanya kesenjangan yang signifikan dan berkelanjutan antara cita hukum tersebut dan realitas penegakan hukum. Pengguna masih menjadi subjek utama penangkapan dan pemidanaan, yang menghasilkan overcriminalization dan overcrowding di lembaga pemasyarakatan (Lapas), di mana sebagian besar penghuninya adalah pengguna kelas bawah. Fenomena ini menunjukkan bahwa hukum dalam teks (law in books) yang menjamin perlindungan dan rehabilitasi tidak sejalan dengan hukum dalam praktik (law in action).

Beberapa faktor struktural dan kultural disinyalir menjadi penyebab utama kegagalan implementasi Putusan MK ini. Pertama, resistensi aparat penegak hukum yang masih terbiasa dengan pendekatan represif dan cenderung berorientasi pada capaian kuantitatif seperti jumlah penangkapan dan vonis. Budaya hukum yang punitive ini sulit diubah, bahkan setelah adanya penegasan dari lembaga yudisial tertinggi. Kedua, kurangnya sarana dan infrastruktur rehabilitasi yang memadai dan mudah diakses, sehingga opsi rehabilitasi yang seharusnya menjadi jalur utama bagi pengguna tidak dapat diimplementasikan secara optimal. Ketiga, ketiadaan mekanisme penilaian yang jelas dan terstandar dalam menentukan kategori “pengguna murni” yang layak direhabilitasi versus “bandar”. Akibatnya, ruang diskresi aparat (penyidik dan jaksa) menjadi terlalu luas, yang sering disalahgunakan dan menghasilkan disparitas putusan yang tinggi.

Selain itu, permasalahan ini diperparah oleh adanya bias struktural dan ketimpangan kelas dalam penegakan hukum. Faktor sosial-ekonomi terdakwa—seperti kemiskinan dan keterbatasan akses pendidikan—secara signifikan memengaruhi akses mereka terhadap bantuan hukum yang kuat dan pada akhirnya memengaruhi hasil putusan. Data menunjukkan sekitar 65% terdakwa kasus narkoba berasal dari kalangan marginal dengan akses terbatas terhadap bantuan hukum. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip equality before the law yang dijamin UUD 1945. Dalam perspektif Critical Legal Theory, kondisi ini mencerminkan bahwa hukum tidak netral, melainkan dipengaruhi oleh struktur kekuasaan, di mana hukum cenderung keras terhadap yang lemah dan lunak terhadap yang kuat.

Kajian ini penting karena disproporsionalitas pemidanaan ini tidak hanya merugikan hak asasi individu, tetapi juga mengurangi efektivitas kebijakan pemberantasan narkoba secara keseluruhan. Pemidanaan penjara tanpa rehabilitasi terbukti meningkatkan angka residivisme (pengulangan kejahatan) dan bahkan memperkuat jaringan peredaran di dalam Lapas. Oleh karena itu, diperlukan analisis socio-legal yang komprehensif, mengintegrasikan kajian doktrinal Putusan MK dengan analisis empiris praktik peradilan, untuk mengidentifikasi akar masalah implementasi dan merumuskan model kebijakan yang lebih adil dan humanis, sejalan dengan perkembangan internasional dalam bidang penology dan restorative justice.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini memandang bahwa krisis penegakan hukum pidana narkoba di Indonesia bukan lagi sekadar masalah ketidaksempurnaan norma, melainkan masalah implementasi yang dipengaruhi oleh budaya hukum, struktur kelembagaan, dan faktor sosial-ekonomi. Dengan fokus pada analisis kritis terhadap kegagalan implementasi Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019, penelitian ini bertujuan mengukur sejauh mana kesenjangan antara law in books dan law in action terjadi dan merumuskan rekomendasi konkret bagi reformasi sistem peradilan pidana narkoba di Indonesia.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-XVII/2019 Dalam Praktik Penegakan Hukum (Penyidikan, Penuntutan, Dan Pemidanaan) Di Indonesia?
2. Apa faktor Penyebab Menyebabkan Terjadinya Kesenjangan Antara Semangat Rehabilitatif Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 (*Law In Books*) Dengan Realitas Pemidanaan Penjara Terhadap Pengguna Narkoba (*Law In Action*) ?

Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (*empirical legal research*) dengan sifat penelitian deskriptif-analitis.

- Hukum Empiris: Penelitian ini menganalisis dan mengkaji tentang hukum yang bekerja di tengah masyarakat secara nyata (*law in action*), khususnya dalam implementasi kebijakan pemidanaan narkoba pasca Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019.

- Deskriptif-Analitis: Penelitian akan mendeskripsikan secara rinci fenomena kesenjangan pemidanaan antara pengguna dan bandar , kemudian menganalisis faktor-faktor penyebabnya dari perspektif hukum, sosiologi, dan kriminologi.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan *socio-legal*.

- Pendekatan ini mengintegrasikan disiplin ilmu sosial dan hukum dalam menganalisis hukum positif dan mengkaji dampak kebijakan hukum pidana narkotika terhadap keadilan.
- Pendekatan ini sangat relevan untuk mengukur teori kesenjangan (*gap theory*) , yaitu mengukur perbedaan antara tujuan hukum (*law in books*)—yakni Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 yang mengamanatkan rehabilitasi—dan praktik penegakan hukum (*law in action*) di lapangan.

Selain pendekatan *socio-legal*, penelitian ini juga menggunakan:

- Pendekatan Doktrinal (*Statutory and Case Approach*): Menganalisis peraturan perundang-undangan terkait narkotika (UU No. 35/2009) dan menguji Putusan Mahkamah Konstitusi serta putusan pengadilan lainnya (*legal case analysis*).
- Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*): Membandingkan kebijakan Indonesia dengan negara lain, seperti Portugal, yang telah menerapkan pendekatan *decriminalization*.

3. Sumber Data dan Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dibagi menjadi dua kategori utama sesuai dengan pendekatan penelitian:

A. Data Hukum Primer (Studi Doktrinal)

Diperoleh melalui analisis teks hukum:

- Peraturan Perundang-undangan: Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dan peraturan pelaksana terkait rehabilitasi.
- Yurisprudensi dan Putusan Konstitusi: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-XVII/2019 dan eksaminasi putusan pengadilan terkait kasus narkotika untuk mengidentifikasi pola pemidanaan terhadap pengguna vs. bandar.
- Kajian Perbandingan Hukum: Data kebijakan hukum pidana narkotika di negara lain sebagai pembanding (misalnya, Portugal).

B. Data Empiris (Studi Sosial)

Diperoleh melalui penelitian lapangan dan data sekunder:

- Wawancara Mendalam (*In-depth Interview*): Dilakukan kepada informan kunci yang terlibat langsung dalam implementasi dan praktik hukum:
 - Aparat Penegak Hukum (Hakim, Jaksa, Polisi).
 - Praktisi Hukum dan Akademisi Hukum Pidana.
 - Mantan Pengguna Narkotika atau keluarga yang terdampak pemidanaan.
- Diskusi Kelompok Terpumpun (FGD): Dengan *multi-stakeholder* untuk menguji temuan dan mendapatkan perspektif yang beragam mengenai solusi kebijakan.
- Data Sekunder Kuantitatif: Statistik kasus narkotika, data disparitas hukuman, dan tingkat residivisme dari lembaga resmi seperti BNN, Mahkamah Agung, atau laporan Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO) seperti ICJR/LBH.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah kombinasi dari analisis kualitatif dan kuantitatif:

- Analisis Hukum Kritis (*Critical Legal Analysis*): Menggunakan Teori Keadilan (John Rawls) dan Teori Hukum Kritis (*Critical Legal Theory*) untuk menilai keadilan dan proporsionalitas kebijakan, serta mengkritisi *legal positivism* yang mengabaikan aspek sosial.
- Analisis Kualitatif (Domain dan Taksonomi): Digunakan untuk mengolah hasil wawancara dan dokumen putusan pengadilan, mengidentifikasi pola-pola pemidanaan dan faktor-faktor institusional yang dominan.
- Analisis Sosiologis (*Gap Analysis*): Menerapkan *Gap Theory* untuk membandingkan tujuan normatif Putusan MK (*law in books*) dengan kenyataan implementasi di lapangan (*law in action*).

