
MEMBANGUN BUDAYA HUKUM MASYARAKAT PENEGAK HUKUM DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA NARKOTIKA

(Studi Tentang Lahirnya Badan Narkotika Nasional)

ZAINAB OMPU JAINAH

Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, Jl.ZA Pagar Alam No.26, Bandar Lampung

Abstract

This study is about a building legal culture of law enforcement apparatus for narcotic crime (The birth studies Institute of the National Narcotics Agency). Efforts to reform the criminal law in the prevention and eradicate of narcotic drugs should be increased considering the extra-ordinary-crime by using policies that not only the use of criminal enforcement but also must be integrated with the use of means-beyond the means of criminal law (non-penal), one of which is the law of cultural development of national Narcotics Board. The legal culture of the institution through good performance, consistency, and the consequent increase in human resources, as well as good management which always be able to provide evidence that their presence actually meet the goals of criminal law reform

Keywords : Legal Culture, Narcotics, National Narcotics Agency

I. PENDAHULUAN

Upaya preventif pemerintah dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkotika dengan dibentuknya suatu lembaga melalui Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 1999 yaitu Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN), kemudian berdasarkan Perpres Nomor 17 Tahun 2002 dan Inpres Nomor 3 tahun 1997, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI Tahun 2002, Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN) diubah menjadi Badan Narkotika Nasional selanjutnya disebut (BNN) dengan tugas pokoknya adalah mengkoordinasikan Instansi pemerintah terkait dalam menyusun kebijaksanaan dan pelaksanaan dibidang ketersediaan dan Pemberantasan, Pencegahan, Penyalahgunaan dan Peredaran

Gelap Narkoba selanjutnya disebut (P4GN) serta melaksanakan P4GN dengan membentuk satgas-satgas yang bersifat operasional.

Sejak perubahan status kelembagaan menjadi BNN pada tahun 2002, maka POLRI secara khusus telah memperlakukan 1 (satu) Direktorat yaitu Direktorat IV Narkotika Bareskrim POLRI untuk mendukung tugas operasional dibawah kendali BNN. Disamping itu BNN pun sudah diakui sebagai *focal poin* untuk masalah narkotika oleh badan-badan internasional/dunia. Masalah penyalahgunaan narkotika itu sebelumnya juga dibicarakan dalam kaitannya dengan kecenderungan perkembangan kejahatan (*crime trend*) yang mendapat perhatian Kongres PBB ke-5 Tahun 1975 di Geneva tentang *Prevention of crime and the treatment of offenders*, dalam kongres ini meminta perhatian negara-negara di dunia terhadap dimensi perkembangan

preventif, seperti dibongkarnya sindikat peredaran gelap narkoba yang dibarengi dengan sistem penyuluhan dan upaya-upaya seperti dibukanya panti rehabilitasi, adanya rekrutmen pemerintah dalam pembinaan keterampilan sehingga terbukanya lapangan-lapangan pekerjaan bagi korban pelaku tindak pidana narkoba. Dengan demikian secara tidak langsung pemerintah memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memperbaiki taraf hidupnya sehingga ada *political will* untuk dapat memberantas tindak pidana narkoba dan tindak pidana lainnya.

Pemberantasan tindak pidana narkoba harus dilakukan melalui penegakan hukum yang terkait dalam tiga faktor sistem hukum (Friedman, 1984:2) yaitu sisi perundang-undangan (*substance*) kemudian lembaga penegakan hukum (*structure*) dan budaya hukum (*legal culture*) dalam hal ini adalah budaya hukum dari penegak hukum harus cakap, jujur, berdedikasi, dan integritasnya terjamin, dengan demikian pemberantasan tindak pidana narkoba akan berjalan efektif.

Sejalan dengan itu menurut Barda Nawawi Arief (2008), dari sudut kebijakan kriminal yang dapat dilakukan tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*) tetapi juga pembaharuan struktur hukum (*legal structure reform*) dan pembaharuan budaya hukum (*legal culture reform*) yang termasuk didalamnya juga pembaharuan etika hukum dan ilmu/ pengetahuan pendidikan hukum (*legal ethic and legal science/ education reform*). Pemberantasan tindak pidana narkoba pada saat pembentukan suatu badan/ lembaga pemberantasan tindak pidana narkoba tidak memberlakukan peraturan tersebut secara surut, artinya terhadap beberapa kasus narkoba yang sudah lewat adalah kesalahan kolektif yang harus dipertanggungjawabkan oleh semua orang, adapun kasus yang besar seperti penyelundupan

narkoba, peredaran gelap narkoba dan penyalahgunaan narkoba akan di sidik oleh penyidik yang ada sebelumnya.

