

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia secara konstitusional menempatkan kesehatan sebagai hak asasi manusia yang memiliki sifat fundamental serta berkaitan erat dengan tujuan pembentukan dan penyelenggaraan negara.¹ Pengakuan tersebut ditegaskan melalui ketentuan Pasal 28h ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan menikmati lingkungan hidup yang baik serta sehat. Ketentuan konstitusional ini mencerminkan dianutnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang mengharuskan negara berperan aktif dalam upaya menjamin, melindungi, dan memenuhi hak atas kesehatan bagi seluruh warga negara.² Dengan demikian, kebijakan dan regulasi di bidang kesehatan tidak dapat diposisikan semata-mata sebagai perangkat administratif, melainkan sebagai bentuk nyata tanggung jawab negara dalam pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia di bidang kesehatan.³

Hak atas kesehatan tidak semata-mata memperoleh pengakuan dalam kerangka hukum nasional, melainkan juga ditegaskan melalui sejumlah instrumen hukum internasional yang telah disahkan oleh Indonesia, salah satunya Kovenan

¹ Nurnaeni & Syamsul Bachri, *Kesehatan Masyarakat dan Tanggung Jawab Hukum Negara*, Jurnal Berita Kesehatan 18 (2) (2025): hlm 265.

² Ade Fajri Kurnia, *Jaminan Kesehatan Nasional Sebagai Bagian Sistem Kesehatan Nasional Untuk Memenuhi Hak Warga Negara Dalam Memperoleh Kesehatan*, Jurnal Gagasan Hukum 7 no. 02 (2026): hlm 45.

³ **Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Konstitusi**

Press, 2005.

Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*). Peraturan tersebut menegaskan adanya tanggung jawab negara untuk menjamin akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, serta selaras dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan demikian, kemajuan di bidang ilmu kedokteran, termasuk pemanfaatan zat atau substansi tertentu untuk tujuan pengobatan, merupakan bagian dari upaya negara dalam mewujudkan pemenuhan hak konstitusional warga negara.⁴

Negara juga memiliki tanggung jawab dalam melindungi masyarakat dari berbagai potensi ancaman yang dapat mengganggu kesehatan dan keselamatan umum. Salah satu bentuk ancaman tersebut adalah praktik penyalahgunaan narkotika. Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, narkotika diposisikan sebagai zat yang penguasaan, peredaran, dan pemanfaatannya berada di bawah pengawasan ketat oleh negara. Pendekatan peraturan yang bersifat ketat tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa narkotika memiliki potensi besar menimbulkan ketergantungan, menurunkan derajat kesehatan, serta menimbulkan dampak sosial yang luas apabila disalahgunakan atau digunakan tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 menunjukkan kuatnya orientasi hukum pidana dalam kebijakan nasional terkait penanggulangan narkotika. Orientasi tersebut tercermin dari perumusan perbuatan pidana narkotika yang

⁴ Philip Alston dan Katarina Tomaševski, *The Right to Health*, Leiden: Martinus Nijhoff, 1984.

diatur secara rinci, disertai dengan pemberian sanksi pidana yang tegas serta penerapan pendekatan represif terhadap peredaran narkoba secara ilegal. Secara historis, pembentukan kebijakan hukum tersebut tidak terlepas dari situasi darurat narkoba (*narcotics emergency*) yang melanda Indonesia, di mana penyalahgunaan narkoba dipandang sebagai kejahatan berat yang dapat mengancam kelangsungan hidup serta masa depan generasi bangsa.⁵

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tidak menutup secara absolut kemungkinan penggunaan narkoba bagi kepentingan pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Dalam beberapa peraturannya, undang-undang tersebut memberikan peluang terbatas terhadap pemanfaatan narkoba dari golongan tertentu untuk tujuan medis, dengan syarat dilakukan sesuai standar medis, berada dalam pengawasan yang ketat, serta berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang telah mempertimbangkan keberadaan dimensi medis narkoba sebagai aspek yang tidak dapat diabaikan dalam peraturannya.⁶

Kemajuan ilmu kedokteran modern menunjukkan bahwa beberapa golongan narkoba memiliki nilai terapeutik yang signifikan, khususnya dalam pengelolaan nyeri berat, penyakit kronis, pelayanan paliatif, serta kondisi medis tertentu yang tidak dapat ditangani secara efektif melalui metode pengobatan konvensional. Dalam praktik medis internasional, zat-zat seperti morfin, fentanil, beserta derivat opioid lainnya telah lama digunakan secara legal dengan pengawasan ketat untuk

⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana, 2010.

