CAUSA
ISSN 3031-0369

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No.9 Tahun 2026
Cahaya Ilmu Bangsa

PENGGUNAAN NARKOTIKA UNTUK KEPENTINGAN MEDIS DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 35 TAHUN 2009 TENTANG NARKOTIKA DAN UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 2023 TENTANG KESEHATAN

Jessica Meyliana Sunarto[1], Pramukhtiko Suryo Kencono [2]
Prodi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Jember
[1]jessicameyliana1@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the legal regulation of the use of narcotics for medical purposes under Law Number 35 of 2009 concerning Narcotics and Law Number 17 of 2023 concerning Health, as well as to examine the harmonization of both laws in providing legal certainty for healthcare professionals and patients. This research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal sources collected through library research and analyzed using a prescriptive legal approach. The findings indicate that Law Number 35 of 2009 regulates narcotics through a restrictive approach emphasizing control and the prevention of abuse, while Law Number 17 of 2023 provides broader legal recognition for the use of narcotics in healthcare services based on professional standards, medical service standards, and patients' medical needs. These differing regulatory orientations create the potential for normative conflicts and legal uncertainty in medical practice, particularly regarding the lawful use of narcotics for therapeutic purposes. Therefore, harmonization of the two legal regimes is necessary through systematic legal interpretation, the application of legal principles, and the enactment of implementing regulations that clearly govern the use of narcotics for medical purposes. Such harmonization is expected to ensure legal certainty, strengthen legal protection for healthcare professionals and patients, and achieve a balanced framework between narcotics control and the fulfillment of the right to health.

Keywords*: **narcotics, medical purposes, legal certainty, legal harmonization, healthcare services**.*

Article History
Received: July 2026
Reviewed: July 2026
Published: July 2026
Plagirism Checker No. 234

Prefix DOI : Prefix DOI :
10.8734/CAUSA.v1i2.365
Copyright : Author
Publish by : CAUSA

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum penggunaan narkotika untuk kepentingan medis berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, serta mengkaji sinkronisasi kedua regulasi tersebut dalam memberikan kepastian hukum bagi tenaga kesehatan dan pasien. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 mengatur penggunaan narkotika dengan pendekatan yang berorientasi pada pengendalian dan pencegahan penyalahgunaan, sedangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 memberikan ruang penggunaan narkotika dalam pelayanan kesehatan berdasarkan standar profesi, standar pelayanan, dan kebutuhan medis pasien. Perbedaan orientasi pengaturan tersebut berpotensi menimbulkan konflik norma dan ketidakpastian hukum dalam praktik pelayanan kesehatan, khususnya terkait penggunaan narkotika untuk kepentingan medis. Harmonisasi kedua undang-undang perlu dilakukan melalui penafsiran sistematis, penerapan asas-asas hukum, serta penyusunan peraturan pelaksana yang secara jelas mengatur mekanisme penggunaan narkotika dalam pelayanan kesehatan. Dengan demikian, pengaturan yang harmonis diharapkan mampu mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hukum bagi tenaga kesehatan dan pasien, serta menjaga keseimbangan antara pengendalian penyalahgunaan narkotika dan pemenuhan hak atas kesehatan.

Kata kunci: narkotika, kepentingan medis, kepastian hukum, sinkronisasi hukum, pelayanan kesehatan.

PENDAHULUAN

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

[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.

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 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 peraaturan 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 diatur secara rinci, disertai dengan pemberian sanksi pidana yang tegas serta penerapan pendekatan represif terhadap peredaran narkotika secara ilegal. Secara historis, pembentukan kebijakan hukum tersebut tidak terlepas dari situasi darurat narkotika (*narcotics emergency*) yang melanda Indonesia, di mana penyalahgunaan narkotika 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 narkotika bagi kepentingan pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Dalam beberapa peraturannya, undang-undang tersebut memberikan peluang terbatas terhadap pemanfaatan narkotika 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 narkotika sebagai aspek yang tidak dapat diabaikan dalam peraturannya.[6]

Kemajuan ilmu kedokteran modern menunjukkan bahwa beberapa golongan narkotika 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 tujuan pengobatan.[7] Selain itu, pada sejumlah negara,

---

[3] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

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

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

[6] Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

[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.

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 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 narkotika yang selama ini dikenal mengedepankan pendekatan peraturan yang ketat dan restriktif.[13]

Potensi konflik norma dalam penggunaan narkotika untuk kepentingan medis terlihat dari perbedaan orientasi peraturan antara Pasal 8 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 mengatur narkotika 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 narkotika yang berada dalam kategori dengan pembatasan ketat. Dalam kondisi demikian, terdapat ketegangan antara norma yang membatasi penggunaan narkotika 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 narkotika yang dibenarkan untuk kepentingan medis dan penggunaan yang 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

---

[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.
[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.