Dengan dibentuknya Badan Narkotika Nasional (BNN) diharapkan dapat membawa Indonesia menjadi salah satu negara yang paling kecil terhadap penyelundupan narkoba, peredaran gelap narkoba dan penyalahgunaan narkoba. Meskipun diperlukan waktu yang panjang tidak kurang dari lima tahun yang berarti jika benar-benar ada tekad untuk memberantas tindak pidana narkoba hasilnya baru akan terlihat sepuluh tahun kemudian setelah BNN melakukan tugasnya secara sungguh-sungguh. Untuk masa kini dan mendatang BNN masih terus mencari rumusan-rumusan yang jitu dalam upaya pemberantasan peredaran gelap narkoba baik dalam negeri maupun luar negeri, baik yang dilakukan dengan membuka layanan pengaduan bagi mereka yang mengetahui adanya dugaan penyalahgunaan, penyelundupan narkoba sampai dibentuknya pengawasan-pengawasan di berbagai tempat yang riskan sekali dilakukan transaksi peredaran gelap narkoba.

Apakah langkah ini dapat membawa perbaikan dengan hasil yang signifikan dalam pemberantasan tindak pidana narkoba dikemudian hari atau perlu pula dipikirkan faktor penyebab lainnya dari perbuatan tindak pidana narkoba. Kemudian apakah benar bahwa tindak pidana narkoba yang merajalela selama ini salah satunya disebabkan pula oleh tidak dapat bekerjanya secara maksimal lembaga penyidik yang sudah diatur dalam undang-undang selama ini sehingga dipandang perlu dibentuknya lembaga luar biasa lainnya seperti BNN. Badan Nasional Narkotika sebagai elemen yang dilibatkan pula dalam hal pemberantasan tindak pidana narkoba diharapkan dapat berfungsi sebagai lembaga yang membantu untuk menekan lajunya tindak pidana narkoba namun dalam menjalankan tugasnya sempat

menimbulkan polemik tentang kewenangan lembaga tersebut dalam hal melakukan tindakan-tindakan penyidikan dan penyelidikan dan penuntutan yang sebelumnya telah diatur dalam Undang-Undang No 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) bahwa wewenang itu berada pada aparat Kepolisian (POLRI) dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, di samping itu dalam kinerjanya pun masih sering disangsikan oleh masyarakat apakah BNN bersungguh-sungguh, mengingat dalam berbagai kasus masih terkesan “tebang pilih” terhadap penentuan siapa yang menjadi tersangka (pelaku tindak pidana narkotika).

Dari sisi perbaikan undang-undang yang mengatur tentang tindak pidana narkotika dikatakan sudah memadai dengan telah diperbaharunya ketentuan mengenai tindak pidana narkotika dari waktu ke waktu ditambah lagi adanya ketentuan dengan dibentuknya BNN sebagai lembaga independen yang juga berperan aktif dalam memerangi tindak pidana narkotika. Apakah seluruh langkah tersebut dapat mewujudkan cita-cita negara ini agar terbebas dari narkotika jika upaya tersebut di atas tidak didukung pula dengan adanya perbaikan budaya hukum sumberdaya manusia penegak hukum (*legal actor*), karena dari merekalah keberhasilan pemberantasan tindak pidana narkotika itu ditemukan. Betapa tidak mereka merupakan unsur yang menentukan untuk patut atau tidaknya ditauladani atas kinerjanya, apakah peraturan dijalankan dengan baik atau tidak. Jika mereka sudah melaksanakannya dengan benar sudah barang tentu akan diikuti kepatuhan dari segenap lapisan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Satjipto Raharjo, yang mengatakan bahwa dalam usaha untuk membenahi hukum di Indonesia diperlukan perhatian yang serius dan seksama terhadap

masalah perilaku bangsa, kehidupan hukum tidak hanya menyangkut urusan hukum teknis, seperti pendidikan hukum tetapi menyangkut pendidikan pembinaan perilaku individu dan sosial yang lebih luas (Esmi Warassih, 2005:82).

