



## Eksistensi Sanksi Pidana Denda dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Narkotika di Indonesia

Raden Rara Rahayu Nur Raharsi<sup>1</sup>, Supanto<sup>2</sup>, Muhammad Rustamaji<sup>3</sup>

<sup>123</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

✉ Corresponding Author: [ayoe.rhs1602@student.uns.ac.id](mailto:ayoe.rhs1602@student.uns.ac.id)

### Info Artikel:

DOI: 10.25072/jwy.v3i2.253

Diterima: 24 Juni 2019

| Disetujui: 25 September 2019

| Dipublikasikan: 30 September 2019

### Abstrak

Perkembangan tindak pidana narkotika di Indonesia telah sampai ke tingkat yang begitu mengkhawatirkan. Penelitian ini dilakukan untuk menunjukkan bahwa eksistensi sanksi pidana narkotika di Indonesia yang ditetapkan oleh pembentuk UU tidak tepat sasaran dan mengakibatkan adanya *misleading* dalam proses penegakan hukum atas tindak pidana narkotika. Dengan mengumpulkan data menggunakan studi pustaka serta melakukan analisis data menggunakan analisis yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan beberapa faktor penyebab beban anggaran negara semakin besar karena *over capacity*, sementara potensi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari putusan pidana denda nihil, serta makin maraknya jaringan dikendalikan narapidana dari Lapas untuk peredaran narkotika akibat dari formulasi sanksi yang tidak tepat.

### Kata Kunci:

*Eksistensi; Narkotika; Sanksi Pidana Denda.*

### Abstract

*The development of narcotic offence in Indonesia is already up to alarming stage. This research was conducted to show that the existence of narcotics penal sanction in Indonesia stipulated by the legislator was not right on target and resulted in misleading in law Enforcement of narcotics offence. This method of research is qualitative descriptive by collecting data using the study of libraries as well as conducting data analysis using qualitative juridical analysis. The results showed several factors causing the country's budget burden to be greater because of over capacity while the potential of non-Tax State revenues (PNBP) from zero criminal penalties and the increasingly widespread narcotics distribution controlled by prisoners from prisons due to improper sanction formulations.*

### Keywords:

*Criminal Penalties for fines; Existence; Narcotics.*

---

## A. PENDAHULUAN

Penyalahgunaan narkoba di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah mencapai tahapan yang sangat mengkhawatirkan.<sup>1</sup> Perubahan perilaku, persepsi, perasaan, dan kesadaran disebabkan oleh penyalahgunaan obat jenis narkoba. Selain itu, mengakibatkan ketagihan dan ketergantungan<sup>2</sup> serta mempengaruhi terhadap tata kehidupan masyarakat.<sup>3</sup> Persoalan narkoba merupakan problem yang harus ditangani secara sungguh-sungguh oleh semua lapisan unsur masyarakat. Penanganan demikian bukan saja diperuntukkan penggunaannya, namun juga pergerakan bisnis narkoba yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sudah menjangar luas. Badan Narkotika Nasional (BNN) sudah memetakan adanya 72 jejaring narkoba di NKRI. Hal ini pernah dinyatakan oleh Komisaris Jenderal Budi Waseso sebagai

Kepala BNN. Inspektur Jenderal Arman Depari, Deputy Bidang Pemberantasan Narkoba BNN, mengatakan, jika diasumsikan dalam satu jaringan dari bisnis haram itu menghasilkan uang Rp 1 triliun per tahun, maka aset dari 72 jaringan narkoba tersebut dapat mencapai Rp 72 triliun setiap tahunnya.<sup>4</sup> Sebagian besar upaya penangkapan sudah dilakukan oleh penegak hukum seperti Kepolisian, BNN, serta Petugas Bea dan Cukai namun ternyata belum dapat mengurangi peredaran narkoba di NKRI.<sup>5</sup>

Maraknya pemberitaan di media massa baik cetak maupun elektronik tentang adanya kasus tindak pidana tentang penyalahgunaan narkoba yang sangat memprihatinkan telah terjadi di masyarakat, tindak pidana ini sudah tersebar di setiap daerah dan semua masyarakat.<sup>6</sup> Fakta di lapangan menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun

---

<sup>1</sup> Yulizar Gafar, "Penanggulangan Peredaran Narkoba Di Wilayah Perbatasan Kalimantan Barat (Indonesia)-Sarawak (Malaysia) (Studi Terhadap Peranan Badan Narkotika Nasional)," *Jurnal Nestor Magister Hukum* 2, No. 2 (2012), <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/view/1035>, hlm. 5.

<sup>2</sup> Atet Sumanto, "Efektifitas Pidana Mati dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Narkoba," *Perspektif: Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan* 22, No. 1 (2017): 21-31, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30742/perspektif.v22i1.548>, hlm. 22.

<sup>3</sup> I Wardana, "The Death Penalty Formulation Policy on the Narcotics Crime Act in Indonesia," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 2, No. 2 (2014): 265-284, <https://doi.org/10.12345/ius.v2i5.170>, hlm. 266.

<sup>4</sup> Robertus Belasminus, "Ada 72 Jaringan Narkoba Di Indonesia, Berapa Nilai Asetnya?," *Kompas.com*, 2016, <https://megapolitan.kompas.com/read/2016/08/19/16473361/ada.72.jaringan.narkoba.di.indonesia.berapa.nilai.asetnya.?.>, diakses tanggal 10 Januari 2018.

<sup>5</sup> Muhar Junef, "Forum Maknumjakpol-BNN-MENKES-MENSOS Dalam Penanganan Tindak Pidana Narkoba (Forum of Maknumjakpol-Narcotic National Board-The Ministry of Health- The Ministry of Social Affairs in Handling of Narcotics Crime )," *JIKH: Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, No. 3 (n.d.): 305-336, hlm. 306.

<sup>6</sup> Wisnu Jati Dewangga, "Narkoba Dengan Pelaku Anggota Kepolisian (Studi Kasus Di Wilayah Hukum Boyolali)," *Jurisprudence* 4, No. 2 (2014): 65-74, hlm. 66.