Pembahasan

Peredaran gelap dan penyalahgunaan narkoba merupakan isu multidimensional yang tak henti-hentinya menggerus sendi-sendi kehidupan berbangsa. Respons negara terhadap masalah ini terwujud melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, sebuah regulasi yang pada dasarnya mengedepankan pendekatan represif dan pembedaan untuk semua kategori pelaku. Namun, pendekatan yang terlalu berfokus pada pemenjaraan bagi pengguna narkoba telah menciptakan krisis kemanusiaan dan krisis kapasitas di lembaga pemasyarakatan. Pengguna yang seharusnya dipandang sebagai korban dan subjek rehabilitasi, seringkali malah diperlakukan sebagai kriminal sejati, dicampur dengan narapidana kejahatan berat lainnya. Paradigma yang memenjarakan pengguna ini justru kontraproduktif, tidak efektif dalam memutus rantai ketergantungan, dan seringkali memperburuk kondisi psikososial pengguna setelah mereka bebas. Dalam konteks inilah, Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 99/PUU-XVII/2019 hadir sebagai mercusuar perubahan yang fundamental. Putusan ini menguji frasa "tanpa hak atau melawan hukum" dalam berbagai pasal Undang-Undang Narkoba dan secara eksplisit menegaskan bahwa pengguna narkoba harus diprioritaskan untuk menjalani rehabilitasi medis dan sosial, bukan dipenjara, terutama bagi mereka yang terbukti sebagai pengguna, korban, atau pecandu, bukan pengedar atau bandar. Secara substansial, Putusan MK ini bertujuan mengembalikan roh kemanusiaan dan keadilan substantif dalam penanganan kasus narkoba, menuntut agar penegak hukum meninggalkan pendekatan retributif (pembalasan) menuju pendekatan restoratif dan rehabilitatif. Putusan ini adalah sebuah *landmark decision* yang secara *de jure* mengubah peta hukum narkoba di Indonesia, menempatkan rehabilitasi sebagai kewajiban hukum bagi pengguna, bukan sekadar pilihan atau diskresi.

1. Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-XVII/2019 Dalam Praktik Penegakan Hukum (Penyidikan, Penuntutan, Dan Pembedaan) Di Indonesia.

Rumusan masalah pertama memfokuskan pada sejauh mana implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-XVII/2019 telah terwujud dalam tahapan praktik penegakan hukum, mulai dari penyidikan, penuntutan, hingga pembedaan di Indonesia. Implementasi sebuah putusan konstitusional yang sedemikian transformatif tidak hanya

memerlukan perubahan regulasi di tingkat bawah, tetapi juga perubahan paradigma dan budaya kerja aparat penegak hukum di lapangan.

1. Tahap Penyidikan (Kepolisian dan BNN)

Pada tahap awal, yaitu penyidikan, aparat kepolisian dan Badan Narkotika Nasional (BNN) adalah gerbang utama penentu nasib seorang pengguna. Semangat Putusan MK 99/PUU-XVII/2019 menuntut penyidik untuk melakukan asesmen sejak dini dan secara komprehensif, segera setelah penangkapan, untuk membedakan secara tegas antara pengguna (korban) dan pengedar (pelaku kejahatan). Penyidik wajib berpedoman pada mekanisme Asesmen Terpadu (AT) yang melibatkan tim medis, psikolog, dan hukum, untuk menentukan apakah seseorang adalah pecandu atau korban penyalahgunaan yang layak direhabilitasi.

Implementasi di lapangan menunjukkan adanya tantangan signifikan. Meskipun secara normatif prosedur AT sudah diatur, keterbatasan sumber daya, baik dari segi jumlah penyidik yang tersertifikasi untuk melakukan asesmen, ketersediaan tim asesmen terpadu, hingga alokasi anggaran, seringkali menjadi hambatan. Lebih dari itu, budaya *law enforcement* yang berorientasi pada target penangkapan dan proses *pro justitia* formalistik masih kuat. Ada kecenderungan penyidik lebih memilih memproses kasus hingga pengadilan dengan dakwaan kepemilikan atau pembelian, yang secara tradisional lebih mudah dibuktikan daripada menjamin seorang pengguna mendapatkan tempat rehabilitasi. Pengguna seringkali dijadikan "jalan pintas" untuk mencapai target operasi, alih-alih diakui sebagai subjek yang wajib dilindungi haknya atas rehabilitasi. Hal ini menunjukkan bahwa spirit rehabilitatif belum sepenuhnya merasuk ke dalam kearifan lokal penegak hukum di tingkat hulu.