Oleh karenanya menurut pendapat penulis adalah sangat penting perbaikan juga dilakukan pada aspek perilaku (budaya hukum) penegak hukum di lembaga independen, sejalan dengan pemikiran Esmi Warassih yang mengatakan seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat tergantung pada kulturnya (Esmi Warassih, 2005:82). Berdasarkan pemikiran di atas maka penulis memandang perlu untuk melakukan suatu kajian mengenai “Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak hukum dalam pemberantasan Tindak Pidana Narkotika” . Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan adalah :

1. Betulkah dengan membangun budaya hukum penegak hukum dapat dilakukan pemberantasan tindak pidana narkotika?
2. Bagaimanakah eksistensi dari Badan Narkotika Nasional dalam sistem tindak pidana pemberantasan narkotika di Indonesia?

II. PEMBAHASAN

Kerangka Teoritik

Paradigma yang digunakan dalam penulisan ini adalah konstruktivisme karena pemberantasan tindak pidana narkotika yang dilakukan oleh BNN merupakan realitas yang bersifat relatif dan berlaku sesuai konteks spesifik yang di nilai relevan oleh para penegak hukum terhadap pelaku tindak pidana narkotika. Kemudian berangkat dari paradigma konstruktivisme menurut Jazim Hamidi (2005:29) bahwa filsafat hermeneutik memberikan landasan kefilosofatan (ontologikal

dan epistemologis) pada keberadaan ilmu hukum, atau filsafat ilmu dari ilmu hukum merupakan sebuah eksemplar *hermeneutik in optima forma*, yang diaplikasikan pada aspek hukum kehidupan bermasyarakat. Filsafat hermeneutik dalam mengimplementasikan ilmu hukum untuk menyelesaikan suatu masalah hukum, misalnya di pengadilan kegiatan interpertasi itu tidak hanya dilakukan terhadap teks yuridis, melainkan juga terhadap kenyataan yang menimbulkan suatu masalah hukum yang bersangkutan (misalnya menetapkan fakta-fakta yang relevan dan makna yuridikalnya). Oleh sebab itu pada setiap peristiwa interpertasi teks yuridik terjadi proses lingkaran hermeneutik yang di dalamnya berlangsung pertemuan antara dua cakrawala pandangan yakni cakrawala dari interpretandum (teks yuridik dan cakrawala dari interpretator). Perpaduan cakrawala tersebut dapat menghasilkan pemahaman baru pada interpretator tentang kaidah hukum yang terkandung dalam teks yuridik tersebut.

Menurut Soetandyo, paradigma hermeneutik merupakan suatu ilmu tafsir yang terdapat dalam ilmu sosial mikro karena bersifat subjektif, karena menyalahi aturan-aturan yang sifatnya struktural dan juga mengatur bagaimana manusia menafsirkan kasus-kasusnya sendiri dan tidak boleh berlaku secara umum melainkan berlaku secara khusus. Menurut Otje Salman bahwa paradigma hermeneutik merupakan pendekatan atau paradigma yang sering disebut juga dengan pradigma interpertatif karena mencoba membebaskan kajian-kajian hukum dari otorianisme para yuris positif yang elitis, yang dimasa lalu selalu mengklaim dirinya sebagai satu-satunya pusat yang berkewenangan akademis dan profesional untuk menginterpertasi dan memberikan makna kepada hukum, tetapi juga dalam kajian-kajian hukum kaum strukturalis atau *behaviour* yang terlalu empiris sifatnya. Paradigma hermeneutik dalam ilmu

hukum membuka kesempatan bagi para pengkaji hukum untuk tidak hanya berkuat demi kepentingan profesi yang eksklusif semata. Pendekatan dengan strategi metodologisnya menganjurkan *to learn from people*, mengajak para pengkaji hukum untuk dapat mengkaji dan meneliti serta memberikan makna-makna hukum dari perspektif para pengguna atau pencari keadilan (Otje Salman dan Anton F Susanto, 2004: 81-82). Budaya hukum yang dilakukan oleh para penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana narkoba sangat dipengaruhi oleh pradigma kekuasaan. Kehidupan hukum yang demikian itu menuntut suatu perombakan mendasar dengan menggantikan paradigma kekuasaan dengan paradigma moral agar hukum tampil lebih demokratis dan dapat merespon kebutuhan dan harapan bangsa Indonesia (Esmi Warassih, 2005:52). Budaya hukum aparat penegak hukum dapat dikatakan baik dan benar apabila sadar akan hukum dan patuh terhadap peraturan-peraturan yang mengikat.