---

mengalami peningkatan mencapai 30% sampai dengan 50% dari jumlah perkara pidana yang ditangani di berbagai daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia terutama di kota besar, sehingga secara otomatis berdampak pada peningkatan jumlah narapidana penghuni Lapas adalah narapidana narkoba. BNN telah merilis data bahwa sepanjang tahun 2017 telah mengungkap 46.537 kasus narkoba, menyita 151,22 ton ganja, 4,71 ton sabu-sabu, 2.940.748 butir pil ekstasi, dan 627,84 kilogram ekstasi cair, serta ditemukan 68 jenis narkoba baru di Indonesia.<sup>7</sup> Oleh karena itu, Presiden Jokowi memberikan pernyataan bahwa Indonesia dalam keadaan darurat narkoba. Dari segala kampanye mengenai narkoba, informasi historis mengenai narkoba maupun “perang melawan narkoba” tidaklah menjadi topik yang didiseminasikan oleh pemerintah. Masyarakat Indonesia didorong untuk mendukung perang ini, perang yang tidak pernah diawali di tanah air.<sup>8</sup>

Tindak pidana narkoba yang bersifat transnasional ini telah menggunakan modus operandi tingkat tinggi dengan

teknologi canggih serta adanya jejaring organisasi yang luas dan kokoh. Hal ini sudah menimbulkan banyak korban terutama dari generasi muda bangsa yang sangat membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara sehingga UU Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkoba tidak lagi sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini untuk menanggulangi dan memberantas tindak pidana penyalahgunaan narkoba. Sebagai gantinya, diterbitkanlah UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba yang mengatur mengenai narkoba. UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba sering disebut sebagai sebuah produk hukum yang “tegas, keras, dan humanis”.<sup>9</sup> Tegas dan keras terhadap para pelaku peredaran gelap, namun humanis terhadap pelaku penyalahgunaan narkoba. Terhadap pelaku peredaran gelap narkoba berlaku ketentuan hukum pidana berat, selain mendapat hukuman fisik (penjara), pelaku dikenakan pula pidana denda, namun dalam kenyataannya jumlah pelaku tindak pidana ini justru semakin meningkat. Hal ini disebabkan oleh faktor penjatuhan pidana tidak begitu

---

<sup>7</sup> Haniyah dan M Hidayat, “Juridical Review of Decriminalization on Efforts to Cut Drugs Users’ Addiction In Indonesia,” *YURISDIKSI: Jurnal Wacana Hukum Dan Sains*, 11, No. 2 (2018): 1-12, p. 9-10.

<sup>8</sup> Patri Handoyo dan Ingrid Atmosukarto Irawati, “40 Tahun ‘Perang Melawan Narkoba’: Pengelolaan Narkoba Oleh Negara, Perang Bukan Solusi,” *Jurnal Peradilan Indonesia* 5 (n.d.): 9-26, <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v20i2.16054>, p. 10.

<sup>9</sup> Andhika Prasetya, “Menkum HAM: Jumlah Napi Di Lapas Capai 214 Ribu Hingga Maret 2017,” *news.detik.com*, accessed March 20, 2018, <https://news.detik.com/berita/d-3470072/menkum-ham-jumlah-napi-di-lapas-capai-214-ribu-hingga-maret-2017>.

---

memberikan dampak atau *deterrent effect* terhadap para pelakunya.<sup>10</sup>

Gejala atau fenomena ini menimbulkan pemikiran, baik secara negatif maupun secara positif. Perkembangan tindak pidana narkoba secara negatif sudah pasti menjadi ancaman bagi seluruh kehidupan masyarakat Indonesia. Sedangkan secara positif, penegakan hukum bagi pelaku tindak pidana penyalahgunaan narkoba bisa membawa perubahan besar terhadap pendapatan negara. Hal tersebut sebagai konsekuensi penerapan sanksi pidana denda atas pelaku tindak pidana narkoba. Namun, penerapan pidana denda ini dengan berlakunya UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba sampai dengan sekarang praktiknya sudah tidak efektif. Hal ini disebabkan ketentuan pidana denda yang menggunakan konsep minimal terlalu besar bahkan terkesan tidak rasional, sementara ancaman pidana penjara pengganti relatif rendah.

Pelaku tindak pidana menjadi lebih memilih menjalani pidana penjara sebagai pengganti pidana denda. Padahal apabila ketentuan sanksi pidana denda diatur sedemikian rasional untuk para pelaku tindak pidana, niscaya pelaku atau terpidana narkoba akan memilih

membayar pidana denda sebagai pidana tambahan dibandingkan jika harus menjalani pidana penjara tambahan. Di samping adanya ketimpangan antara pidana denda yang sangat tinggi dan pidana penjara pengganti yang relatif rendah, juga karena pelaku tindak pidana tersebut sebagian besar berasal dari kalangan ekonomi menengah ke bawah. Fakta ini melahirkan fenomena “macan kertas” yaitu tegas secara tekstual namun tak berdaya dalam pelaksanaannya. Hal tersebut berdampak atas tidak dapat dilaksanakannya pidana denda tersebut menyisakan persoalan baru dan konsekuensi yang tidak diinginkan.

Anthony Allot mengemukakan tentang efektivitas hukum, ia mengemukakan bahwa suatu hukum dapat efektif apabila tujuan adanya hukum dan penerapan hukum tersebut dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan serta dapat menghalau kekacauan. Hukum itu disebut efektif secara umum jika membuat yang dirancang itu dapat terwujud. Jika terjadi kegagalan, maka proses pembetulannya akan jadi mudah karena adanya keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, di sini hukum dapat menyelesaikannya.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Indah Lestari dan Sri Endah Wahyuningsih, “Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pengguna Narkoba di Polda Jateng,” *Jurnal Hukum Khaira Ummah* 12, No. 3 (n.d.): 601-610, hlm. 10.

<sup>11</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, 2<sup>nd</sup> ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 203.

---

Timbul pemikiran bahwa formulasi sanksi pidana denda dalam tindak pidana narkoba tidak efektif dan tidak berfungsi. Pembentuk UU telah mengabaikan fakta empiris yaitu hanya menasar pada pelaku tindak pidana penyalahgunaan narkoba berskala besar (bandar) yang mengasumsikan bahwa narkoba adalah kejahatan yang menghasilkan uang dalam jumlah besar. Namun, pada kenyataannya pelaku tindak pidana yang sampai di depan persidangan hanyalah pengedar atau kurir berskala kecil yang notabene hanya mengambil keuntungan untuk sekadar memenuhi kebutuhan pribadi, yang artinya formulasi sanksi pidana denda yang ditetapkan oleh pembentuk UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba tidak tepat sasaran, sehingga tujuan hukum dari aspek keadilan dan kemanfaatan tidak tercapai dan hanya mementingkan aspek kepastian hukum secara tekstual. Bahwa sebuah manfaat dalam penegakan hukum merupakan indikator keberhasilan penegakan hukum di Indonesia yang tidak bisa dilepaskan. Di dalam madzhab Utilitarianisme, satu penegakan hukum haruslah memiliki tujuan atas dasar manfaat tertentu (teori manfaat atau teori tujuan), tindakan hukum tidak hanya membalas perbuatan si pelaku tindak pidana, bukanlah sekadar memenjarakan atau memberi

denda kepada si pelaku tindak pidana, namun hendaknya mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat.<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian ini karena permasalahan penerapan sanksi pidana denda dalam tindak pidana narkoba telah berdampak panjang dan rumit serta melahirkan problematika baru sehingga perlu adanya solusi dan penyelesaian yang nyata. Penelitian ini perlu mendapatkan perhatian karena formulasi sanksi pidana denda dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, selamanya akan menjadi teks yang berhenti pada teks perundangan-undangan yang tidak punya makna kontekstual. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana eksistensi formulasi sanksi pidana denda dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba dan bagaimana dampak eksistensi sanksi pidana denda dalam upaya penegakan hukum atas tindak pidana narkoba di Indonesia.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan jenis penelitian yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder, termasuk di dalamnya bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang terkait dengan kajian eksistensi

---

<sup>12</sup> Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, 1<sup>st</sup> ed. (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 212.