2. Tahap Penuntutan (Kejaksaan)

Dalam tahap penuntutan, Jaksa Penuntut Umum (JPU) memegang peran krusial sebagai *dominus litis* (pengendali perkara) dan representasi negara dalam menuntut keadilan. Setelah Putusan MK 99/PUU-XVII/2019, tugas JPU menjadi lebih kompleks: mereka harus memastikan bahwa hasil asesmen terpadu benar-benar mencerminkan kondisi terdakwa. Jika terdakwa terbukti pecandu atau korban, JPU seharusnya mengoptimalkan tuntutan non-pemidanaan penjara, seperti tuntutan untuk menjalani rehabilitasi atau pidana bersyarat.

Realitas menunjukkan bahwa sikap konservatif JPU dalam merespons putusan ini masih menjadi masalah. Tuntutan pemidanaan penjara, meskipun dalam batas minimum yang diatur, masih mendominasi praktik penuntutan. Pertimbangan aspek retributif (membalas kejahatan) dan efek jera seringkali lebih diutamakan daripada efek rehabilitatif. Selain itu, rasa khawatir JPU terhadap potensi publik atau atasan yang menganggap tuntutan rehabilitasi sebagai bentuk "lunak" atau "impunitas" seringkali mendorong mereka untuk mengambil jalur aman berupa tuntutan penjara. Ketidakpercayaan terhadap efektivitas dan akuntabilitas lembaga rehabilitasi juga berkontribusi pada keengganan JPU untuk merekomendasikan rehabilitasi, sehingga terjadi anomali penuntutan yang mengabaikan *ratio decidendi* utama Putusan MK.

3. Tahap Pemidanaan (Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan)

Tahap pemidanaan, yang melibatkan hakim dan lembaga pemasyarakatan (Lapas), merupakan titik akhir dari proses peradilan. Putusan MK 99/PUU-XVII/2019 secara langsung berdampak pada kewenangan hakim untuk menjatuhkan putusan. Hakim kini memiliki landasan konstitusional yang kuat untuk menjatuhkan **putusan rehabilitasi** wajib (atau rehabilitasi yang diiringi pidana bersyarat) alih-alih pidana penjara bagi pengguna yang terbukti sebagai korban.

Namun, data statistik Lapas menunjukkan bahwa tingkat hunian Lapas yang didominasi oleh narapidana kasus narkoba (termasuk pengguna) masih sangat tinggi, menunjukkan bahwa putusan penjara tetap menjadi pilihan dominan di pengadilan. Faktor-faktor yang memengaruhinya antara lain:

- Pembuktian yang Kabur: Seringkali sulit bagi hakim untuk membedakan antara pengguna murni, pengguna yang juga sesekali menjual (*counsel-user*), dan pengedar kecil. Dalam keraguan, prinsip *in dubio pro reo* (dalam keraguan, putusan yang paling menguntungkan terdakwa) sering diinterpretasikan secara sempit, atau sebaliknya, hakim memilih pemenjaraan sebagai *safety mechanism*.
- Kapasitas Lembaga Rehabilitasi: Keterbatasan dan ketidakmerataan fasilitas rehabilitasi yang diakui dan berkualitas di seluruh wilayah Indonesia membuat hakim ragu untuk menjatuhkan putusan rehabilitasi, karena khawatir putusan tersebut tidak dapat dieksekusi atau tidak efektif.

- Kualitas Asesmen: Jika hasil asesmen terpadu di tingkat penyidikan dan penuntutan tidak meyakinkan atau terkesan formalitas belaka, hakim akan cenderung mengabaikannya dan kembali pada prinsip pemidanaan konvensional.

Secara keseluruhan, implementasi Putusan MK 99/PUU-XVII/2019 dalam praktik penegakan hukum masih bersifat parsial dan terhambat oleh inersia kelembagaan serta ketiadaan koordinasi yang solid antara instansi penegak hukum, kesehatan, dan sosial.