Menurut Daniel S. Lev (1990) pengertian budaya hukum adalah nilai hukum prosedural dan nilai hukum substantif, titik berat tentang budaya hukum adalah terhadap nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan proses hukum. Menurut Satjipto Rahardjo budaya hukum adalah merupakan kekuatan dalam masyarakat yang berakar pada tradisi, sistem nilai yang dianut, yang akan menentukan bagaimana hukum itu diterima dan bagaimana hukum itu dilaksanakan. Selanjutnya analisis tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Landasan bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah peran orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu, apakah pada

G.Peter Hoefnagels (1976:56) dalam teori fungsional menyatakan bahwa penegakan hukum pidana dapat bersifat yuridis dogmatis yaitu dengan upaya penal maupun dengan cara fungsional yaitu non penal. Berkaitan dengan teori di atas, guna mensinkronkan pelaksanaan fungsi penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana, kiranya perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam penegakan hukum harus dijiwai para penegak hukum (Barda Nawawi Arief, 2009:3), penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam penegakan hukum meliputi (Silaban dan Rauf Murni, 1990):

1. penegakan hukum dilandasi oleh nilai etik, moral dan spiritual yang memberi keteguhan komitmen terhadap kedalaman tugas hukum kita. Penegakan hukum dengan demikian lebih dari sekedar menegakkan kebenaran formal, tetapi juga ditujukan untuk mencari kebenaran materiil yang diharapkan dapat mendekati kebenaran yang hakiki sifatnya;
2. penegakan hukum dilandasi dan sekaligus ditujukan pada peningkatan harkat dan martabat manusia;
3. penegakan hukum dilandasi dan sekaligus ditujukan untuk memperkokoh kesatuan dan perstuan;
4. penegakan hukum dilandasi dan di tujukan untuk ikut mewujudkan nilai-nilai kedaulatan rakyat. Dengan demikian penegakan hukum juga berperan dalam mengembangkan dimensi kesadaran hukum warga negara;
5. penegakan hukum ditujukan untuk mewujudkan kepastian hukum yang berintikan keadilan.

Alasan di atas dianggap penting, mengingat sistem peradilan pidana yang dikembangkan di Indonesia adalah sistem peradilan pidana yang “*berkemanusiaan*”, di samping bersifat efisiensi, profesional, sistem peradilan pendidikan terpadu, partisipasi masyarakat, juga mencerminkan nilai-nilai sebagai berikut : mengutamakan pencegahan; bersifat “*Tat-tater Strafrech*” (berorientasi baik pada

perbuatan maupun pada orang); harmoni dan kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir; berorientasi ke masa depan; dan penggunaan ilmu pengetahuan baik ilmu sosial maupun ilmu pengetahuan alam (Muladi, 1995:146).

Analisis

Penegakan hukum dapat dilakukan secara maksimal menggunakan sarana hukum pidana atau upaya penal yang diselenggarakan oleh aparat penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, kehakiman (pengadilan) dan lembaga masyarakat serta dapat pula dilakukan menggunakan sarana di luar hukum pidana dalam interpendensinya dengan faktor-faktor non hukum yang disebut menggunakan upaya non penal yang dapat diselenggarakan oleh pihak-pihak di luar aparat penegak hukum Pidana. Sebagai kosenkuensi dari pandangan fungsional tersebut seperti yang dikatakan G.Peter Hoefnagels (1976:56), penegakan hukum pidana dapat bersifat yuridis dogmatis yaitu dengan upaya penal maupun dengan cara fungsional yaitu non penal. Sejalan dengan itu menurut Barda Nawawi Arief (2009:131) pemberantasan tindak pidana harus dilakukan melalui penegakan hukum yang terkait dalam reformasi hukum tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*) tetapi juga pembaharuan struktur hukum (*legal structure reform*) dan pembaharuan budaya hukum (*legal culture reform*) yang termasuk didalamnya juga pembaharuan etika hukum dan ilmu/pengetahuan pendidikan hukum (*legal ethic and legal science/ education reform*).