---

sanksi pidana denda dalam penegakan hukum tindak pidana narkoba di Indonesia. Metode pendekatan dalam penyelesaian masalah penelitian menggunakan pendekatan perundang-perundangan (*statute approach*). Teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan, kemudian data dianalisis secara kualitatif.

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Formulasi Sanksi Pidana Denda dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Formulasi tindak pidana merupakan suatu bentuk perumusan perbuatan pidana yang dituangkan sebagai ketentuan pidana. Dapat dikatakan dengan memahami formulasi tindak pidana maka dapat diketahui sampai sejauh mana pembentuk undang-undang ini sudah tepat merumuskan penegakan hukum berdasar atas politik hukum yang diambil sesuai kehendak keadilan.

Ketentuan pidana dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang diatur dalam Pasal 110 sampai dengan Pasal 148, seperti halnya undang-undang di luar KUHP, rumusan ketentuan pidananya berbeda dalam beberapa hal dengan rumusan pidana di

dalam KUHP. Pencerminan pembentuk undang-undang ini dapat diketahui dari konsiderannya yang menyatakan tindak pidana narkoba dipandang sebagai suatu kerugian besar dan mengandung bahaya sangat besar bagi ketahanan nasional Indonesia serta kehidupan manusia, masyarakat, bangsa, dan negara. Untuk itu diperlukan pengawasan terpadu dan cermat atas penyalahgunaan narkoba.<sup>13</sup>

Keberadaan UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika merupakan produk politik hukum Pemerintah Indonesia guna mencegah tindak pidana narkoba. Produk hukum tersebut diharapkan dapat menanggulangi bisnis peredaran gelap narkoba dan penyalahgunaannya, serta dijadikan pedoman dan acuan pengadilan, para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan yang menerapkan undang-undang, seperti hakim dalam menjatuhkan sanksi atas tindak pidana yang terjadi.

Merupakan penyimpangan dari KUHP ketika mencantumkan ancaman pidana minimal khusus. Dalam merumuskan ancaman pidana, KUHP menganut sistem maksimal. Oleh karena itu, aturan/sistem pidanaan dalam KUHP berorientasi pada sistem maksimal. Tidak ada suatu aturan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

---

pemidanaan untuk menerapkan sistem minimal khusus.<sup>14</sup> Hukum pidana adalah hukum sanksi, sebab pada sanksi itulah hukum pidana berpijak guna menjamin keadilan, keamanan, dan ketertiban. Hal senada dinyatakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa kedudukan pidana sangat penting dalam politik hukum, lebih penting dari pidananya sendiri.<sup>15</sup>

Dalam perbincangan hukum dan ilmu hukum, sanksi (terjemahan dari bahasa Belanda "*sanctie*" atau dari bahasa Inggris "*sanction*") merupakan satu akibat hukum yang harus ditanggung oleh orang yang didakwa telah melakukan perbuatan melanggar hukum atau yang mengakibatkan terjadi peristiwa hukum. Dalam hal ini, ada dua macam sanksi yang dikenal dalam kajian-kajian sosiologi hukum. *Pertama*, sanksi restitutif yakni sanksi mengupayakan pemulihan. *Kedua*, sanksi retributif yakni sanksi untuk melakukan pembalasan.<sup>16</sup>

Sanksi restitutif umumnya dijatuhkan kepada para pengingkar kewajiban untuk melakukan suatu prestasi atau alpa dalam hal menghormati hak orang lain, sedangkan sanksi retributif umumnya dijatuhkan kepada para pelanggar larangan yang karena perbuatannya itu secara potensial atau aktual mengancam

kelestarian hidup sesama manusia. Oleh karena sanksi pada hakikatnya adalah "reaksi hukum atas perbuatan warga masyarakat yang tidak seharusnya" maka pilihan akan jenis sanksi yang akan diturunkan sebenarnya akan berpulang kembali kepada kebijakan yang diambil para pembentuk atau pembuat hukum. Apabila suatu perbuatan tertentu dipandang sebagai perbuatan jahat yang mengancam kelestarian hidup sesama warga sehingga dilarang agar sekali-kali tidak dikerjakan, maka setiap perbuatan yang nekad mengerjakannya akan dikualifikasikan sebagai pelanggaran jahat sehingga harus dibalas dengan nestapa yang retributif sifatnya. Sementara itu, apabila suatu perbuatan tertentu dilihat sebagai suatu perbuatan "dengan itikad baik wajib dikerjakan", maka setiap penolakan untuk mengerjakannya akan dikualifikasikan sebagai pengingkaran sehingga harus direspon dengan suatu sarana paksa untuk mengupayakan pemulihan.<sup>17</sup>

Dihubungkan dengan pendapat di atas, maka tindak pidana narkoba dapat dikategorikan sebagai perbuatan jahat yang mengancam kelestarian hidup masyarakat sehingga harus dibalas dengan nestapa yang bersifat

---

<sup>14</sup> Asrianto Zainal, "Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan Narkoba Ditinjau Dari Aspek Kriminologi," *Jurnal Al-'Adl* 6, No. 2 (2013): 44-61, hlm. 54.

<sup>15</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum (Perkembangan Konsep KUHP Baru)*, Cet. Ke-2 (Jakarta: Predana Media Grup, 2010), hlm. 193.

<sup>16</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dan Masyarakat*, 2<sup>nd</sup> ed. (Malang: Bayumedia, 2008), hlm. 138.