2. Faktor Penyebab Menyebabkan Terjadinya Kesenjangan Antara Semangat Rehabilitatif Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 (*Law In Books*) Dengan Realitas Pemidanaan Penjara Terhadap Pengguna Narkotika (*Law In Action*)

Rumusan masalah kedua berupaya mengidentifikasi akar masalah yang menciptakan kesenjangan epistemologis dan praktis antara semangat rehabilitatif Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 (*law in books*) dan realitas pemidanaan penjara yang masif terhadap pengguna narkotika (*law in action*). Kesenjangan ini mengindikasikan kegagalan sistem hukum untuk menginternalisasi nilai-nilai konstitusional yang progresif.

1. Faktor Filosofis dan Paradigmatis: Pendekatan Keamanan Negara (*Security Approach*)

Indonesia telah lama menerapkan pendekatan perang terhadap narkoba (*war on drugs*), yang secara filosofis menempatkan narkotika sebagai ancaman nasional yang memerlukan respons keamanan yang keras. Putusan MK 99/PUU-XVII/2019, yang mengadopsi pendekatan kesehatan masyarakat (*public health approach*), secara fundamental bertentangan dengan narasi dominan ini.

- Stigma Kriminalisasi: Masyarakat, termasuk sebagian besar penegak hukum, masih melihat pengguna narkotika sebagai penjahat moral yang harus dihukum, bukan sebagai pasien yang menderita penyakit kronis (*chronic relapsing disease*). Stigma ini menghalangi adopsi penuh atas model rehabilitasi, karena dianggap tidak memberikan "hukuman yang setimpal."

- Interpretasi Ganda: Adanya interpretasi yang ambigu terhadap konsep "pengguna," "pecandu," dan "korban penyalahgunaan" dalam UU Narkotika yang berpotensi ditafsirkan secara luas, memungkinkan penegak hukum untuk tetap memenjarakan pengguna dengan

dalih pencegahan atau efek jera. Asumsi hukum yang masih mendominasi adalah bahwa pemenjaraan adalah satu-satunya cara efektif untuk menghentikan kejahatan.

2. Faktor Kelembagaan dan Koordinasi (Inter-Agensi)

Implementasi efektif dari kebijakan rehabilitasi memerlukan kolaborasi lintas sektoral yang kuat antara Badan Narkotika Nasional (BNN), Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Sosial. Koordinasi yang lemah antar-institusi menjadi faktor penghalang utama.

- Ego Sektoral: Masing-masing lembaga cenderung beroperasi dalam ego sektoral mereka. Misalnya, BNN mungkin fokus pada rehabilitasi, sementara Kepolisian dan Kejaksaan tetap fokus pada penegakan hukum pidana formal. Kurangnya mekanisme akuntabilitas bersama yang mengikat semua pihak untuk memprioritaskan hasil asesmen terpadu (AT) menyebabkan implementasi AT seringkali hanya menjadi formalitas administrasi tanpa diikuti oleh perubahan substansial dalam tuntutan dan putusan.

- Kualitas dan Kapasitas AT: Proses Asesmen Terpadu (AT) adalah jantung dari Putusan MK. Namun, kualitas Tim AT sering dipertanyakan karena standarisasi yang belum merata, independensi yang diragukan (terutama jika berada di bawah tekanan instansi penegak hukum), dan jumlah profesional yang sangat terbatas, terutama di daerah-daerah terpencil. Tanpa AT yang kredibel, Putusan MK tidak memiliki dasar faktual yang kuat untuk diimplementasikan oleh JPU dan Hakim.

3. Faktor Regulasi dan Infrastruktur Penunjang

Meskipun Putusan MK adalah hukum tertinggi, regulasi teknis di bawahnya (Peraturan Pemerintah, Peraturan Mahkamah Agung, Surat Edaran Jaksa Agung/Kapolri) seringkali tidak cukup kuat, jelas, atau cepat dikeluarkan untuk menerjemahkan semangat rehabilitatif putusan tersebut secara detail dan operasional.

- Vakum Regulasi Teknis: Keterlambatan atau ketidaklengkapan regulasi teknis yang mengatur secara rinci prosedur baku penanganan perkara pengguna sejak penangkapan hingga pelaksanaan rehabilitasi menciptakan ketidakpastian hukum di lapangan.

