

**AMBIGUITAS SANKSI BAGI PENGGUNA NARKOBA PASAL 127 UNDANG-
UNDANG NO. 35 TAHUN 2009 TENTANG NARKOTIKA DENGAN SURAT
EDARAN MAHKAMAH AGUNG NO. 4 TAHUN 2010 TENTANG PENEMPATAM
PENYALAHGUNAAN, KORBAN PENYALAHGUNAAN, DAN PENCANDU
NARKOTIKA KE DALAM LEMBAGA REHABILITASI MEDIS DAN
REHABILITASI SOSIAL**

Abdullah Reza Fahlevi,¹ Arfan Kaimudin,² Hisbul Luthfi Ashsyarori,³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jln. Mt. Hariono No.193 Malang, 65144, 0341 551931, Fax. 0341-552249
Email: abdullahreza030303@gmail.com

Abstrak

Alih-alih untuk memberikan efek jera, justru para pengguna narkoba yang ditahan dalam Lembaga masyarakat semakin menjadi kecanduan. Disisi lain Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edara (SEMA) No.4 Tahun 2010 dengan tujuan agar pengguna narkoba tidak lagi di tahan Lembaga masyarakat melainkan dilakukan rehabilitasi. Berdasarkan latar belakang tersebut, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah sebagai berikut: 1. Bagaimana ambiguitas sanksi hukum bagi pengguna narkoba antara penerapan pasal 127 UU No.35 Tahun 2009 dengan SEAM No.4 Tahun 2010? 2. Sanksi hukum apa yang dikenakan bagi pengguna narkoba? Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, Penerapan Pasal 127 UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dalam praktik masih menunjukkan dominasi pendekatan pemidanaan terhadap pengguna narkoba, meskipun terdapat norma yang memungkinkan rehabilitasi. Hal ini disebabkan oleh ambiguitas dalam ketentuan hukum, tidak adanya keharusan untuk mendahulukan rehabilitasi, serta belum efektifnya pelaksanaan SEMA No. 4 Tahun 2010 yang bersifat administratif dan tidak mengikat secara hukum. Akibatnya, pengguna narkoba yang sejatinya merupakan korban kerap tetap dijatuhi pidana penjara, menimbulkan ketidakpastian hukum, penyalahgunaan diskresi aparat, dan overkriminalisasi.

Kata Kunci: Ambiguitas; Narkoba; Rehabilitasi.

Abstract

Instead of serving as a deterrent, incarceration in correctional institutions has often led drug users to become even more addicted. On the other hand, the Supreme Court issued Circular Letter No. 4 of 2010 with the aim that drug users should no longer be imprisoned but instead be rehabilitated. Based on this background, the thesis raises the following research problems: (1) How does the ambiguity of legal sanctions for drug users manifest between the application of Article 127 of Law No. 35 of 2009 and SEMA No. 4 of 2010? (2) What legal sanctions are imposed on drug users? The results of the study show that the application of Article 127 of Law No. 35 of 2009 on Narcotics still reflects a dominant punitive approach toward drug users, despite the existence of provisions that allow for rehabilitation. This is due to the ambiguity of the legal provisions, the lack of a mandatory prioritization of rehabilitation, and the ineffective implementation of SEMA No. 4 of 2010, which is administrative in nature and not legally

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum unisma

² Dosen Fakultas Hukum Unisma

³ Dosen Fakultas Hukum Unisma

binding. As a result, drug users—who are essentially victims—often continue to receive prison sentences, leading to legal uncertainty, abuse of discretion by law enforcement officers, and over-criminalization.

Keywords: *Ambiguity; Narcotics; Rehabilitation.*

PENDAHULUAN

Narkotika Permasalahan penyalahgunaan narkotika di Indonesia merupakan isu serius yang menyentuh berbagai aspek kehidupan, mulai dari kesehatan, sosial, hingga hukum. Dalam menghadapi kompleksitas tersebut, negara melalui berbagai regulasi berupaya menanggulangi penyalahgunaan narkoba, baik melalui pendekatan represif maupun rehabilitatif. Salah satu regulasi utama yang mengatur mengenai narkotika adalah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Permasalahan penyalahgunaan narkotika di Indonesia tergolong dalam kategori kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), sejajar dengan tindak pidana korupsi dan terorisme. Hal ini disebabkan oleh dampak multidimensi yang ditimbulkan, baik dari segi kesehatan masyarakat, stabilitas sosial, keamanan nasional, hingga beban terhadap sistem peradilan pidana.⁴

Berdasarkan data dari Badan Narkotika Nasional (BNN), pada tahun 2023, prevalensi penyalahgunaan narkoba di Indonesia mencapai 2,29 persen dari total populasi penduduk usia 15–64 tahun, atau sekitar 4,8 juta jiwa. Dari jumlah tersebut, sebanyak 60 persen merupakan kelompok usia produktif, yaitu pelajar, mahasiswa, dan pekerja.⁵ Kondisi ini sangat mengkhawatirkan karena bukan hanya mengancam masa depan generasi bangsa, tetapi juga berpotensi menurunkan kualitas sumber daya manusia secara nasional.