<sup>17</sup> *Ibid.*

---

pembalasan yaitu pemidanaan berat berupa sanksi pidana perampasan kemerdekaan maupun perampasan harta. Persoalan pemberian sanksi pidana bukanlah proses sederhana memasukkan pelaku ke dalam penjara. Namun proses pemidanaan hakikatnya merupakan gambaran sebuah sistem nilai kemanusiaan, moral, dan pandangan filosofis suatu masyarakat manusia di zaman tersebut, sehingga semua permasalahan mengenai sistem pemidanaan haruslah meliputi tiga perspektif yaitu perspektif sosiologis, filosofis, dan kriminologis.<sup>18</sup>

Pemidanaan sebagai bagian terpenting dalam hukum pidana merupakan puncak dari seluruh proses pertanggungjawaban dari seseorang yang telah terbukti bersalah dalam sebuah tindak pidana. Andrew Ashworth mengatakan "*a criminal law without sentencing would merely be a declaratory system pronouncing people guilty without any formal consequences following from that guilt*".<sup>19</sup> Dengan demikian, hukum pidana tanpa sanksi pidana sama saja dengan menyatakan seseorang bersalah tanpa adanya akibat atas kesalahannya tersebut. Sehingga konsepsi tentang rasa bersalah ini memiliki pengaruh

yang penting terhadap pemidanaan dan pelaksanaan proses hukumnya. Apabila suatu kesalahan dipahami sebagai hal yang patut dicela, maka pemidanaan adalah perwujudan dari celaan tersebut.<sup>20</sup>

Salah satu jenis pidana dalam stelsel pidana pada umumnya ialah pidana denda. Apabila objek dari pidana penjara dan kurungan adalah hak kemerdekaan seseorang dan objek pidana mati ialah jiwa seseorang, maka objek dari pidana denda tak lain ialah harta benda si terpidana. Harta benda yang dimaksudkan di sini berupa uang dan bukan dalam bentuk natura atau barang, baik harta bergerak maupun tidak bergerak.

Ancaman pidana denda dalam ketentuan pidana UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika minimalnya adalah Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah) dan maksimum Rp. 10.000.000.000.- (sepuluh milyar rupiah). Jika pidana denda ini dibandingkan dengan penghitungan denda Pasal 30 dan 31 KUHP diterapkan pada UU Narkotika tentunya menjadi tidak sebanding. Jika pidana denda sedemikian tinggi maka pada akhirnya tidak efektif, karena hanya mendorong terpidana untuk memilih sanksi pidana

---

<sup>18</sup> Eva Achjani Zulfa dan Indriyanto Seno Adji, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan* (Bandung: CV. Lubuk Agung, 2011), hlm. 3.

<sup>19</sup> Andrew Ashworth, *Principles of Criminal Law*, Clarendon Press, 1<sup>st</sup> ed. (Oxford: Clarendon Press, 1991), hlm. 12.

<sup>20</sup> Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm. 65.

---

penjara pengganti dibandingkan harus membayar denda. Sebagai contoh dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika tersebut, tindak pidana terhadap narkotika golongan I ketentuan pidana denda minimum sebesar Rp. 800.000.000,- (delapan ratus juta rupiah) tersebut tidak akan berhasil. Orang tidak akan mampu dan rela membayar Rp. 800.000.000,- (delapan ratus juta rupiah) dan jika tidak bisa membayar, sanksi penjara penggantinya rata-rata dikenakan maksimum 6 bulan. Hanya terpidana-terpidana yang super kaya tentunya yang mampu dan mau membayar denda tersebut, oleh karena orang lebih suka kehilangan uang dibanding kebebasan dalam asumsi umumnya. Namun, di dalam perkara tindak pidana narkotika, sebagian besar terpidana lebih memilih menjalani pidana penjara dibanding membayar denda meski terbilang mampu. Sementara jika pidana denda tidak dikonversi dengan kurungan/penjara, tetapi dengan perampasan barang atau harta kekayaan supaya terbayar Pidana denda, tetap saja akan sangat menyulitkan eksekusinya. Karena sebenarnya filosofi pidana denda bukanlah dalam rangka memperkaya negara maupun memiskinkan si terpidana karena hanya sebagai alat pembuat jera. Pada akhirnya sanksi penjara pengganti juga tetap diperlukan sebab tidak semua pelaku tindak pidana adalah orang kaya atau memiliki harta benda yang banyak hingga apabila aset hartanya tersebut dirampas, maka dapat menutupi pidana denda. Mayoritas

terpidana justru tidaklah mempunyai harta benda yang cukup banyak untuk dirampas. Beberapa usulan atau solusi pidana pengganti denda seperti kerja sosial misalnya juga akan menuai masalah ketika kondisi terpidana tidak mau atau tidak sanggup. Sehingga di dalam pelaksanaan putusan pengadilan yang dilakukan oleh jaksa, dalam praktik eksekusi pidana denda perkara narkotika menjadi 0% artinya tidak ada satupun terpidana yang membayar pidana denda dan karena mereka memilih penjara sebagai pengganti pidana denda. Hal tersebut berakibat pada penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dari putusan pengadilan khususnya perkara narkotika menjadi nihil.

## **2. Dampak Eksistensi Sanksi Pidana Denda dalam Upaya Penegakan Hukum Tindak Pidana Narkotika di Indonesia.**

Politik hukum dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang dalam pemahaman secara umum menyiratkan sisi kontroversial yaitu dalam Pasal 1 angka 13 menyatakan bahwa pecandu narkotika adalah orang yang menggunakan atau menyalahgunakan narkotika serta dalam keadaan ketergantungan pada narkotika, baik secara fisik maupun psikis. Lebih lanjut dalam Pasal 54 menyatakan pecandu narkotika dan korban penyalahgunaan narkotika diwajibkan untuk ikut proses rehabilitasi media dan sosial. Dalam penjelasan Pasal 54 menyatakan yang dimaksud

---

dengan “korban penyalahgunaan narkotika” adalah seseorang yang tidak sengaja menggunakan narkotika karena dibujuk, diperdaya, ditipu, dipaksa, dan/atau diancam untuk menggunakan narkotika. Sementara dalam Pasal 1 angka 15 menyatakan bahwasanya penyalahguna ialah seorang yang menggunakan narkotika secara tanpa hak atau melawan hukum. Kualifikasi penyalahguna narkotika sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 127 ketentuan pidananya merupakan tergolong ringan yaitu paling lama 4 tahun penjara tanpa pidana denda. Hal tersebut menjadi celah disintegritas bagi aparat penegak hukum dalam penanganan perkara di setiap tahapan, baik tahap penyidikan, penuntutan, maupun pengadilan. Keberadaan Pasal 127 tersebut sangat menguntungkan pelaku tindak pidana narkotika, karena pidana yang dijatuhkan kepada penyalahguna narkotika bagi diri sendiri itu dapat berupa rehabilitasi, baik rehabilitasi medis maupun rehabilitasi sosial. Jelas bahwa kondisi ini sangat timpang dan tidak seirama.

Berbagai teori pemidanaan dengan segala variasinya sudah banyak berkembang, khususnya dalam doktrin ilmu hukum pidana. Namun, berangkat dari pendapat Herbert L. Packer, menyatakan bahwa sejatinya

tujuan inti dari suatu pemidanaan ialah sebagai suatu pembalasan (retributif) dan bentuk pencegahan kejahatan (preventif). Adanya dua jenis denda, denda dalam sanksi pidana dan denda dalam sanksi administratif. Prinsipnya sama, yaitu sama-sama penghukuman, yang berbeda adalah bagaimana denda tersebut diberikan dan kepada siapa denda tersebut dibayarkan lalu apa konsekuensinya jika denda tidak dibayarkan oleh si terpidana.