⁶ Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

tujuan pengobatan.⁷ Selain itu, pada sejumlah negara, penelitian mutakhir juga mulai menelaah kemungkinan pemanfaatan medis dari jenis narkotika tertentu yang sebelumnya dikenakan pembatasan sangat ketat.⁸

Kebutuhan akan pemanfaatan narkotika dalam konteks pelayanan medis menimbulkan tantangan hukum yang kompleks, terutama di negara yang menerapkan kebijakan narkotika secara ketat, seperti Indonesia.⁹ Di satu sisi, negara berkewajiban menjaga konsistensi dalam upaya pencegahan serta penanggulangan penyalahgunaan narkotika. Sementara itu, di sisi lain, negara juga dituntut untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pasien atas terapi medis yang efektif dan berbasis pada pembuktian ilmiah.¹⁰ Ketidakseimbangan antara pendekatan yang menitikberatkan pada larangan dan kebutuhan medis inilah yang kemudian menjadi isu sentral dalam peraturan pemanfaatan narkotika di sektor kesehatan.¹¹

Berdasarkan Pasal 24 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, pelayanan kesehatan dipahami sebagai suatu sistem yang bersifat adaptif serta mampu mengikuti perkembangan ilmu kedokteran. Undang-undang ini memberikan ruang yang lebih terbuka bagi pelaksanaan inovasi di bidang medis, kegiatan penelitian, serta penggunaan teknologi kesehatan

⁷ Scharonow, O., Vilcane, S., Weilbach, C., & Scharonow, M. (2024). *Analgesic therapy with the opioids fentanyl and morphine by ambulance personnel in rural areas: An observational study over 7 years*. Journal of Pain Research, 17, hlm 345.

⁸ World Health Organization, *Cancer Pain Relief*, Geneva: WHO, 1986.

⁹ Ilfas, M. N. (2023). *Kajian yuridis terhadap narkotika golongan I untuk kebutuhan medis dan pelayanan kesehatan: Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 106/PUU-XVIII/2020*. Lex Administratum, 11(5).

¹⁰ Bouothmani, A., Gutierrez, R., Lamrous, A., et al. (2025). *Access to opioids for palliative care in humanitarian settings: two case studies*. BMC Palliative Care, 24(90).

¹¹ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2024.

mutakhir, sepanjang tetap berlandaskan pada prinsip kehati-hatian, etika profesi, dan jaminan keselamatan pasien.¹² Pola peraturan tersebut berpotensi menimbulkan titik temu sekaligus ketegangan dengan rezim hukum narkoba yang selama ini dikenal mengedepankan pendekatan peraturan yang ketat dan restriktif.¹³

Potensi konflik norma dalam penggunaan narkoba untuk kepentingan medis terlihat dari perbedaan orientasi peraturan antara Pasal 8 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba dan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 mengatur narkoba secara ketat melalui sistem penggolongan dan pembatasan penggunaannya untuk mencegah penyalahgunaan, sedangkan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 menekankan pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan berdasarkan standar profesi dan kebutuhan medis pasien. Perbedaan pengaturan tersebut berpotensi menimbulkan konflik ketika suatu kebutuhan atau terapi medis memerlukan penggunaan narkoba yang berada dalam kategori dengan pembatasan ketat. Dalam kondisi demikian, terdapat ketegangan antara norma yang membatasi penggunaan narkoba dengan kebutuhan pasien untuk memperoleh pelayanan dan terapi medis yang sesuai dengan perkembangan ilmu kedokteran. Konflik norma tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian dalam menentukan batas antara penggunaan narkoba yang dibenarkan untuk kepentingan medis dan penggunaan yang

¹² Hidayat, A., & Rahman, F., "Reformasi Sistem Regulasi Kesehatan Nasional dan Penguatan Riset Biomedis Pasca Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 21, No. 1, 2024, hlm 6.

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 2009.

dikategorikan sebagai penyalahgunaan. Oleh karena itu, diperlukan sinkronisasi dan harmonisasi antara kedua rezim pengaturan tersebut agar upaya pengendalian narkotika tetap berjalan tanpa menghambat pemanfaatannya secara sah untuk kepentingan pelayanan kesehatan serta memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pasien maupun tenaga kesehatan.