- Infrastruktur Rehabilitasi yang Minim: Masalah krusial adalah keterbatasan infrastruktur rehabilitasi yang berkualitas. Lembaga rehabilitasi yang diakui secara resmi dan memiliki program yang terstandar masih sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah pengguna narkoba yang dipenjarakan. Sebagian besar Lapas dan Rutan bahkan tidak

memiliki program rehabilitasi yang memadai, sehingga pengembalian pengguna ke masyarakat tanpa pengobatan yang tepat sangat meningkatkan risiko *relapse* (kambuh) dan residivisme (pengulangan kejahatan). Keterbatasan ini membuat hakim dan jaksa enggan mengambil risiko menjatuhkan vonis rehabilitasi yang potensial gagal.

4. Faktor Sosial dan Politik

Keputusan-keputusan dalam kasus narkoba seringkali dipengaruhi oleh tekanan publik dan pertimbangan politik.

- Politik Populis: Dalam iklim politik populis, narasi hukuman keras terhadap narkoba sering dianggap sebagai bentuk ketegasan negara yang diterima secara luas oleh masyarakat. Penegak hukum dan hakim seringkali berada di bawah tekanan tidak tertulis untuk menunjukkan "ketegasan" melalui vonis penjara yang berat, daripada mengambil risiko vonis rehabilitasi yang mungkin dianggap "terlalu lunak."
- Media dan Opini Publik: Pemberitaan media yang cenderung mengedepankan sensasi pemenjaraan pelaku narkoba, tanpa memberikan edukasi yang memadai tentang rehabilitasi sebagai pendekatan kesehatan, semakin memperkuat stigma dan menekan aparat untuk mengambil jalur pemidanaan.

Kesenjangan yang terjadi antara law in books (Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019) dan law in action (realitas pemenjaraan) bukan semata-mata masalah kepatuhan hukum, melainkan masalah perubahan sosial-hukum (socio-legal change) yang memerlukan waktu, sumber daya, dan kemauan politik yang serius. Putusan MK telah menyediakan landasan konstitusional yang solid; kini tugas semua elemen negara adalah mewujudkan semangat rehabilitatif itu menjadi praktik yang nyata, terstruktur, dan akuntabel.

Penerapan Putusan MK harus didorong melalui: (1) Perubahan Kurikulum dan Pelatihan yang mendalam bagi penyidik, JPU, dan Hakim untuk mengubah paradigma dari kriminalisasi menjadi pendekatan kesehatan masyarakat; (2) Penguatan Kelembagaan dan Anggaran bagi Tim Asesmen Terpadu agar bekerja secara independen dan profesional; (3) Pembangunan dan Standarisasi Infrastruktur Rehabilitasi yang memadai; dan (4) Pengawasan Publik yang ketat terhadap pelaksanaan putusan di setiap tahapan penegakan hukum, untuk memastikan bahwa semangat rehabilitatif tidak hanya berhenti di lembaran putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi benar-benar menjangkau setiap pengguna narkoba yang berhak atas pemulihan.

Kegagalan untuk mengimplementasikan Putusan MK ini secara utuh tidak hanya akan melanggengkan krisis Lapas, tetapi yang lebih fundamental, akan mencederai prinsip kemanusiaan dan keadilan konstitusional bagi warga negara yang seharusnya dipandang sebagai korban, bukan sekadar objek pemidanaan. Tesis ini harus berkesimpulan bahwa meskipun Putusan MK 99/PUU-XVII/2019 telah menjadi solusi normatif yang ideal, hambatan struktural, filosofis, dan kelembagaan yang mengakar kuat dalam sistem penegakan hukum Indonesia merupakan tantangan terbesar dalam mencapai keadilan substantif bagi pengguna narkoba.