Penulis meneliti ada 4 (empat) akibat sanksi pidana denda yang sangat tinggi dalam tindak pidana narkotika:

a. *Over Capacity* di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas)

*Over capacity* terjadi karena tingat pertumbuhan penghuni Lapas yang cepat tidak sebanding dengan pengadaan sarana hunian Lapas. Jumlah *input* narapidana baru dengan *out put* narapidana sangat tidak berimbang, perbandingan prosentase narapidana baru jauh melampaui narapidana yang telah usai menjalani masa pidana penjaranya dan keluar dari Lapas. Beberapa kasus narapidana mengalami peningkatan sangat pesat, hal ini terjadi pada tindak pidana baru, khususnya yang berkaitan dengan narkotika, pencurian, serta kekerasan terhadap anak.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Angkasa, “*Over Capacity* Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, Serta Solusi Dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana,” *Jurnal Dinamika Hukum* 10, No. 3 (2010): 213-221, <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.3.46>, hlm. 214-215.

---

Pada tahun 2008, penghuni Lapas di seluruh Indonesia mencapai 130.832 orang dengan rincian 54.307 tahanan dan 76.525 napi. Jumlahnya sangat tidak berimbang dengan kapasitas Lapas yang hanya dapat menampung 81.384 orang. Artinya terjadi *over capacity* hampir 45% sedangkan pada bulan Maret tahun 2017 Menteri Hukum dan HAM, Yasonna Laoly menyebutkan jumlah penghuni Lapas sudah mencapai 214.675 data ini meningkat setelah dua bulan sebelumnya yaitu Januari sebanyak 12 ribu narapidana.<sup>22</sup> Tindak pidana narkotika masih menempati peringkat pertama penghuni Lapas paling banyak di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena sanksi pidana denda yang sangat tinggi sehingga terpidana memilih pidana penjara dibandingkan membayar sanksi pidana denda sehingga menyebabkan Lapas di Negara Kesatuan Republik Indonesia *over capacity* karena dipenuhi terpidana narkotika.

b. Besarnya biaya yang dikeluarkan negara untuk narapidana

Bertambahnya masa pidana yang harus dijalani oleh terpidana menjadikan Lapas *over capacity* dan akan berakibat pada meningkatnya pagu anggaran dan realisasi anggaran untuk bahan makanan narapidana sehingga kondisi

Lapas menjadi sangat tidak layak. Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78 Tahun 2017 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2017 untuk biaya makanan Tahanan, mulai dari Rp. 14.000,- sampai dengan Rp. 22.000,- /orang dalam satu hari di seluruh kota Indonesia.<sup>23</sup> Sedangkan menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78 Tahun 2017 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2017 Biaya Makanan Tahanan mulai dari Rp. 14.000,- sampai dengan Rp. 22.000,- / orang dalam satu hari di seluruh kota Indonesia.<sup>24</sup>

Jelas bahwa dengan perhitungan tersebut maka secara logika anggaran negara jumlahnya menjadi sangat besar. Walaupun di sisi lain ada upaya pengurangan jumlah narapidana dengan mekanisme pemberian remisi atau pidana bersyarat, yakni narapidana mendapat hak pengurangan masa pidana dan dapat bebas sebelum habis masa pidana, namun hal tersebut tidak secara signifikan berbanding lurus dengan jumlah narapidana yang masuk.

c. Berkurangnya penerimaan negara bukan pajak (PNBP)

Sebagai salah satu jenis pidana, tentu saja dalam hal ini pidana denda tidak dimaksudkan untuk tujuan ekonomis

---

<sup>22</sup> Andhika Prasetia, "Menkum HAM:..., *op.cit.*, diakses tanggal 20 Maret 2018.

<sup>23</sup> Indonesia, "Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 78/PMK.02/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 33/PMK.02/2016 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2017," Pub. L. No. 78 (2017).

<sup>24</sup> *Ibid.*

---

semisal menambah pemasukan keuangan negara, namun harus dikaitkan dengan tujuan-tujuan dari pembedaannya. Pengaturan dan penerapan pidana denda, baik dalam tahap legislatif (pembuatan undang-undang) tahap yudikatif (penerapannya oleh hakim), maupun tahap pelaksanaannya oleh komponen peradilan pidana yang berwenang (eksekutif) harus dilakukan sedemikian rupa sehingga efektif dalam mencapai tujuan pembedaan. Oleh karenanya pidana denda selalu dikaitkan dengan tujuan pembedaan yang ingin dicapai.

Sebagaimana pidana denda dan jenis-jenis pidana lainnya hanyalah alat pendera, alat untuk membuat 'sakit' dan jera para pelanggar hukum. Adapun rasa sakit pembuat jera yang ingin dicapai dari pidana penjara adalah hilangnya kebebasan bergerak untuk sementara waktu (atau seumur hidup), maka dalam hal ini sanksi pidana denda tujuannya adalah hilangnya sebagian harta benda, khususnya uang yang dimiliki oleh terpidana agar ada efek 'sakit' dan jera. Tentulah rasa 'sakit' bukanlah satu-satunya tujuan pembedaan. Sebagai alat pendera, sanksi pidana denda tidak bertujuan untuk memperkaya negara atau mengembalikan kerugian yang ditimbulkan oleh pelaku terhadap negara

atau korban. Denda juga tidak bertujuan untuk membuat pailit pelaku. Meskipun akibat dari penjatuhan sanksi pidana denda terhadap seorang pelaku, negara menjadi diperkaya dan atau pelaku menjadi pailit, itu adalah eksekusi bukan tujuan. Karena denda yang dibayarkan kepada negara dan menjadi bagian dari penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang PNBP Pasal 1 angka 1, menyebutkan bahwa penerimaan negara bukan pajak adalah seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. PNBP diantaranya adalah sumber daya alam (SDA), bagian pemerintah atas laba BUMN, serta penerimaan negara bukan pajak lainnya.<sup>25</sup> Setiap anggaran di kementerian negara/lembaga pada dasarnya mendapatkan PNBP yang bersifat umum yang tak berasal dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, antara lain seperti penerimaan dari hasil penjualan barang inventaris kantor yang tidak digunakan lagi, penerimaan hasil penyewaan barang milik negara, hasil penyimpanan uang negara pada bank pemerintah atas jasa giro, dan penerimaan kembali uang persekot gaji/tunjangan. Selain penerimaan umum tersebut masih ada lagi PNBP yang bersifat fungsional yaitu penerimaan yang berasal dari hasil

---

<sup>25</sup> Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak," Pub. L. No. 20 (1997).