Tak hanya itu, beban terhadap sistem hukum juga sangat besar. Menteri Hukum dan HAM menyebutkan bahwa lebih dari 50 persen penghuni lembaga pemasyarakatan (*lapas*) di Indonesia merupakan narapidana kasus narkotika, baik pengguna maupun pengedar.⁶ Ini berdampak langsung pada overkapasitas *lapas*, yang pada gilirannya menghambat proses pembinaan dan rehabilitasi yang efektif bagi narapidana.

Permasalahan narkotika di Indonesia tidak hanya terlihat dari tingginya jumlah narapidana yang terlibat, tetapi juga dari dominasi kasus peredaran dibandingkan

⁴ Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, *Laporan Tahunan BNN 2023*, hlm. 7.

⁵ BNN & LIPI, *Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba Tahun 2023*, hlm. 14.

⁶ Kompas.com, "Lapas Penuh, Menkumham: 50 Persen Narapidana Terkait Kasus Narkoba", 11 Januari 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/11/13240041/lapas-penuh-menkumham-50-persen-narapidana-terkait-kasus-narkoba>.

penyalahgunaan. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM per Agustus 2021, dari total 145.413 narapidana kasus narkoba, sebanyak 116.930 orang (80,4%) merupakan pengedar, sementara 28.483 orang (19,6%) adalah pengguna.⁷

Dominasi narapidana pengedar ini menunjukkan bahwa sistem pemidanaan di Indonesia lebih banyak menjerat pelaku peredaran narkoba. Namun, tidak sedikit pula pengguna yang seharusnya mendapatkan rehabilitasi justru dipenjara, yang pada akhirnya memperparah kondisi overkapasitas lembaga pemasyarakatan. Data Kemenkumham menunjukkan bahwa per Maret 2023, sekitar 60% penghuni lapas dan rutan di Indonesia merupakan narapidana kasus narkoba, yang berkontribusi pada tingkat overkapasitas mencapai 86% dari kapasitas ideal.⁸

Dalam implementasinya, UU No. 35 Tahun 2009 justru menimbulkan dilema normatif, terutama dalam hal pemberian sanksi terhadap pengguna narkoba. Dalam Pasal 127 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap penyalahguna narkoba dapat dikenai pidana penjara hingga empat tahun.⁹ Di sisi lain, Pasal 54 hingga 56 dari undang-undang yang sama menyebutkan bahwa pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba wajib menjalani rehabilitasi medis dan sosial.¹⁰ Ketentuan yang ambigu ini menimbulkan pertanyaan mendasar, apakah pengguna narkoba harus dipidana atau direhabilitasi?

Untuk mengatasi persoalan ini, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2010 sebagai pedoman bagi para hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap penyalahguna narkoba. SEMA ini mendorong agar pecandu narkoba yang terbukti bukan pengedar, dan terbukti sebagai korban penyalahgunaan, ditempatkan di lembaga rehabilitasi, bukan dipidana penjar.¹¹

⁷ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, "Narapidana Kasus Narkoba Mendominasi di Lapas Indonesia", *Databoks Katadata*, diakses 15 April 2025, <https://databoks.katadata.co.id/demografi/statistik/0c957434af734f1/narapidana-kasus-narkoba-mendominasi-di-lapas-indonesia>

⁸ Sabrina Asril, "Ditjen HAM Sebut 60 Persen Tahanan di Indonesia Terkait Kasus Narkoba", *Kompas.com*, 31 Maret 2023,

⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 143, Pasal 127 ayat (1).

¹⁰ Ibid., Pasal 54–56

¹¹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahguna, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkoba ke dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial

Namun, karena status Surat Edaran bukan merupakan produk hukum yang mengikat secara yuridis formal seperti undang-undang, keberlakuannya sering kali diperdebatkan dan bahkan diabaikan oleh sebagian aparat penegak hukum.¹²

Studi menunjukkan bahwa pengguna narkoba yang hanya menjalani hukuman penjara tanpa rehabilitasi memiliki risiko kambuh (relaps) yang jauh lebih tinggi. Lingkungan lapas yang keras dan minim dukungan psikososial justru memperparah kondisi mental dan kecanduan pengguna.¹³

Penahanan pengguna narkoba secara masif turut memperparah overkapasitas lapas, yang berdampak pada minimnya akses terhadap layanan kesehatan, makanan layak, serta pembinaan. Kondisi ini tidak hanya menghambat pemulihan pengguna, tetapi juga memperburuk kondisi mental mereka¹⁴

Padahal potensi untuk sembuh atau berhenti menjadi pengguna narkoba setelah ditahan di lapas sangat kecil, bahkan cenderung rendah dibandingkan dengan mereka yang menjalani rehabilitasi. Menurut Badan Narkotika Nasional (BNN), lebih dari 75% pengguna narkoba yang hanya menjalani hukuman penjara tanpa rehabilitasi kembali menggunakan narkoba (relaps) setelah bebas¹⁵. Hal ini menunjukkan bahwa penjara bukanlah tempat yang efektif untuk menyembuhkan ketergantungan narkoba.