Selanjutnya paradigma sistem hukum (*legal system*) Lawrence M. Friedman (1984:3) merupakan teori yang dapat dipakai sebagai pisau analisis yang menyatakan: “...*other elements in the system are culture. These are the values and attitudes which bind the system together*

hukum pidana, politik-kriminal, dan politik sosial yang setiap di dalam kebijakan terkandung juga pertimbangan nilai. Oleh karena itu pembaharuan hukum pidana harus pula berorientasi pada pendekatan nilai.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana sebagai berikut :

Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan :

1. sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/ menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya).
2. sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan)
3. sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

Dilihat dari sudut pendekatan nilai: pemberantasan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (re-orientasi dan re-evaluasi) nilai-nilai sosial-politik, sosial-filosofis dan sosial-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang di cita-citakan.

Bukanlah pembaharuan (reformasi) hukum pidana apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang di cita-citakan (misal KUHP baru) sama saja dengan nilai dari hukum pidana lama warisan bangsa penjajah (KUHP/WvS). Ada dua sentral masalah dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal hukum pidana adalah masalah penentuan :

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan

2. sanksi apa yang sebaiknya di gunakan atau di kenakan kepada si pelanggar.

Penganalisaan terhadap dua masalah sentral ini tidak dapat di lepakan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Ini berarti pemecahan masalah-masalah di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial politik yang telah ditetapkan. Oleh karenanya kebijakan hukum pidana termasuk pula kebijakan dalam menangani dua masalah sentral di atas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) sudah barang tentu pendekatan kebijakan yang integral ini tidak hanya dalam bidang hukum pidana, tetapi juga pada bangunan hukum pada umumnya.

Suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Hal ini juga berarti memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar dan harus memperhitungkan segala faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya.

Jadi diperlukan pula pendekatan yang melekat (*inherent*) pada setiap kebijakan yang rasional. Pada salah satu kesimpulan dari seminar kriminologi ketiga antara lain menyatakan, hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk *social defence*. Pemilihan pada konsepsi perlindungan masyarakat inipun membawa konsekuensi pada pendekatan yang rasional dan pendekatan-pendekatan yang bersifat ekonomis (Fakultas Hukum UNDIP, 1976).

Dengan pendekatan ekonomis di sini tidak hanya dimaksudkan untuk memper-
timbang antara biaya atau badan
yang ditanggung masyarakat (dengan
dibuat dan digunakan hukum pidana)
dengan hasil yang ingin dicapai,
tetapi juga dalam arti mempertimbangkan
efektivitas dari sanksi hukum pidana
itu sendiri. Di samping itu, menurut
Barda Nawawi Arief (1996: 58) pencegahan
dan penanggulangan kejahatan dapat
ditempuh dengan menyetatkan masyarakat
lewat kebijakan sosial dan menggali
berbagai potensi yang ada dalam masyarakat
itu sendiri, dapat pula upaya-upaya non-
penal itu digali dari berbagai sumber
lainnya yang juga mempunyai efek-
preventif. Sumber lain itu misalnya media
massa/ pers, pemanfaatan kemajuan.
Tehnologi (*dikenal dengan istilah techno-
prevention*) dan pemanfaatan potensi
efek-prefentif dari aparat penegak hukum.

Perlunya sarana non panel diintensif-
kan dan diefektifkan, disamping alasan
yang telah dikemukakan di atas, juga
karena masih diragukan dan di per-
masalahkan efektivitas sarana dalam
mencapai tujuan politik kriminal. Bahkan
untuk mecapai tujuan pemidanaan yang
berupa prevensi umum dan prevensi
khusus saja, efektivitas sarana panel masih
diragukan atau setidaknya-tidaknya tidak
diketahui seberapa jauh pengaruhnya.
Penegakan hukum pidana dalam
paradigma sistem hukum (*legal system*)
sebagaimana dikemukakan oleh Lawrance
M. Friedman (1984:2) meliputi beroperasi
nya komponen-komponen peraturan
perundang-undangan/ substansi (*legal*), aparat
penegak hukum/ struktur (*legal actor*) dan
budaya hukum/ kultur (*legal culture*).