---

pungutan kementerian negara/lembaga atas jasa yang diberikan sehubungan dengan tugas pokok dan fungsinya dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Penerimaan fungsional jenis ini terdapat pada sebagian besar kementerian negara atau lembaga, meskipun ragamnya berbeda antara satu kementerian negara atau lembaga dengan kementerian negara atau lembaga lainnya, bergantung pada jenis jasa pelayanan yang diberikan oleh masing-masing kementerian negara atau lembaga tersebut.

Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak menyebutkan bahwa kelompok PNBPN, meliputi jenis-jenis penerimaan sebagai berikut: penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah; dari pemanfaatan sumber daya alam; dari hasil-hasil kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah; dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah; dari putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi; dari berupa hibah yang merupakan hak pemerintah; serta penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Perkembangan dalam memperluas penggunaan dari pidana denda

dengan meningkatkan jumlah denda saja ternyata tidak cukup untuk meningkatkan efektivitas pidana denda. Diperlukan suatu kebijakan baru yang menyeluruh, baik di bidang legislatif, yudikatif, maupun eksekutif. Muladi dan Nawawi Arief berpendapat bahwa dalam pelaksanaan pidana denda perlu dipertimbangkan, antara lain mengenai sistem penerapan jumlah atau besarnya pidana, batas waktu pelaksanaan pembayaran denda serta tindakan paksaan yang diharapkan dapat menjamin terlaksananya pembayaran denda dalam hal terpidana tidak dapat membayar dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Selanjutnya pelaksanaan pidana dalam hal-hal khusus (misalnya terhadap seorang anak yang belum dewasa atau belum bekerja dan masih dalam tanggungan orangtua). Diperlukan juga adanya pedoman atau kriteria untuk menjatuhkan pidana denda.<sup>26</sup>

Dihubungkan dengan upaya pemerintah dalam meningkatkan PNPB melalui penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) huruf e UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Di lembaga eksekutor (kejaksaan),

---

<sup>26</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 94-95.

---

sumber PNPB antara lain yang berasal dari eksekusi uang pengganti perkara pidana khusus, perdata, pidana umum, denda tilang, dan lain-lain. Oleh karena itu, pembayaran pidana denda tindak pidana narkoba kepada negara berdasarkan putusan pengadilan, akan menjadi potensi sumber PNPB yang tidak sedikit mengingat begitu tingginya angka prosentase tindak pidana narkoba di Indonesia. Jika didasarkan pernyataan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015 disebutkan bahwa piutang PNPB Kejaksaan Agung mencapai Rp. 15,7 trilyun. Jumlah tersebut menduduki peringkat kedua setelah Kementerian ESDM yang mencapai Rp. 26,4 trilyun. Bahwa persoalan tidak adanya penerimaan negara dari putusan pidana denda tersebut, menjadikan potensi PNPB menjadi hilang sehingga makin membebani anggaran negara untuk membiayai para narapidana narkoba. Padahal jika saja minimum pidana denda yang diatur dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, tidak terlalu tinggi dalam arti masih dalam batas minimum yang rasional dan terjangkau, niscaya pidana denda akan dibayar oleh para terpidana narkoba sebagaimana pernah berlaku dalam

UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Narkotika dan UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Dalam kedua UU tersebut tidak diatur besarnya pidana denda minimum sehingga hakim dapat memutuskan penjatuhan pidana denda sesuai dengan kemampuan para terpidana. Dalam pelaksanaan putusan pengadilan, terpidana lebih memilih membayar denda daripada menjalani pidana penjara pengganti. Secara otomatis, penerimaan negara menjadi bertambah dan ketentuan pidana denda berlaku efektif dan sama-sama memberikan manfaat baik bagi terpidana maupun penerimaan negara.

d. Terbentuknya jaringan peredaran narkoba di Lembaga Pemasyarakatan

Peredaran narkoba di Lapas sudah sangat marak<sup>27</sup> dan kondisi Lapas yang sarat dengan para terpidana narkoba membawa pengaruh besar pada peningkatan jumlah tindak pidana penyalahgunaan narkoba, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Kualitas di sini dimaksudkan bahwa modus operandi yang dilakukan oleh para pelaku semakin canggih dan semakin terorganisir rapi. Kuantitas dimaksudkan bahwa jumlah pelaku dan jumlah narkoba yang beredar dan ditemukan

---

<sup>27</sup> Fuzi Narindrani, "Sistem Hukum Pencegahan Peredaran Narkoba Di Lembaga Pemasyarakatan (Studi Kasus Di Lembaga Pemasyarakatan Cipinang)," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, No. 1 (2017): 111-123, hlm. 111.

---

semakin menunjukkan jumlah yang sangat signifikan dan mengejutkan. Ironisnya, lalu lintas penjualan barang haram itu justru dikendalikan dari balik Lapas. Bertumpuknya para narapidana di Lapas dan dijadikan dalam satu area, maka terbentuklah suatu komunitas para pelaku tindak pidana narkoba mulai dari level terendah yaitu kurir sampai dengan level bandar. Dengan demikian, justru menjadi suatu organisasi jaringan peredaran narkoba yang semakin kuat dan aman.

Lapas harusnya berfungsi sebagai satu lembaga yang melakukan pembinaan bagi warga negara yang terjerat kasus hukum. Namun, faktanya masih ada penyimpangan yang dilakukan oleh oknum di Lapas, seperti adanya pengendalian peredaran narkoba dari dalam Lapas itu sendiri. Akibatnya, Lapas kini mendapat pandangan negatif dari masyarakat di tanah air. Terungkap pula data bahwa penghuni Lapas sebesar 70% pernah terlibat kasus narkoba. Sedangkan sisanya 30% itu berasal dari beragam kasus, seperti tindak kriminalitas umum, korupsi, dan terorisme.<sup>28</sup> Beberapa contoh berikut ini adalah jaringan sindikat narkoba

internasional Belanda-Indonesia yang berhasil terungkap, sebanyak kurang lebih 600.000 butir ekstasi telah disita pihak kepolisian dalam 120 bungkus dengan berat total 243,20 kg. Fakta bahwa merupakan jaringan internasional yang pengendalinya justru berasal dari dua orang narapidana di dalam Lapas. Pertama berinisial AA alias A bin S dan SS alias O yang merupakan narapidana menghuni Lapas Tingkat I Gunung Sindur.<sup>29</sup>

Sebanyak 4.022,7 orang di seluruh Indonesia terindikasi menjadi pemakai narkoba. Kabar mutakhir kedua orang tersangka pengedar narkoba diringkus aparat Direktorat Reserse Narkoba Kepolisian Daerah Jawa Barat. Bisnis haram itu diduga dikendalikan jaringan di lingkungan Lapas di Jawa Barat. Masyarakat tidaklah terkejut jika jaringan narkoba diotaki para bandar dari dalam Lapas karena peredaran narkoba yang juga melibatkan sipir Lapas telah menjadi persoalan klise yang tak kunjung berakhir. Benteng jeruji yang dibangun kukuh dengan dalih penjagaan super ketat akhirnya tak lebih rapuh dari jaring laba-laba.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Puteranegara Batubara, "Buwas: 50% Peredaran Narkoba Seluruh Indonesia Dikendalikan Dari Lapas!," okezone.com, 2017, <https://nasional.okezone.com/read/2017/06/16/337/1717599/buwas-50-peredaran-narkoba-seluruh-indonesia-dikendalikan-dari-lapas>, diakses tanggal 14 April 2018.