Sebagai perbandingan, program rehabilitasi berbasis medis dan sosial memiliki tingkat keberhasilan lebih tinggi, yaitu antara 30–60% tergantung pada durasi, intensitas, dan dukungan pascarehabilitasi¹⁶. Rehabilitasi memberi kesempatan kepada pengguna untuk memahami kondisi mereka, membangun motivasi internal, dan belajar cara hidup bebas dari zat adiktif.

Ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2010 menimbulkan ambiguitas dalam praktik penegakan hukum, terutama pada tahap penyidikan hingga penjatuhan vonis di pengadilan. Akibatnya, banyak pengguna narkoba yang seharusnya mendapatkan rehabilitasi justru dijatuhi hukuman

¹² Lilik Mulyadi, *Praktik Peradilan Pidana Narkotika di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013), hlm. 112

¹³ UNODC, *Alternatives to Incarceration for Drug Use Offenses*, United Nations Office on Drugs and Crime, 2022.

¹⁴ Komnas HAM, *Laporan Pemantauan Kondisi Lapas dan Rutan di Indonesia Tahun 2022*, hlm. 51.

¹⁵ BNN, *Evaluasi Nasional Program Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba*, 2022.

¹⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Treatment and Care for People with Drug Use Disorders in Contact with the Criminal Justice System: Alternatives to Conviction or Punishment*, 2021

pidana penjara, yang pada akhirnya menimbulkan overkapasitas lembaga pemasyarakatan serta tidak menyentuh akar masalah dari ketergantungan narkoba itu sendiri.¹⁷

Ambiguitas undang-undang terhadap pengguna narkoba di Indonesia, menjadikan sanksi pidana penjara (tahanan) lebih dominan diberikan dibandingkan rehabilitasi, meskipun dampaknya secara empiris justru cenderung memperburuk kondisi pengguna. Meskipun Pasal 54 UU No. 35 Tahun 2009 menyatakan bahwa pengguna narkoba wajib menjalani rehabilitasi medis dan sosial, namun penegak hukum seringkali menafsirkan pasal-pasal lain secara lebih represif, terutama Pasal 111 hingga 127 yang mengatur tentang kepemilikan dan penyalahgunaan. Banyak aparat menilai bahwa membawa narkoba, meski untuk konsumsi pribadi, tetap masuk dalam kategori “penguasaan” atau “peredaran gelap” — yang otomatis bisa dikenai sanksi pidana.¹⁸

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2010 sebenarnya bertujuan menjadi pedoman agar pengguna narkoba diprioritaskan untuk rehabilitasi, tapi sifatnya hanya sebagai pedoman teknis dan tidak mengikat secara hukum. Akibatnya, penerapan di lapangan sangat bergantung pada subjektivitas hakim, jaksa, dan penyidik. Misalnya, hanya jika jumlah barang bukti di bawah batas tertentu dan ada bukti kuat bahwa pelaku adalah pengguna, barulah bisa diarahkan ke rehabilitasi.¹⁹

Program rehabilitasi membutuhkan fasilitas medis, tenaga ahli, dan pembiayaan negara, yang masih terbatas. Banyak daerah belum memiliki pusat rehabilitasi resmi, atau memiliki jumlah tempat yang sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah pengguna yang tertangkap. Ini membuat proses rehabilitasi sulit dijalankan meskipun secara hukum dimungkinkan.²⁰ Ada persepsi di sebagian masyarakat dan penegak hukum bahwa pengguna yang direhabilitasi “tidak dihukum” atau mendapat “diskon pidana”. Padahal, rehabilitasi tetap merupakan bentuk penjatihan sanksi berdasarkan hukum, hanya bentuknya yang **berorientasi** pada pemulihan, bukan pembalasan.²¹

¹⁷ Erdianto, Kristian. "Lapas Penuh, Menkumham: 50 Persen Narapidana Terkait Kasus Narkoba", Kompas.com, diakses 10 April 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/11/13240041/lapas-penuh-menkumham-50-persen-narapidana-terkait-kasus-narkoba>

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Kriminal*, (Jakarta: Prenada Media, 2021), hlm. 143.

¹⁹ Mahkamah Agung RI, *Surat Edaran MA No. 4 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahguna Narkoba di Tempat Rehabilitasi*, www.mahkamahagung.go.id.

²⁰ BNN, *Evaluasi Nasional Rehabilitasi Narkoba di Indonesia*, 2022.

²¹ Muladi, *Hakikat dan Prinsip Rehabilitasi dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol. 14 No. 2 (2021), hlm. 77

Fenomena tersebut menunjukkan adanya urgensi untuk melakukan kajian lebih lanjut mengenai disharmoni regulasi dalam pemberian sanksi hukum terhadap pengguna narkoba. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan jenis Yuridis hukum normatif ini akan menggali lebih dalam mengenai bagaimana ambiguitas tersebut terjadi, dan bagaimana penerapan penerapan SEMA No.4 Tahun 2010 oleh para hakim.