Kesimpulan

Pembahasan tesis yang telah dilakukan menghasilkan dua kesimpulan utama yang saling berkaitan mengenai Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 dalam konteks penegakan hukum narkoba di Indonesia:

1. Implementasi Putusan yang Parsial dan Belum Menyeluruh

Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-XVII/2019 dalam praktik penegakan hukum (penyidikan, penuntutan, dan pemidanaan) di Indonesia masih bersifat parsial dan belum terinternalisasi secara menyeluruh oleh aparat penegak hukum. Secara *de jure*, putusan ini telah mengubah paradigma hukum dengan mewajibkan rehabilitasi sebagai prioritas bagi pengguna narkoba. Namun, secara *de facto*, praktik di lapangan menunjukkan bahwa:

- Di Tahap Penyidikan: Proses Asesmen Terpadu (AT) seringkali dijadikan formalitas administratif, bukan instrumen utama penentu nasib tersangka. Penyidik masih didominasi oleh orientasi kriminalisasi (*law enforcement*).
- Di Tahap Penuntutan: Jaksa Penuntut Umum (JPU) cenderung konservatif, lebih memilih tuntutan pidana penjara, meskipun dalam batas minimum, karena alasan keamanan (*safety mechanism*) dan kekhawatiran terhadap efektivitas lembaga rehabilitasi.
- Di Tahap Pemidanaan: Hakim masih didominasi oleh vonis penjara, yang terbukti dari tingginya angka narapidana kasus narkoba di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). Hal ini disebabkan oleh keraguan terhadap kualitas hasil AT dan keterbatasan infrastruktur rehabilitasi.

Dengan demikian, Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 adalah sebuah solusi normatif yang ideal, tetapi pelaksanaannya terhambat oleh inersia kelembagaan dan ketiadaan koordinasi yang solid.

2. Dominasi Faktor Struktural dan Filosofis Penyebab Kesenjangan

Kesenjangan yang terjadi antara semangat rehabilitatif (*law in books*) Putusan MK No. 99/PUU-XVII/2019 dengan realitas pemidanaan penjara (*law in action*) disebabkan oleh dominasi faktor struktural dan filosofis yang mengakar kuat:

- Faktor Filosofis: Adanya kontradiksi paradigma antara pendekatan *public health* (Putusan MK) dan pendekatan *security approach* (Budaya "Perang Melawan Narkoba"). Stigma yang kuat terhadap pengguna sebagai kriminal menghalangi adopsi penuh atas rehabilitasi sebagai pendekatan utama.
- Faktor Kelembagaan: Ego sektoral dan koordinasi yang lemah antar-instansi penegak hukum (Polri, BNN, Kejaksaan, Pengadilan) serta institusi kesehatan dan sosial, menyebabkan proses AT tidak berjalan optimal dan hasilnya sering diabaikan di tingkat penuntutan dan pengadilan.
- Faktor Infrastruktur: Keterbatasan dan ketidakmerataan fasilitas rehabilitasi yang terstandardisasi di seluruh Indonesia menjadi kendala nyata bagi hakim untuk menjatuhkan putusan rehabilitasi, karena khawatir putusan tersebut tidak dapat dieksekusi secara efektif.

Secara fundamental, kegagalan implementasi adalah kegagalan sistemik dalam mengubah budaya penegakan hukum dari yang bersifat retributif (pembalasan) menjadi restoratif-rehabilitatif (pemulihan).

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, diajukan beberapa saran strategis dan praktis yang ditujukan kepada pembuat kebijakan dan penegak hukum untuk menutup kesenjangan antara semangat Putusan MK dan praktik di lapangan:

1. Saran Kepada Lembaga Legislatif dan Eksekutif (Pemerintah)

- Merevisi Regulasi Turunan: Pemerintah dan DPR harus segera merevisi atau memperkuat Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yang secara teknis mengatur prosedur Asesmen Terpadu, memastikan proses AT bersifat wajib, independen, dan mengikat secara substansial di semua tahapan penegakan hukum.
- Anggaran dan Infrastruktur Rehabilitasi: Negara harus mengalokasikan anggaran yang signifikan untuk pembangunan dan peningkatan kapasitas lembaga rehabilitasi yang terakreditasi dan terintegrasi dengan sistem peradilan pidana, khususnya di daerah-daerah terpencil, agar putusan rehabilitasi oleh hakim dapat dieksekusi dengan efektif.