<sup>29</sup> Zulkarnaen Harahap, "Ungkap Lagi Jaringan Peredaran Narkoba Internasional, Negara Selamatkan 1,2 Juta Jiwa," Infonawacita.com, 2017, <https://infonawacita.com/ungkap-lagi-jaringan-peredaran-narkoba-internasional-negara-selamatkan-12-juta-jiwa/2301102017/>, diakses tanggal 16 April 2018.

<sup>30</sup> Fitang Budhi Adhitia, "Buwas: Hampir Di Seluruh Lapas Terjadi Peredaran Narkoba," news.detik.com, 2017, <https://news.detik.com/berita/d-3508281/buwas-hampir-di-seluruh-lapas-terjadi-peredaran-narkoba>, diakses tanggal 16 April 2018.

---

Presiden Joko Widodo juga telah menunjukkan komitmennya mengeksekusi mati beberapa narapidana narkotika. Undang-undang benar-benar dilaksanakan namun beberapa persoalan yang terjadi di Lapas harus segera dibenahi. Sebanyak 64 terpidana mati kasus narkotika bahkan tinggal menunggu giliran dieksekusi. Namun, peredaran barang haram di Lapas tak kunjung surut. BNN pernah melaporkan seorang terpidana mati kasus narkoba asal Nigeria leluasa menjadi pengendali peredaran narkotika kendati tengah meringkuk di Lapas Pasir Putih, Nusakambangan. Kapasitas Lapas yang kelebihan penghuni hendaknya menjadi perhatian pemerintah untuk segera dibenahi. Suasana sesak kini dialami hampir seluruh Lapas di Indonesia. Para penghuni Lapas kurang diperhatikan kebutuhan fisik dan mentalnya alih-alih Lapas seperti tempat menimba ilmu kejahatan. Ketika narapidana bebas, semakin lihai dan cenderung mengulangi kejahatannya.<sup>31</sup>

Bertitik tolak dari upaya penegakan hukum dalam tindak pidana narkotika, ternyata banyak dijumpai adanya *misleading* terhadap tujuan dari penegakan hukum itu sendiri. Bahwa pelaksanaan eksekusi pidana denda pada dasarnya merupakan masalah penegakan hukum. Kenyataan yang

dihadapi sekarang ini, pemberantasan peredaran gelap narkotika belumlah tercapai sebagai tujuan penegakan hukum pidana di bidang narkotika, bahkan yang terjadi semakin hari bahaya narkotika semakin menjadi ancaman ketahanan nasional Indonesia. Inilah yang dimaksudkan adanya *misleading* (kondisi menyimpang atau menyesatkan) dalam pencapaian tujuan pemberantasan tindak pidana narkotika berubah menjadi makin meningkatnya tindak pidana narkotika.

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penegakan hukum salah satunya dipengaruhi oleh beberapa faktor yang dapat menghambat proses dari penegakan hukum. Menurutnya, faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut: Pertama, faktor hukumnya itu sendiri dibatasi pada sanksi pidana denda dalam UU Narkotika Nomor 35 Tahun 2009; Kedua, faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membuat atau membentuk maupun yang menerapkan hukum; Ketiga, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; Keempat, faktor masyarakat, yakni faktor lingkungan tempat hukum tersebut berlaku atau diterapkan; Kelima, faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

---

Kelimitya saling berkaitan, disebabkan esensi dari penegakan hukum sebagai tolok ukur dari efektivitas proses penegakan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, bahwa proses penegakan hukum itu haruslah menjangkau sampai pada tahapan pembuatan undang-undang. Perumusan pikiran pembuat undang-undang yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu nanti dijalankan. Hal ini berarti gagalnya penegakan hukum dapat bersumber dari rumusan awal pembentukan undang-undang. Oleh karenanya bentuk formulasi sanksi pidana dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, yang telah dibuat pembentuk undang-undang sangat berpengaruh besar dalam proses penegakan hukum di bidang kejahatan narkotika.<sup>32</sup>

Bahwa tidak dipungkiri dasar penyusunan ketentuan minimal pidana denda adalah agar tidak terjadi disparitas putusan hakim terhadap pelaku tindak pidana narkotika, namun hal tersebut pada praktiknya justru menimbulkan permasalahan lain. Oleh sebab itu, sudah saatnya bagi pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan penyusunan

penentuan sanksi pidana berdasarkan kebijakan politik pemerintah secara umum. Tidak terkesan emosional dan sekadar ancaman keras, namun juga disesuaikan dengan situasi dan kondisi perkembangan masyarakat tanpa menghilangkan rasa keadilan dan kepastian hukum. Dalam hal penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana penyalahgunaan narkotika, pihak kepolisian diharapkan mampu memaksimalkan pemberantasan penyalahgunaan narkotika di masyarakat yang semakin hari kian menunjukkan kekhawatiran.<sup>33</sup>

#### D. PENUTUP

Pidana denda yang dijatuhkan dalam putusan pengadilan terhadap terpidana narkotika tidak dapat dilaksanakan atau dieksekusi. Dengan kata lain, seluruh terpidana narkotika tidak membayar denda tetapi mengganti dengan pidana penjara pengganti, karena pidana denda minimum yang diatur dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika terlalu tinggi bahkan tidak rasional. Efeknya PNBP menjadi nihil atau 0% dan justru menambah beban anggaran negara untuk membiayai

---

<sup>32</sup> AR. Sujono dan Bony Daniel, *Buku Komentari Dan Pembahasan Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 211.

<sup>33</sup> Hotma Marajohan P, "Pelaksanaan Penegakan Hukum Tindak Pidana Narkotika Di Wilayah Hukum Kepolisian Resor Rokan Hulu," *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau* 1, No. 1 (2015): 1-15, hlm. 2.