PEMBAHASAN

Ambiguitas Sanksi Hukum Bagi Pengguna Narkoba Dalam Penerapan Pasal 127 UU No.35 Tahun 2009 dengan SEMA No. 4 Tahun 2010

Menurut laporan Badan Narkotika Nasional (BNN), pada tahun 2014, sebanyak 3.402 pengguna narkoba dijatuhi pidana penjara berdasarkan Pasal 127 UU No. 35 Tahun 2009. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan pemidanaan masih dominan diterapkan terhadap pengguna narkoba, meskipun undang-undang tersebut juga mengatur mengenai rehabilitasi bagi penyalahguna narkoba.

Selain itu, data dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) pada Desember 2016 menunjukkan bahwa dari total 204.551 penghuni lembaga pemasyarakatan, sekitar 74.357 adalah narapidana kasus narkoba. Dari jumlah tersebut, 25.569 teridentifikasi sebagai pengguna narkoba. Hal ini mencerminkan bahwa sebagian besar pengguna narkoba masih menjalani hukuman penjara daripada mendapatkan rehabilitasi.

Meskipun Pasal 127 UU No. 35 Tahun 2009 memberikan opsi rehabilitasi bagi penyalahguna narkoba, implementasinya menghadapi berbagai hambatan. Salah satunya adalah stigma negatif dari masyarakat dan aparat penegak hukum terhadap putusan rehabilitasi, yang seringkali dianggap sebagai bentuk kelonggaran hukum. Hal ini menyebabkan aparat penegak hukum enggan merekomendasikan rehabilitasi, meskipun pelaku memenuhi syarat untuk itu.

Penelitian yang dilakukan oleh Indonesia Judicial Research Society (IJRS) pada tahun 2022 mengungkapkan adanya disparitas dalam penanganan perkara tindak pidana narkoba di Indonesia. Dari 1.634 perkara tindak pidana penyalahgunaan narkoba berdasarkan Pasal 127 UU No. 35 Tahun 2009 yang dianalisis, ditemukan bahwa pendekatan pemidanaan masih lebih dominan dibandingkan dengan rehabilitasi. Hal ini menunjukkan perlunya evaluasi dan harmonisasi dalam penerapan hukum agar tujuan rehabilitasi bagi penyalahguna narkoba dapat tercapai secara efektif.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba Pasal 127 ayat (1) berbunyi “Setiap penyalahguna a. Narkoba Golongan I bagi diri sendiri dipidana

dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun, b. Narkotika Golongan II bagi diri sendiri dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun, c. Narkotika Golongan III bagi diri sendiri dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun.

Pada Pasal 127 ayat (2) berbunyi “Dalam hal Penyalah Guna sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibuktikan atau terbukti sebagai korban penyalahgunaan narkotika, maka yang bersangkutan wajib menjalani rehabilitasi medis dan social”.

Dan Pasal 127 ayat (3) berbunyi “Pecandu Narkotika yang telah cukup umur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2) yang sedang menjalani rehabilitasi medis dan/atau rehabilitasi sosial tidak dituntut pidana.”

Pasal 127 ayat (1) UU No. 35 Tahun 2009 menyatakan bahwa setiap orang yang menyalahgunakan narkotika dikenakan pidana penjara. Namun, norma ini tidak membedakan secara tegas antara pengguna narkotika untuk kepentingan pribadi dengan pelaku penyalahgunaan yang terlibat jaringan peredaran gelap.

Dalam praktiknya, ketentuan ini sering ditafsirkan secara luas oleh aparat penegak hukum, sehingga pengguna murni narkotika (korban penyalahgunaan) tetap diproses secara pidana tanpa mempertimbangkan kemungkinan pendekatan rehabilitatif. Hal ini mengaburkan tujuan humanis yang terkandung dalam kebijakan narkotika, yaitu rehabilitasi bagi pengguna.

Norma ini secara eksplisit menegaskan bahwa penyalahguna narkotika, sekalipun untuk kepentingan pribadi, tetap diancam pidana. Namun, undang-undang ini juga mengandung ketentuan lain yang membuka ruang bagi rehabilitasi, seperti Pasal 54 dan Pasal 103, yang menyebutkan bahwa pecandu dan korban penyalahgunaan narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan sosial.

Ambiguitas muncul karena Pasal 127 menekankan ancaman pidana penjara tanpa kejelasan mekanisme yang tegas untuk mengutamakan rehabilitasi. Sedangkan pada Pasal 54 & 103 mengatur rehabilitasi, tetapi pelaksanaannya bergantung pada penilaian aparat penegak hukum.

Dalam praktik, aparat penegak hukum sering menjatuhkan pidana penjara alih-alih rehabilitasi karena tidak adanya keharusan hukum yang mengikat untuk mendahulukan pendekatan rehabilitatif. Sebagai hasilnya, terjadi tumpang tindih norma dan ketidakharmonisan dalam penegakan hukum. Penyalahguna dianggap sekaligus sebagai pelaku kejahatan dan korban, namun tidak ada pemisahan prosedural yang jelas.