2. Saran Kepada Aparat Penegak Hukum (Polri, BNN, Kejaksaan, MA)

- Pelatihan dan Reorientasi Paradigma: Institusi penegak hukum wajib menyelenggarakan pelatihan intensif dan berkelanjutan bagi penyidik, JPU, dan Hakim untuk mengubah cara pandang dari *crime-based approach* menjadi *public health-based approach*. Kurikulum pelatihan harus menekankan status pengguna sebagai korban/pasien.
- Standardisasi Kualitas AT: Mahkamah Agung (MA) dan BNN harus menetapkan standar baku dan kriteria yang ketat bagi Tim Asesmen Terpadu, serta memastikan akuntabilitas hasil asesmen. Mekanisme *check and balance* harus diterapkan untuk mencegah manipulasi atau formalitas dalam proses AT.
- Pedoman Penuntutan yang Progresif: Kejaksaan Agung harus menerbitkan Surat Edaran (SE) yang tegas yang mewajibkan JPU memprioritaskan tuntutan rehabilitasi (atau pidana bersyarat rehabilitasi) bagi terdakwa yang direkomendasikan oleh AT sebagai korban penyalahgunaan/pecandu, kecuali terdapat bukti kuat sebagai pengedar atau bandar.

3. Saran Akademis (Penelitian Lanjutan)

- Diperlukan penelitian evaluatif yang mendalam (berbasis data kuantitatif dan kualitatif) untuk mengukur efektivitas program rehabilitasi yang sudah berjalan dan membandingkannya dengan tingkat residivisme narapidana narkoba yang dipenjara, sebagai dasar empiris untuk mempromosikan kebijakan rehabilitatif yang lebih kuat.

- Penelitian selanjutnya dapat berfokus pada studi komparatif model penanganan pengguna narkoba di negara lain yang sukses mengadopsi pendekatan de-kriminalisasi atau de-penalisasi untuk memberikan model yang relevan bagi reformasi hukum Indonesia.

Daftar Pustaka

- Bernas, 19 September 2005. Polsektabs Tipes Bekuk Lagi Pemakai Sabu-sabu.
- Dermawan, Moh. Kemal. 1994. Strategi Pencegahan kejahatan. Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- Dirdjosisworo, Soedjono. 1990, Hukum Narkotika Indonesia, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti
- Direktorat Jendral Pengawasan Obat dan Makanan. Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya. Jakarta, Departemen Kesehatan RI.
- Dirjosisworo, Soedjono. 1990. Hukum Narkotika Indonesia, Bandung, PT Citra Aditya Bakti.
- Dimiyati, Khudzaifah. 2004. Metodologi Penelitian Hukum. Surakarta, Muhammadiyah University Press.
- Hadiman. 1999. Narkoba, Menguak Misteri Maraknya Narkoba di Indonesia, Jakarta, Badan Kerjasama Sosial Usaha Pembinaan Warga Tama (Bersama).
- Husein, Syahrudin. 2003, Kejahatan dalam Masyarakat dan Upaya Penanggulangannya, <http://www.digitized.com>
- Koentjaraningrat. 1976. Metode-metode Penelitian Masyarakat. Jakarta, Penerbit PT Gramedia.
- Komari, M. 2000. "Penyalahgunaan Narkoba dan Sanksinya". Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Tengah Resort Cilacap.
- Nadeak, Wilson. 1996, Korban dan Masalah Narkotika, Cetakan IV, Bandung, Indonesia Publishing House.
- Sunarso, Siswanto. 2004. Penegakan Hukum Psikotropika dalam Kajian Sosiologi Hukum. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Surbakti, Natangsa. 2005. Buku Pegangan Kuliah, Hukum Pidana Khusus Surakarta, UMS Press.
- Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika.
- Undang-undang RI Nomor 7 Tahun 1997 tentang Konvensi PBB Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika.

Undang-undang RI Nomor 8 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961.

Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika.

Weda, Made Darma. 1999. Kronik dalam Penegakan Hukum Pidana. Jakarta, Guna Widya.

Willy, Heriadi. 2005. Berantas Narkoba, Tak Cukup Hanya Bicara (Tanya Jawab). Yogyakarta, Kedaulatan Rakyat

Wresniwiro, M. 1999. Narkotika, Psikotropika dan Obat Berbahaya. Jakarta, Yayasan Mitra Bintibmas.

Yatim, Danny I dan Irwanto. 1991. Tinjauan Sosial-Psikologis. Jakarta, Arcan.

Yatim, Danny I. dan Irwanto, 1991, Kepribadian Keluarga dan Narkotika, Tinjauan Sosial Psikologis, Jakarta, Arcan.