Komponen struktur adalah bagian-
bagian yang bergerak dalam suatu
mekanisme misalnya Kepolisian, Kejaksaan,
Pengadilan dan sebagainya. Komponen
substansi merupakan hasil aktual
yang diterbitkan oleh sistem hukum dan

meliputi pula kaidah-kaidah hukum
yang tertulis, sedangkan komponen kultur
adalah nilai dan sikap yang mengikat
sistem hukum itu secara bersama dan
menghasilkan suatu bentuk penyelenggaraan
hukum dalam budaya masyarakat secara
keseluruhan.

Komponen kultur memegang peranan
yang sangat penting dalam penegakan
hukum pidana. Ada kalanya tingkat penegakan
hukum suatu masyarakat sangat
tinggi, karena didukung oleh kultur
masyarakat melalui partisipasi masyarakat
yang sangat tinggi pula dalam usaha
melakukan pencegahan kejahatan,
melaporkan dan membuat pengaduan atas
terjadinya kejahatan dilingkungan dan
bekerjasama dengan aparat penegak
hukum dalam usaha penanggulangan
kejahatan, meskipun komponen struktur dan
substansinya tidak begitu baik, dan bahkan
masyarakat tidak menginginkan prosedur
formal itu diterapkan sebagaimana
mestinya. Tetapi ada kalanya suatu struktur dan
substansi sangat baik dan modern, dalam
kenyataannya tidak menghasilkan
out put penegakan hukum yang tinggi,
karena kultur masyarakat tidak mendukung
prosedur formal yang telah ditetapkan
padahal penegakan hukum akan selalu
berinteraksi dan berinterelasi dengan ling-
kungan sosialnya.

Pelaksanaanya akan dapat mencapai
tujuan sebagaimana yang telah ditentukan
melalui fungsi dari bekerjanya proses dan
kekuatan-kekuatan dalam masyarakat
yaitu sosial, politik, ekonomi dan
kebudayaan. Dengan demikian, maka
hukum akan menjadi wadah bagi penyaluran
proses-proses dalam masyarakat yang
secara teoritis fungsi demikian itu dapat
dilaksanakannya baik dengan cara mem-
berikan jalan agar proses-proses berjalan
dengan tertib dan teratur, maupun untuk
menyalurkan sesuai dengan tujuan tertentu
yang diinginkan. Dalam upaya penal terdapat
paradigma baru dalam penegakan hukum

pidana narkoba yaitu dengan dibentuknya Badan Narkoba Nasional sebagai suatu lembaga penegak hukum tindak pidana Narkoba secara progresif melengkapi lembaga- lembaga penegak hukum yang ada dalam sistem peradilan paradigma dan dapat pula diistilahkan sebagai “sistem peradilan pidana progresif”.

Keberadaan lembaga baru dalam pemberantasan narkoba sudah tentu secara operasional berada dalam lingkup sistem hukum pidana yang berlaku. Untuk memperkuat operasionalisasi lembaga tersebut maka revisi KUHP merupakan tuntutan yang tidak dapat lagi ditunda-tunda dan bahkan merupakan persyaratan untuk keberhasilan pemberantasan tindak pidana narkoba dan faktor yang lebih penting lagi adalah bagaimana lembaga baru ini dapat mendorong masyarakat untuk lebih maju dan mandiri, meningkatkan kemampuan dan partisipasi kedalam penyelenggaraan negara lewat kinerjanya.

Dengan pemikiran yang kurang lebih sama, lembaga BNN dibentuk di Indonesia dengan pertimbangan bahwa lembaga-lembaga yang telah ada selama ini dirasakan tidak mampu untuk memberantas atau setidaknya menekan laju pertumbuhan perbuatan penyalahgunaan, penyelundupan narkoba karena belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana narkoba. Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana narkoba yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan.

Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum yang luar biasa melalui pembentukan badan khusus yang mempunyai wewenang luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan. Sebagaimana disebutkan dalam visi dan misi BNN yaitu untuk mewujudkan masyarakat Indonesia

bebas dari penyalahgunaan narkoba (BNN, 2005: 110), seperti :

1. mengkoordinasi penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penyediaan legal, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan perkursor dari pemerintah terkait.
2. mendorong dan meningkatkan partisipasi masyarakat, organisasi bukan pemerintah, media massa dan sektor usaha serta masyarakat luas dalam program pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan perkursor.
3. melaksanakan kerjasama regional dan internasional baik bilateral maupun multilateral.
4. menyelenggarakan pembangunan kapasitas SDM melalui program pelatihan, dan pengadaan prasarana dan sarana, serta piranti lunak. Termasuk pembangunan sistem informasi nasional narkoba regional maupun internasional.
5. menyelenggarakan pelatihan dan pembangunan tentang masalah narkoba.