Dari ambiguitas tersebut berimplikasi pada penerapan hukum yakni

1. Ketidakpastian hukum, dimana pengguna narkoba tidak dapat memperkirakan secara pasti apakah akan dipidana atau direhabilitasi.
2. Diskresi aparat berlebihan, dimana penentuan apakah seseorang layak direhabilitasi sepenuhnya berada dalam kewenangan subjektif aparat (Polisi, Jaksa, Hakim).
3. Overkriminalisasi, yakni jumlah tahanan narkoba meningkat setiap tahun, mayoritas adalah pengguna murni (non-pengedar).
4. Dalam Putusan PN Jakarta Selatan No. 892/Pid.Sus/2021, terdakwa yang hanya menyimpan narkoba untuk diri sendiri tetap dijatuhi hukuman penjara, meskipun ada hasil asesmen yang menunjukkan ia layak direhabilitasi. Dalam dakwaanya, terdakwa didakwa melanggar Pasal 127 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, yaitu penyalahgunaan narkoba golongan I bagi diri sendiri.
5. Sementara fakta dipersidangan Terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan memiliki dan menyimpan narkoba jenis sabu untuk dikonsumsi sendiri. Dalam persidangan, disampaikan hasil asesmen dari Tim Asesmen Terpadu yang merekomendasikan agar terdakwa menjalani rehabilitasi.
6. Dalam pertimbangan hakim, meskipun terdapat rekomendasi rehabilitasi, majelis hakim mempertimbangkan bahwa terdakwa telah beberapa kali terlibat dalam kasus serupa. Hakim menilai bahwa penjatuhan pidana penjara diperlukan untuk memberikan efek jera dan mencegah perbuatan serupa di masa depan.
7. Dari pertimbangan tersebut, akhirnya hakim Menjatuhkan pidana penjara kepada terdakwa selama 1 (satu) tahun. Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan.
8. Putusan ini menunjukkan adanya ambiguitas dalam penerapan Pasal 127 UU No. 35 Tahun 2009, di mana meskipun terdapat rekomendasi rehabilitasi, hakim tetap menjatuhkan pidana penjara. Hal ini mencerminkan bahwa pendekatan pemidanaan masih dominan diterapkan terhadap penyalahguna narkoba, meskipun undang-undang memberikan ruang untuk rehabilitasi.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2010 dikeluarkan sebagai tanggapan terhadap permasalahan praktik peradilan pidana dalam menangani perkara penyalahgunaan narkoba, khususnya pengguna untuk diri sendiri. Sebelum adanya SEMA ini, banyak pengguna narkoba murni tetap dijatuhi hukuman penjara, tanpa mempertimbangkan kemungkinan rehabilitasi sebagaimana diatur dalam Pasal 54 dan Pasal 103 Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkoba.

Mahkamah Agung melihat perlunya memberikan pedoman kepada hakim agar pengguna narkoba tidak selalu dipidana, tetapi dapat diarahkan untuk mendapatkan rehabilitasi apabila memenuhi kriteria tertentu. SEMA No. 4 Tahun 2010 mengatur antara lain bahwa terhadap terdakwa yang terbukti sebagai penyalahguna narkoba untuk kepentingan pribadi, hakim dapat menjatuhkan putusan rehabilitasi bila memenuhi syarat:

1. Terdakwa hanya menyimpan, menguasai, atau membawa narkoba dalam jumlah tertentu untuk dipakai sendiri;
2. Terdapat hasil asesmen dari Tim Asesmen Terpadu yang menyatakan bahwa terdakwa layak menjalani rehabilitasi medis dan/atau sosial;
3. Terdakwa bukan bagian dari jaringan pengedar atau peredaran gelap narkoba.

SEMA ini secara administratif memberikan panduan praktis kepada hakim, jaksa, dan aparat penegak hukum lain agar melihat pengguna narkoba sebagai korban, bukan semata-mata pelaku kejahatan.

Adapun Tujuan dan Fungsi SEMA No. 4 Tahun 2010 adalah **mendorong** pendekatan rehabilitatif dalam penanganan perkara narkoba, khususnya pengguna, menekan jumlah narapidana narkoba, yang terus meningkat dari tahun ke tahun akibat pendekatan pemidanaan, mengurangi disparitas putusan di pengadilan, sehingga terdapat standar penanganan perkara pengguna narkoba, dan menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia, terutama terhadap penyalahguna narkoba yang bukan pelaku peredaran gelap.

Meskipun bermanfaat secara praktis, SEMA bukan merupakan peraturan perundang-undangan dalam hirarki UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. SEMA bersifat Internal administratif, ditujukan untuk lingkungan peradilan, tidak mengikat secara eksternal, sehingga aparat penegak hukum lain seperti kepolisian dan kejaksaan tidak wajib tunduk padanya, dan tidak memiliki sanksi hukum apabila tidak dilaksanakan.