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 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"**

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan dengan menitikberatkan pada analisis terhadap pengaturan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, serta peraturan pelaksana lainnya yang mengatur penggunaan narkotika dalam pelayanan kesehatan guna mengidentifikasi kesesuaian, sinkronisasi, dan potensi konflik norma di antara ketentuan-ketentuan tersebut. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep, teori, doktrin, dan asas hukum yang berkaitan dengan kepastian hukum, perlindungan hukum, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, hak atas kesehatan, serta kebijakan hukum dalam pengaturan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara preskriptif dengan menggunakan metode interpretasi hukum untuk menghasilkan argumentasi hukum mengenai sinkronisasi pengaturan penggunaan narkotika dalam rezim hukum narkotika dan hukum kesehatan serta memberikan rekomendasi terhadap penyempurnaan pengaturannya.

[14] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, Jakarta: Kencana, 2012.
[15] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2021.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hukum Penggunaan Narkotika untuk Kepentingan Medis

Penggunaan narkotika untuk kepentingan medis merupakan salah satu bentuk pemanfaatan narkotika yang secara hukum diakui dalam sistem hukum Indonesia. Meskipun narkotika pada dasarnya berada dalam rezim pengendalian yang ketat karena memiliki potensi penyalahgunaan yang tinggi, peraturan perundang-undangan tetap memberikan ruang pemanfaatan narkotika untuk pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Secara normatif, pengaturan mengenai penggunaan narkotika untuk kepentingan medis terdapat dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Kedua peraturan tersebut menunjukkan adanya pengakuan negara terhadap fungsi terapeutik narkotika, khususnya dalam praktik pelayanan kesehatan yang membutuhkan penggunaan obat-obatan tertentu sebagai bagian dari tindakan medis. Dalam perspektif hukum kesehatan, penggunaan narkotika untuk tujuan medis tidak hanya dipandang sebagai bentuk pemanfaatan zat tertentu, tetapi juga berkaitan dengan pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan sesuai standar profesi. Oleh karena itu, pengaturan hukum mengenai penggunaan narkotika untuk kepentingan medis harus mampu memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, serta menjamin keseimbangan antara upaya pengendalian narkotika dan pemenuhan hak atas kesehatan.

Pembahasan mengenai hukum penggunaan narkotika untuk kepentingan medis selanjutnya akan dianalisis berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dikaitkan dengan teori kepastian hukum, teori perlindungan hukum, dan teori kebijakan hukum sebagaimana telah diuraikan pada Bab II.

1. **Peraturan Penggunaan Narkotika dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika**

   Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika merupakan dasar hukum utama yang mengatur pengelolaan, pengawasan, serta pemanfaatan narkotika di Indonesia. Undang-undang ini dibentuk sebagai instrumen hukum untuk mencegah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, namun pada saat yang sama pasal 4 huruf (a) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika tetap mengakomodasi penggunaan narkotika untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan.

   Pengakuan terhadap fungsi medis narkotika tercermin dalam ketentuan yang memberikan kesempatan penggunaan narkotika untuk pelayanan kesehatan yang dilakukan berdasarkan standar profesi, kewenangan tenaga kesehatan, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

   Sebagaimana dijelaskan pada Bab II, narkotika memiliki karakteristik yang bersifat ambivalen, yakni di satu sisi mempunyai manfaat terapeutik dalam bidang kedokteran, tetapi di sisi lain juga memiliki potensi ketergantungan dan penyalahgunaan yang cukup tinggi sebagaimana diatur dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Oleh karena itu, pada pasal 9 ayat (3) negara menerapkan sistem pengawasan yang ketat terhadap seluruh rangkaian pemanfaatan narkotika mulai dari pengadaan, penyimpanan, distribusi, hingga penggunaannya dalam pelayanan kesehatan.

   Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan kriminalisasi terhadap narkotika merupakan bagian dari politik hukum pidana yang bertujuan melindungi masyarakat dari dampak negatif zat adiktif sekaligus menjaga keselamatan individu dari risiko ketergantungan.[16] Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pengaturan narkotika dalam hukum nasional tidak hanya berorientasi pada aspek represif, tetapi juga mengandung dimensi perlindungan

[16] Barda Nawawi Arief, "*Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*" (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 29.

terhadap kepentingan kesehatan masyarakat. Berdasarkan perspektif teori kepastian hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch, suatu peraturan hukum harus memiliki kejelasan norma serta mampu memberikan pedoman perilaku bagi subjek hukum. Dalam konteks penggunaan narkotika untuk kepentingan medis, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 telah memberikan dasar legalitas penggunaan narkotika untuk pelayanan kesehatan, namun pengaturan yang bersifat restriktif masih berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik medis tertentu. Dengan demikian, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 menunjukkan adanya keseimbangan antara fungsi pengendalian narkotika dengan kebutuhan pelayanan kesehatan, meskipun masih diperlukan pengaturan yang lebih komprehensif guna memberikan kepastian hukum bagi tenaga kesehatan maupun pasien.