Secara yuridis, ketidakpastian norma mengenai penggunaan narkotika untuk kepentingan medis berpotensi menimbulkan dampak hukum yang signifikan. Tenaga medis dapat menghadapi risiko pemidanaan dalam menjalankan tindakan pelayanan kesehatan yang pada dasarnya diperlukan oleh pasien. Di sisi lain, kebijakan pembatasan yang terlalu ketat berpotensi menghalangi akses pasien terhadap terapi yang efektif dan berimplikasi pada menurunnya kualitas pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, dibutuhkan penafsiran hukum yang komprehensif dan seimbang guna menjamin perlindungan masyarakat dari bahaya penyalahgunaan narkotika sekaligus memastikan terpenuhinya hak atas kesehatan.¹⁴

Pendekatan hukum normatif menjadi sangat penting dalam melakukan telaah secara sistematis terhadap peraturan penggunaan narkotika untuk tujuan medis sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Penelitian ini tidak hanya dimaksudkan untuk menguraikan norma hukum yang berlaku, tetapi juga untuk mengkaji asas, tujuan pembentukan, serta konsekuensi yuridis yang ditimbulkan oleh kedua undang-undang tersebut. Dengan menggunakan pendekatan normatif, dapat dianalisis apakah peraturan

¹⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, Jakarta: Kencana, 2012.

pemanfaatan narkotika dalam pelayanan kesehatan telah terbangun secara selaras atau justru menunjukkan adanya pertentangan norma.¹⁵ Oleh karena itu, penggunaan narkotika untuk tujuan medis merupakan persoalan hukum yang bersifat kompleks dan melibatkan berbagai dimensi. Permasalahan ini berada pada pertemuan antara rezim hukum kesehatan, hukum pidana, serta perlindungan hak asasi manusia.

Berdasarkan pada latar belakang di atas, peneliti akan mengkaji secara mendalam dan menganalisisnya dalam sebuah karya ilmiah, berbentuk skripsi dengan judul yang **“Penggunaan Narkotika untuk Kepentingan Medis Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan”**

1.2 Permasalahan

Berpijak pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana hukum penggunaan narkotika untuk kepentingan medis?
2. Bagaimana sinkronisasi hukum penggunaan narkotika untuk kepentingan medis?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis hukum penggunaan narkotika untuk kepentingan medis dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2021.

2. Untuk mengetahui sinkronitas hukum penggunaan narkoba untuk kepentingan medis dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memperluas pengembangan teori hukum melalui penggabungan teori kepastian hukum, perlindungan hukum, keadilan, kebijakan hukum, serta sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam satu kerangka analisis yang utuh. Pendekatan ini diharapkan menghadirkan perspektif baru dalam menelaah konflik norma antara rezim hukum narkoba dan hukum kesehatan, khususnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Selain itu, penelitian ini diharapkan menjadi rujukan akademik bagi kajian selanjutnya mengenai penggunaan narkoba untuk kepentingan medis, baik dalam ranah hukum normatif, hukum pidana, hukum kesehatan, maupun kebijakan hukum, termasuk pengembangan penelitian komparatif dan kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kejelasan hukum bagi tenaga kesehatan, terutama dokter dan tenaga medis lainnya, mengenai kedudukan serta batasan penggunaan narkoba dalam praktik pelayanan kesehatan. Kejelasan tersebut penting agar pelaksanaan tindakan medis yang didasarkan pada kebutuhan klinis, standar profesional, dan kepentingan terbaik pasien tidak berujung pada persoalan hukum pidana. Dengan adanya penelitian ini diharapkan

tidak hanya memberikan nilai guna secara praktis, tetapi juga berkontribusi dalam mewujudkan kepastian hukum, jaminan perlindungan hukum, serta rasa keadilan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian dapat dipahami sebagai rangkaian cara dan tahapan yang digunakan peneliti untuk menghimpun, mengkaji, serta mengolah data atau informasi sehingga diperoleh kesimpulan yang tersusun secara logis dan sistematis. Dalam kajian ilmu hukum, Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan oleh peneliti, antara lain pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

1.6 Metode Pendekatan

Metode Penelitian ini menerapkan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan utama dalam analisis. Penggunaan kedua pendekatan tersebut didasarkan pada sifat penelitian yang termasuk dalam kategori yuridis normatif, yakni penelitian yang menitikberatkan kajian pada norma hukum tertulis serta pemahaman terhadap konsep, asas, dan doktrin hukum yang berkembang dalam literatur dan pemikiran para ahli hukum.