Hal ini menjadi kelemahan mendasar SEMA No. 4 Tahun 2010 karena efektivitas penerapannya sangat tergantung pada persepsi dan diskresi aparat, khususnya hakim. Oleh karena itu dalam praktik, masih banyak hakim dan jaksa yang tidak menerapkan pedoman SEMA No. 4 Tahun 2010 secara konsisten. Beberapa tantangan yang diidentifikasi antara lain, kurangnya pemahaman aparat terhadap isi dan maksud SEMA, ketiadaan regulasi pelaksana yang lebih kuat, seperti Peraturan Mahkamah Agung (Perma) atau Peraturan Pemerintah, stigma terhadap pengguna narkoba yang masih dominan dalam sistem peradilan pidana, dan ketidakterpaduan asesmen serta kurangnya lembaga rehabilitasi yang memadai.

Meskipun SEMA No. 4 Tahun 2010 telah dikeluarkan untuk mendorong rehabilitasi bagi pengguna narkoba, implementasinya di lapangan masih terbatas. Mahkamah Agung sendiri mengakui bahwa pelaksanaan rehabilitasi bagi pengguna narkoba masih menjadi tantangan, terutama karena pendekatan pemidanaan masih dominan dalam penanganan kasus narkoba.

Beberapa faktor yang menghambat penerapan SEMA No. 4 Tahun 2010 antara lain:

1. Keterbatasan Fasilitas Rehabilitasi, di beberapa wilayah, seperti di wilayah hukum Pengadilan Negeri Mempawah, tidak tersedia fasilitas rehabilitasi yang memadai, sehingga hakim cenderung menjatuhkan pidana penjara.
2. Kurangnya Asesmen Terpadu, Surat asesmen dari tim asesmen tidak selalu dilampirkan dalam berkas perkara, sehingga hakim tidak memiliki petunjuk tentang kadar kecanduan narkoba bagi pelaku penyalahguna.
3. Ketidakterpaduan Aparat Penegak Hukum, Mahkamah Agung menyadari bahwa pada tataran implementasi masih belum terdapat keterpaduan antar aparat penegak hukum, yang menghambat pelaksanaan rehabilitasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat inkonsistensi penegakan hukum antara norma Pasal 127 UU Narkoba dengan SEMA No. 4 Tahun 2010. Beberapa kasus pengguna narkoba yang seharusnya layak direhabilitasi justru tetap dijatuhi pidana penjara. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) bagi pengguna narkoba, diskresi berlebihan dari aparat hukum yang tidak memiliki standar objektif dalam menilai siapa yang layak direhabilitasi, dan konflik norma antara substansi hukum pidana (UU) dengan kebijakan yudisial (SEMA).

Berdasarkan pendekatan yuridis normatif, ketidakharmonisan antara Pasal 127 dan SEMA No. 4 Tahun 2010 menunjukkan diperlukan revisi normatif atau penegasan hukum melalui peraturan yang memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi (misalnya Peraturan Pemerintah atau Peraturan Mahkamah Agung). Selain itu, rehabilitasi pengguna narkoba perlu ditegaskan sebagai hak hukum, bukan semata-mata diskresi penegak hukum, serta ketentuan pidana terhadap pengguna seharusnya lebih mengedepankan pendekatan restoratif dan medis, bukan represif.

Diperlukan reformulasi hukum dengan revisi Pasal 127 agar secara eksplisit menyebutkan bahwa penyalahguna narkoba untuk kepentingan pribadi diprioritaskan untuk rehabilitasi. Pengesahan aturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah atau Peraturan Mahkamah Agung untuk memperkuat penerapan rehabilitasi berbasis hasil asesmen. Integrasi pendekatan

kesehatan dan hukum pidana, agar pengguna murni dipisahkan dari pelaku kejahatan narkoba lainnya.

Reformulasi hukum tersebut berdasarkan asas hukum yakni Asas legalitas (*lex certa*) yakni Undang-undang seharusnya dirumuskan dengan jelas dan tidak menimbulkan multiinterpretasi. Asas proporsionalitas, yaitu Sanksi pidana seharusnya sesuai dengan tingkat kesalahan dan keadaan pelaku pengguna murni selayaknya dipandang sebagai korban. Dan Asas ultimum remedium, yaitu Hukum pidana seharusnya menjadi upaya terakhir; dalam hal ini, rehabilitasi semestinya menjadi pendekatan utama.

Untuk memperkuat penerapan SEMA No.4 Tahun 2010 Beberapa langkah telah diambil untuk memperbaiki situasi ini:

1. Pendekatan Restorative Justice, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum (JAM-Pidum) mendorong pendekatan keadilan restoratif dalam penanganan perkara narkoba, dengan mengutamakan rehabilitasi sebagai alternatif hukuman bagi pelaku yang memenuhi kriteria tertentu.
2. Kesepakatan Antar Lembaga Penegak Hukum, Kapolri Jenderal Listyo Sigit Prabowo memastikan bahwa Polri, Kejaksaan Agung, dan Mahkamah Agung sepakat untuk menerapkan rehabilitasi terhadap pengguna narkoba yang tertangkap dengan barang bukti di bawah 1 gram.
3. Revisi UU Narkoba, Pemerintah berencana merevisi Undang-Undang Narkoba untuk lebih memperhatikan aspek kesehatan dalam penanganan pengguna narkoba, dengan mengedepankan rehabilitasi daripada pemidanaan.