---

narapidana narkotika. Di samping itu, secara penghitungan pendapatan negara yang dilakukan oleh BPK, dikarenakan tidak dapat terlaksananya pidana denda tersebut menjadi tunggakan PNBPN yang kelak menjadi beban bagi lembaga eksekutor (kejaksaan) dan akan hapus jika narapidana narkotika telah selesai menjalani pidana penjara pokok dan pidana penjara pengganti denda. Sementara lamanya pidana penjara yang dijalani menjadi lebih panjang dan Lembaga Pemasyarakatan mengalami *over capacity*, biaya negara semakin bertambah untuk memenuhi biaya hidup narapidana di Lapas, namun PNBPN berkurang. Terbentuknya jaringan peredaran narkotika yang semakin kuat dan meluas di seluruh Indonesia, dikendalikan dari Lapas. Kenyataan yang dihadapi sekarang ini, tujuan dari penegakan hukum yakni memberantas setiap peredaran gelap narkotika belum tercapai, bahkan yang terjadi semakin menjadi ancaman berbahaya di Indonesia. Inilah yang dimaksudkan adanya *misleading* (kondisi menyimpang atau menyesatkan) dalam pencapaian tujuan pemberantasan tindak pidana narkotika berubah menjadi makin meningkatnya tindak pidana narkotika.

#### DAFTAR PUSTAKA

Achjani Zulfa, Eva, dan Indriyanto Seno Adji. *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*. Bandung: CV. Lubuk Agung, 2011.

Angkasa. "Over Capacity Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, Serta Solusi Dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana." *Jurnal Dinamika Hukum* 10, No. 3 (2010): 213-221. <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.3.46>.

Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum (Perkembangan Konsep KUHP Baru)*. Cet. Ke-2. Jakarta: Predana Media Grup, 2010.

Ashworth, Andrew. *Principles of Criminal Law*. Clarendon Press. 1<sup>st</sup> ed. Oxford: Clarendon Press, 1991.

Bakhri, Syaiful. *Pidana Denda dan Korupsi*. 1<sup>st</sup> ed. Yogyakarta: Total Media, 2009.

Batubara, Puteranegara. "Buwas: 50% Peredaran Narkotika Seluruh Indonesia Dikendalikan Dari Lapas!" okezone.com, 2017. <https://nasional.okezone.com/read/2017/06/16/337/1717599/buwas-50-peredaran-narkotika-seluruh-indonesia-dikendalikan-dari-lapas>.

Belasminus, Robertus. "Ada 72 Jaringan Narkoba Di Indonesia, Berapa Nilai Asetnya?" Kompas.com, 2016. <https://megapolitan.kompas.com/read/2016/08/19/16473361/ada.72.jaringan.narkoba.di.indonesia.berapa.nilai.asetnya>.

- 
- Dewangga, Wisnu Jati. "Narkotika Dengan Pelaku Anggota Kepolisian (Studi Kasus Di Wilayah Hukum Boyolali)." *Jurisprudence* 4, No. 2 (2014): 65-74.
- Fitang Budhi Adhitia. "Buwas: Hampir Di Seluruh Lapas Terjadi Peredaran Narkotika." *news.detik.com*, 2017. <https://news.detik.com/berita/d-3508281/buwas-hampir-di-seluruh-lapas-terjadi-peredaran-narkotika>.
- Gafar, Yulizar. "Penanggulangan Peredaran Narkotika Di Wilayah Perbatasan Kalimantan Barat (Indonesia)-Sarawak (Malaysia) (Studi Terhadap Peranan Badan Narkotika Nasional)." *Jurnal Nestor Magister Hukum* 2, No. 2 (2012). <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/view/1035>.
- Handoyo, Patri, dan Ingrid Atmosukarto Irawati. "40 Tahun 'Perang Melawan Narkotika': Pengelolaan Narkotika Oleh Negara, Perang Bukan Solusi." *Jurnal Peradilan Indonesia* 5 (n.d.): 9-26. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v20i2.16054>.
- Haniyah, dan M Hidayat. "Juridical Review of Decriminalization on Efforts to Cut Drugs Users' Addiction In Indonesia." *YURISDIKSI: Jurnal Wacana Hukum Dan Sains*, 11, No. 2 (2018): 1-12.
- Harahap, Zulkarnaen. "Ungkap Lagi Jaringan Peredaran Narkotika Internasional, Negara Selamatkan 1,2 Juta Jiwa." *Infonawacita.com*, 2017. <https://infonawacita.com/ungkap-lagi-jaringan-peredaran-narkotika-internasional-negara-selamatkan-12-juta-jiwa/2301102017/>.
- HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. 2<sup>nd</sup> ed. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.
- Huda, Chairul. *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.
- Indonesia. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 78/PMK.02/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 33/PMK.02/2016 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2017, Pub. L. No. 78 (2017).
- \_\_\_\_\_. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Pub. L. No. 20 (1997).
- Junef, Muhar. "Forum Makumjakpol-BNN-MENKES-MENSOS Dalam Penanganan Tindak Pidana Narkotika (Forum of Maknumjakpol-Narcotic National Board-The Ministry of Health- The Ministry of Social Affairs

- 
- in Handling of Narcotics Crime)." *JIKH: Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, No. 3 (n.d.): 305-336.
- Lestari, Indah, dan Sri Endah Wahyuningsih. "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pengguna Narkoba Di Polda Jateng." *Jurnal Hukum Khaira Ummah* 12, No. 3 (n.d.): 601-610.
- Muladi, dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 2010.
- Narindrani, Fuzi. "Sistem Hukum Pencegahan Peredaran Narkotika Di Lembaga Masyarakat (Studi Kasus di Lembaga Masyarakat Cipinang)." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, No. 1 (2017): 111-123.
- P., Hotma Marajohan. "Pelaksanaan Penegakan Hukum Tindak Pidana Narkotika Di Wilayah Hukum Kepolisian Resor Rokan Hulu." *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau* 1, No. 1 (2015): 1-15.
- Prasetia, Andhika. "Menkum HAM: Jumlah Napi Di Lapas Capai 214 Ribu Hingga Maret 2017." *news.detik.com*. Accessed March 20, 2018. <https://news.detik.com/berita/d-3470072/menkum-ham-jumlah-napi-di-lapas-capai-214-ribu-hingga-maret-2017>.
- Sujono, AR., dan Bony Daniel. *Buku Komentari Dan Pembahasan Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Sumanto, Atet. "Efektifitas Pidana Mati Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Narkotika." *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan* 22, No. 1 (2017): 21-31. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30742/perspektif.v22i1.548>.
- Wardana, I. "The Death Penalty Formulation Policy on the Narcotics Crime Act in Indonesia." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 2, No. 2 (2014): 265-284. <https://doi.org/10.12345/ius.v2i5.170>.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum dan Masyarakat*. 2<sup>nd</sup> ed. Malang: Bayumedia, 2008.
- Zainal, Asrianto. "Penegekan Hukum Terhadap Kejahatan Narkotika Ditinjau Dari Aspek Kriminologi." *Jurnal Al-'Adl* 6, No. 2 (2013): 44-61.