1.6.1 Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diterapkan untuk menelaah secara mendalam regulasi yang mengatur penggunaan narkoba dalam konteks pelayanan medis.¹⁶ Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji susunan hierarkis, pola peraturan, serta substansi norma yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini menilai bagaimana kebijakan hukum membatasi sekaligus melegitimasi penggunaan narkoba untuk kepentingan medis, serta mengidentifikasi potensi konflik norma, ketidakharmonisan, atau kekosongan hukum akibat perbedaan paradigma peraturan, guna menilai kepastian hukum dan konsistensi arah kebijakan yang berlaku.¹⁷

1.6.2 Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan metode yang berlandaskan pada kajian terhadap konsep, asas, serta teori hukum yang berkembang dalam pemikiran para ahli hukum.¹⁸ Pendekatan konseptual menjadi krusial karena ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tidak selalu memberikan penjabaran yang utuh dan jelas terhadap konsep-konsep hukum tertentu. Oleh karena itu, pemahaman yang bersumber dari doktrin dan teori hukum diperlukan untuk membangun penafsiran norma yang sistematis, rasional, dan konsisten. Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual dimanfaatkan untuk

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm 133.

¹⁷ *Ibid.*.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2020), hlm 14.

memperkuat analisis normatif mengenai implikasi hukum penggunaan narkoba untuk kepentingan medis, terutama yang berkaitan dengan kedudukan hukum tenaga kesehatan, pasien, dan lembaga pelayanan kesehatan.

1.7 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau yang dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*). Pendekatan penelitian ini memandang hukum sebagai seperangkat norma, asas, dan kaidah yang berlaku dan mengikat dalam kehidupan bermasyarakat, bukan sebagai fakta empiris atau perilaku sosial. Dengan demikian, fokus utama penelitian hukum normatif terletak pada pengkajian terhadap aturan hukum yang tertulis serta doktrin hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Menurut Peter Mahmud Marzuki dijelaskan bahwa penelitian normatif bertujuan untuk menelaah, menafsirkan, serta mengkritisi norma hukum guna menilai konsistensi, keabsahan, dan koherensi dalam sistem hukum yang berlaku.¹⁹ Penelitian ini bertujuan untuk menemukan kebenaran yang koherensif yaitu kesesuaian antara norma hukum dengan prinsip-prinsip hukum, serta menjawab isu hukum yang menjadi objek kajian.

1.8 Bahan Hukum

Data yang disajikan diperoleh dari sumber-sumber data, yang meliputi:

1. Bahan Hukum Primer, meliputi:

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁹ *Ibid.*,

- 2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.
- 4) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tentang pengelolaan Narkotika untuk Pelayanan Kesehatan.

2. Bahan Hukum Sekunder, meliputi:

- 1) Buku-buku hukum
- 2) Artikel jurnal ilmiah yang relevan dengan narkotika dan kesehatan/medis.
- 3) Hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan narkotika dan kesehatan/medis.
- 4) Pendapat dan doktrin para ahli hukum yang relevan dengan objek penelitian.

3. Bahan Hukum Tersier, Meliputi:

- 1) Kamus Hukum.
- 2) Ensiklopedia Hukum.
- 3) Database Hukum dan Jurnal Online.

1.9 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*Library Research*), dengan menelaah sumber-sumber tertulis yang relevan dengan permasalahan penelitian. Karena bersifat yuridis normatif, penelitian ini bertumpu pada bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan beserta peraturan pelaksanaannya; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil

penelitian, dan pendapat para ahli di bidang hukum pidana, hukum kesehatan, serta kebijakan hukum; serta bahan hukum tersier seperti kamus dan ensiklopedia hukum. Seluruh bahan tersebut dikumpulkan secara selektif dan sistematis guna memperoleh landasan normatif dan teoritis yang memadai sebagai dasar analisis hukum.

1.10 Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan menelaah substansi dan makna norma hukum tanpa menggunakan pendekatan statistik, guna memahami tujuan, konteks, dan implikasi peraturan penggunaan narkoba untuk kepentingan medis. Analisis dilakukan melalui penafsiran hukum, baik secara gramatikal, sistematis, maupun teleologis, untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap maksud pembentuk undang-undang, serta dengan penalaran deduktif yang menarik kesimpulan dari norma umum ke persoalan hukum yang konkret. Melalui teknik ini, penelitian tidak hanya memaparkan ketentuan yang berlaku, tetapi juga menilai konsistensi, kepastian hukum, dan keadilan peraturan, yang selanjutnya menjadi dasar penarikan kesimpulan dan perumusan rekomendasi hukum.