Penerapan SEMA No.4 Tahun 2010 oleh Para Hakim

Meskipun pengguna dianggap "korban", Pasal 127 ayat (1) UU Narkoba tetap menempatkan pengguna sebagai pelaku tindak pidana, dengan ancaman hukuman penjara hingga 4 tahun. Ini merupakan norma imperatif (wajib dijalankan) dalam hukum positif. Artinya, secara tekstual, hakim masih bisa (dan sering kali harus) menjatuhkan pidana penjara karena tidak ada kewajiban mutlak untuk merehabilitasi, hanya sekadar "*dapat*".

Pasal 127 UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, menyatakan bahwa Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menggunakan Narkoba Golongan I bagi diri sendiri, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun. Artinya, secara normatif, pengguna narkoba tetap dianggap melakukan tindak pidana dan dapat dikenakan sanksi pidana penjara.

Namun, dalam UU yang sama, terdapat ketentuan lain yang membuka kemungkinan alternatif sanksi, yaitu rehabilitasi, khususnya pada Pasal 54 dan Pasal 103. Dalam Pasal 54 berbunyi bahwa Pecandu narkoba dan korban penyalahgunaan wajib menjalani pengobatan dan/atau perawatan. Sedangkan pada Pasal 103 berbunyi Hakim dapat memutuskan untuk mengirim terdakwa ke lembaga rehabilitasi sebagai ganti pidana penjara.

Sementara pada SEMA No. 4 Tahun 2010 memberikan pedoman bahwa apabila pengguna narkoba murni (bukan pengedar) terbukti menyimpan atau membawa narkoba untuk konsumsi pribadi, dan hasil asesmen menyatakan layak direhabilitasi, maka hakim dapat mengutamakan rehabilitasi medis/sosial.

Namun, karena SEMA bukan peraturan yang mengikat secara hukum, banyak aparat penegak hukum yang tetap memilih memidana pengguna walau telah ada hasil asesmen yang mendukung rehabilitasi.

SEMA bukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya pedoman administratif untuk kalangan peradilan. Maka dari itu, tidak memaksa hakim atau jaksa untuk memilih rehabilitasi, penegakan masih berdasarkan diskresi, bukan kewajiban mutlak.

Meski banyak data empirik dan kajian ilmiah menunjukkan bahwa tingkat kekambuhan (*residivisme*) pengguna narkoba setelah keluar dari penjara sangat tinggi, lingkungan lapas justru menjadi tempat berkembangnya peredaran narkoba baru tetap saja banyak aparat penegak hukum yang mengenakan sanksi pengguna narkoba adalah pidana penjara.

Padahal hal baru bahwa di penjara, pengguna bertemu dengan pengedar, bandar, dan pelaku kejahatan lain, yang bisa memperparah jaringan sosial kriminal narkoba, dan tidak ada pendekatan rehabilitatif atau psikologis yang cukup di dalam sistem pemasyarakatan.

Masyarakat dan aparat penegak hukum masih melihat pengguna narkoba sebagai pelaku kejahatan, bukan sebagai korban kesehatan mental dan kecanduan. Ada beberapa alasan yang menjadikan aparat penegak hukum baik kepolisian maupun hakim yang tetap memberikan sanksi penjara dari pada rehabilitasi, diantaranya adalah alasan kurangnya fasilitas rehabilitasi, tidak semua daerah memiliki akses ke lembaga rehabilitasi, kuota dan dana terbatas untuk rehabilitasi berbasis negara, dan prosedur asesmen yang rumit atau tidak tersedia.

Selain itu, alasan ketidakterpaduan antar aparat penegak hukum yakni polisi, jaksa, hakim belum satu suara dalam implementasi rehabilitasi, sehingga kadang terjadi saling lempar tanggung jawab antara institusi.

Atas dasar itulah hingga kini terjadi ambiguitas dan ketidakkonsistenan yang terjadi pada sanksi hukum bagi pengguna narkoba. Banyak putusan yang tetap menjatuhkan pidana penjara

meskipun terdakwa memenuhi syarat rehabilitasi. Contoh nyata terlihat pada Putusan PN Jakarta Selatan No. 892/Pid.Sus/2021, di mana terdakwa tetap dijatuhi pidana meskipun hasil asesmen menyatakan ia layak direhabilitasi.