Berdasarkan SKB Menpan, Mendagri dan Kapolri selaku Ketua BNN Nomor : 04/SKB/M.PAN/12/2003. Nomor : 127 Tahun 2003 dan Nomor : 01/SKB/XII/2003/BNN tanggal 15 Desember 2003 yang menyatakan bahwa dalam tugas BNN mengkoordinasi secara fungsional setiap kegiatan yang dilakukan BNP/BNK-Kota.

Di samping itu untuk menjamin kekuatan pelaksanaan dan tugas dan wewenangnya, diatur sedemikian rupa sehingga masyarakat luas dimungkinkan untuk berpartisipasi dalam aktifitas dan langkah-langkah yang dilakukan serta pelaksanaan program kampanye publik dapat dilakukan secara sistematis dan konsisten, serta kinerja BNN dapat diawasi oleh masyarakat luas. Berdasarkan tugas dari wewenang tersebut diatas tentu menjadi pertanyaan lembaga-lembaga mana saja yang dikordinasikan atau di supervisi.



Meskipun Badan Narkotika Nasional mempunyai kewenangan yang bersifat operasional, nampaknya mengenai hal ini akan menghadapi permasalahan karena adanya keharusan bahwa penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dilakukan sesuai ketentuan perundangan yang berlaku, jadi baik pelaksana maupun mekanisme (prosedur) pelaksanaannya tetap mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku. Menurut ketentuan undang-undang tugas dan wewenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan melekat pada kepolisian dan kejaksaan. Apalagi selama ini mereka yang secara profesional berpengalaman melakukan fungsi tersebut, sementara itu fungsi koordinasi dan supervisi dapat dilakukan oleh unsur masyarakat.

Mengingat masih banyaknya lembaga yang memiliki kewenangan menangani narkotika tentu hal ini dapat mengalami tumpang tindih, rebutan perkara berpotensi akan menjadi masalah yaitu BNN memang berwenang melakukan supervisi bahkan mengambil alih penanganan perkara dari institusi lain, akan tetapi sebaliknya tidak ada sanksi sama sekali baik yang bersifat administratif maupun hukum apabila instansi tersebut tidak mau/ enggan menyerahkan kasus yang ditanganinya. Ketentuan yang dibuat oleh pembuat undang-undang sebagaimana disebut di atas menimbulkan pertanyaan berkenaan dengan asas kepastian hukum, karena kewenangan melakukan penyelidikan, penyidikan serta penuntutan seharusnya melekat dengan kewenangan untuk menghentikannya. Lalu, apa dasar tidak adanya kewenangan menghentikannya tersebut dan demi keadilan dan kepastian hukum ada pada siapa kewenangan tersebut tidak pula dijelaskan.

Sebaliknya BNN tetap memiliki wewenang asalkan dengan pertimbangan yang dapat dipertimbangkan karena pemberantasan narkotika tentunya tetap

tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip hukum yang berlaku secara universal yakni keadilan, ketertiban, serta kepastian. Mengenai implementasi kewenangan ini tentunya kita menghendaki suatu lembaga pemberantasan narkotika yang kuat dan handal setelah menghadapi kenyataan bahwa lembaga yang telah ada kurang mampu mengemban tugas itu.

Selanjutnya persoalan serius lainnya yang dihadapi oleh BNN adalah pelaksanaan penegakan hukum pemberantasan tindakan pidana itu sendiri, disamping diseluruh Indonesia memerlukan tenaga yang banyak dengan biaya yang tidak sedikit maka yang paling penting adalah meningkatkan budaya hukum dari penegak hukum BNN sendiri untuk bisa membuat masyarakat percaya akan kesungguhan dan kejujuran penegak hukum BNN, setelah bisa seperti itu maka dengan sendirinya akan mendapat penilaian yang baik pula.