KESIMPULAN

1. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa terdapat ambiguitas dalam penerapan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Meskipun ketentuan tersebut secara normatif membuka ruang untuk rehabilitasi bagi pengguna narkotika, formulasi hukumnya masih lebih menekankan sanksi pidana penjara, tanpa mekanisme yang tegas dan bersifat wajib untuk memastikan pendekatan rehabilitatif diterapkan secara konsisten. Dalam praktik peradilan, dominasi pendekatan pemidanaan terhadap pengguna narkotika masih sangat kuat. Data dari BNN, Kementerian Hukum dan HAM, serta hasil penelitian lembaga seperti IJRS menunjukkan bahwa pengguna narkotika murni masih banyak yang dijatuhi pidana penjara, meskipun mereka termasuk kategori yang seharusnya direhabilitasi.
2. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2010 yang bertujuan memberi panduan rehabilitasi bersifat administratif dan tidak mengikat secara hukum, serta hanya berlaku secara internal dalam lembaga peradilan. Hal ini mengakibatkan aparat penegak hukum lainnya, seperti polisi dan jaksa, tidak terikat secara yuridis terhadap ketentuan tersebut. Ketidakharmonisan antara norma dalam UU Narkotika dengan pelaksanaan di lapangan menunjukkan urgensi perlunya reformasi hukum, baik secara normatif maupun kelembagaan, untuk memastikan bahwa rehabilitasi benar-benar menjadi pendekatan utama dalam penanganan pengguna narkotika. Hal ini sejalan dengan asas legalitas, proporsionalitas, dan ultimum remedium dalam hukum pidana modern.

Saran

1. Diperlukan reformulasi norma hukum dalam UU Narkotika, khususnya Pasal 127, agar secara tegas menyatakan bahwa pengguna narkotika untuk kepentingan pribadi wajib direhabilitasi, bukan dipidana. Selain itu, perlu diterbitkan peraturan pelaksana yang lebih kuat, seperti Peraturan Mahkamah Agung atau Peraturan Pemerintah, guna memperkuat penerapan rehabilitasi sebagai kewajiban hukum.
2. Penguatan fasilitas rehabilitasi, integrasi asesmen terpadu, serta perubahan perspektif aparat penegak hukum untuk melihat pengguna sebagai korban juga menjadi langkah penting dalam mewujudkan sistem hukum yang lebih humanis dan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- A.R. Sujono dan Bony Daniel, *Komentar dan Pembahasan UU Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2004
- Andi, Hamzah, *Kamus Hukum*. Ghalia Indonesia, Jakarta 2005.
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Cet.II (Edisi rev Muladi, Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995), hlm. 118.*isi*), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2000
- Barda nawawi Arief, 1992 *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998,
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, , Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001,
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta,2002
- Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, ctk Ketiga, Citra Aditya Bandung, 2013
- Hari Land, *Modern Jurisprodensi*, International Law Book Service, Kuala Lumpur: 1994
- Hari Sasangka, *Narkotika dan Psikotropika Dalam Hukum Pidana*,Mandar Maju, Bandung, 2003
- Lilik Mulyadi, *Pengadilan Anak Indonesia Teori, Praktek dan Permasalahannya*, CV. Mandar Maju, Denpasar, 2005,
- Gatot Supramono, *Hukum Narkoba Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2004
- Jimly asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali pers, jakarta:2010
- Lawrence Friedman, *America Law An Introduction*, sebagaimana diterjemahkan oleh Wisnu Basuki, PT Tatanusa, Jakarta, 1984
- Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro. Semarang ,1997

- Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Jakarta, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h. Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 2007,
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007,
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998
- Martono, L. H & Joewana, S. Peran Orang Tua dalam Mencegah dan Menanggulangi Penyalahgunaan Narkoba. Jakarta: Balai Pustaka. 2008.
- OC. Kaligis, *Narkoba dan peradilannya di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2002
- Romli Atmasasmita, *Tindak Pidana Narkotika Transnasional dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997
- Rusli Muhammad, *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia* PT. Raja
- Soekanto, *Hukum Narkotika Indonesia*. Alumni. Bandung, 2002
- Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edsis Pertama*, ctk Kesatu, Rajawali Press, Jakarta, 2013
- Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya Bandung, 1985
- Andi. Hamzah. *Kamus Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1980.
- P. Caplin. *Kamus Lengkap Psikologi*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Rina Heningsih Gustina Tampubolon, *Peran Badan Narkotika Nasional (Bnn) Dalam Penanggulangan Narkotika Di Kota Samarinda*, eJournal Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu P Universitas Mulawarman, 2015
- Bagir Manan, *Mahkamah Agung dalam Era Reformasi*, Makalah disampaikan pada Seminar Prospek Mahkamah Agung di Universitas Hasanuddin Tahun 2001
- Tim Penyusun. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ke-Empat*. Depdiknas, Jakarta, 2008.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
Undang-Undang Tentang Narkotika. UU Nomor 35 Tahun 2009. LNRI Tahun 2009 Nomor 143 TLNRI Tahun 2009 Nomor 5062.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 04

Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial

The Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), *Meninjau Rehabilitas Pengguna Narkotika dalam Praktik Peradilan*, <http://icjr.or.id/meninjau-rehabilitasi-pengguna-narkotika-dalam-praktik-peradilan>, tanggal akses 27 Maret 2018.