Berdasar pendapat di atas jelas bahwa yang harus menjadi perhatian besar adalah bagaimana perilaku (budaya hukum) dari penegak hukum yang ada dalam BNN tersebut sesungguhnya merupakan faktor yang paling menentukan disamping adanya substansi perundangan yang mengaturnya dan struktur penegak hukum itu sendiri. Berdasarkan teori Lawrence M. Friedman, budaya hukum dapat berupa “budaya kerja” aparat penegak hukum dan masyarakat dalam suatu penegak hukum. Untuk itu budaya kerja pimpinan, anggota dan staf BNN dalam penanganan perkara harus sesuai dengan cita-cita yang hendak dicapai dari di bentuknya lembaga itu sendiri yaitu bertujuan untuk memberantas narkotika di negara Indonesia dengan lebih baik bila dibandingkan dengan menggunakan perangkat sarana penal yang sudah ada sebelumnya yang kemudian dinilai tidak mampu untuk memberantas maraknya tindak pidana narkotika.

II. PENUTUP

Upaya-upaya pembaharuan hukum (pidana) dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana narkotika perlu terus ditingkatkan mengingat narkotika merupakan *extra ordinary crime* dengan menggunakan kebijakan yang tidak hanya menggunakan penegakan hukum pidana (penal) melainkan juga harus diintegrasikan (*integrated*) dengan penggunaan sarana-sarana di luar hukum pidana (non-penal). Pemberantasan narkotika dengan penggunaan sarana penal telah dilaksanakan dengan kerjasama antara aparat penegak hukum pidana (Kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) serta lembaga/dinas/instansi terkait, akan tetapi pelaksanaan penegakan hukum belum berjalan secara terpadu, karena masing-masing lembaga mempunyai kepentingan tersendiri lalu menjadi terpecah (*fragmented*) sehingga tidak efektif dan efisien. Oleh karenanya pemerintah melalui kebijakan politiknya memandang perlu membentuk sebuah lembaga baru yang diharapkan dapat mencapai tujuan pemberantasan narkotika yaitu Badan Narkotika Nasional (BNN).

Paradigma baru yang timbul dalam sarana penal dengan dibentuknya Badan Narkotika Nasional adalah sebuah lompatan yang merupakan bagian tersendiri dari sistem peradilan pidana, untuk itu perlu didukung dengan regulasi yang jelas, agar disesuaikan dengan eksistensi dari lembaga Badan Narkotika Nasional tersebut sehingga dalam menjalankan fungsi dan tugasnya lembaga tersebut tidak menemui hambatan-hambatan yang justru menjadi kendala lembaga tersebut dalam melaksanakan tugasnya.

Keberadaan lembaga baru tersebut tidak pula akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif apabila tidak didukung oleh adanya peran serta masyarakat,

institusi- institusi, media pers/masa, Lembaga Swadaya Masyarakat dalam hal keikutsertaan mereka untuk melakukan langkah preventif dalam mencegah terjadinya perbuatan penyalahgunaan narkotika, penyelundupan narkotika dan peredaran gelap narkotika. Dari keseluruhan itu aspek yang terpenting adalah budaya hukum (budaya kerja) dari lembaga tersebut melalui kinerja yang baik, konsistensi, konsekuen dan peningkatan sumber daya manusia, serta manajemen yang baik agar senantiasa dapat memberikan bukti bahwa keberadaan mereka benar-benar memenuhi tujuan dari pembaharuan hukum pidana khususnya dalam pemberantasan tindak pidana narkotika sebagaimana yang diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Badan Narkotika Nasional (BNN), *Materi Advokasi Pencegahan Narkotika*, 2005, Jakarta, 2005.
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- Bernard Raho SVD, *Teori Sosial Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2001
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Surya Alam Utama, Semarang, 2005.
- FH Undip, *Laporan Seminar Kriminologi ke-3*, Semarang, 1976
- G. Peter Hoefnagels, *The Other Site Of Criminology*, Kluwer Deveter, Holland, 1976
- Lawrence M Friedman, "What is a Legal System" dalam *American Law*, W.W Norton and Company, New York, 1984

Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008

Marc Ancel, *Social Defence: A Modern Approach To Criminal Problems*, Routledge & Paul Kegan, London, 1965.

Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2004.

Makalah / Artikel :

Silaban, & Rauf Murni, *Sinkronisasi Pelaksanaan Fungsi Penegakan Hukum Dalam Mewujudkan Integrated Criminal Justice System*, makalah disampaikan pada diskusi hukum tentang *Integrated Criminal Justice System* di UGM Yogyakarta, 1990.

Peraturan Perundang-Undang :

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981
Tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009
Tentang Narkotika