2. Peraturan Penggunaan Narkotika dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan merupakan regulasi yang dibentuk sebagai upaya pembaruan sistem kesehatan nasional guna menjawab perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi kesehatan, serta kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas. Kehadiran undang-undang ini menggantikan berbagai ketentuan sektoral di bidang kesehatan dan mengintegrasikannya ke dalam satu kerangka hukum yang lebih komprehensif. Dalam konteks penggunaan narkotika untuk kepentingan medis, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 memberikan orientasi yang berbeda dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Jika Undang-Undang Narkotika lebih menitikberatkan pada aspek pengendalian, pengawasan, dan penanggulangan penyalahgunaan narkotika, maka Undang-Undang Kesehatan menempatkan pemenuhan hak atas kesehatan sebagai salah satu tujuan utama penyelenggaraan pelayanan kesehatan.

Berdasarkan pasal 24 ayat (1) pengakuan bahwa penggunaan narkotika dalam praktik pelayanan kesehatan merupakan bagian dari tindakan medis yang dapat dilakukan sepanjang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, standar profesi, standar pelayanan, serta dilaksanakan oleh tenaga kesehatan yang memiliki kewenangan. Penggunaan narkotika dalam pelayanan medis pada prinsipnya ditujukan untuk mendukung upaya pengobatan, pengelolaan nyeri, anestesi, perawatan paliatif, maupun kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang kesehatan.

Pasal 56 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 juga menegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau. Hak atas kesehatan tersebut merupakan bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin oleh negara melalui penyediaan sistem pelayanan kesehatan yang efektif dan berkelanjutan. Dalam kondisi tertentu, pemenuhan hak atas pelayanan kesehatan yang optimal tidak dapat dilepaskan dari penggunaan obat-obatan yang tergolong narkotika, terutama bagi pasien yang membutuhkan terapi nyeri berat, perawatan paliatif, maupun tindakan medis tertentu. Dari perspektif kepastian hukum, keberadaan pasal 273 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 memberikan dasar normatif bagi tenaga kesehatan dalam melaksanakan tindakan medis yang melibatkan penggunaan narkotika. Sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, kepastian hukum menghendaki adanya norma hukum yang jelas, konsisten, serta dapat memberikan pedoman bagi subjek hukum dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Oleh karena itu, pengaturan mengenai penggunaan narkotika untuk kepentingan medis perlu dirumuskan secara tegas agar tidak menimbulkan multitafsir maupun potensi kriminalisasi terhadap tenaga kesehatan yang menjalankan profesinya sesuai dengan standar pelayanan kesehatan. Selain itu, berdasarkan Teori Perlindungan Hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, hukum harus mampu

memberikan perlindungan baik secara preventif maupun represif kepada setiap subjek hukum.[17] Dalam konteks penggunaan narkotika untuk kepentingan medis, perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui pembentukan peraturan yang jelas mengenai prosedur penggunaan narkotika, mekanisme pengawasan, serta kewenangan tenaga kesehatan. Sementara itu, perlindungan hukum represif diberikan melalui mekanisme penyelesaian sengketa dan jaminan bahwa tindakan medis yang dilakukan sesuai standar profesi tidak serta-merta dipandang sebagai tindak pidana. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menunjukkan adanya paradigma baru dalam pengaturan kesehatan nasional yang lebih berorientasi pada perlindungan hak pasien, peningkatan kualitas pelayanan kesehatan, serta pemberian kepastian hukum bagi tenaga kesehatan dalam menjalankan praktik medis, termasuk dalam penggunaan narkotika untuk kepentingan medis.

3. Penggunaan Narkotika dalam Praktik Pelayanan Medis

Penggunaan narkotika dalam praktik pelayanan medis merupakan bentuk pemanfaatan narkotika yang diperbolehkan oleh hukum sepanjang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika mengakui bahwa narkotika dapat digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa narkotika tidak semata-mata dipandang sebagai objek pengendalian pidana, melainkan juga memiliki fungsi terapeutik yang penting dalam dunia kesehatan. Dalam praktik pelayanan medis, penggunaan narkotika umumnya ditujukan untuk pengelolaan nyeri berat, tindakan anestesi, terapi pada pasien dengan penyakit kronis, serta perawatan paliatif bagi pasien dengan kondisi terminal. Beberapa jenis narkotika seperti morfin, fentanil, dan kodein memiliki manfaat medis yang signifikan, terutama dalam mengurangi penderitaan pasien yang mengalami nyeri berat akibat kanker, cedera serius, maupun penyakit degeneratif lainnya.

Berdasarkan pasal 274 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, penggunaan narkotika dalam pelayanan kesehatan harus dilaksanakan berdasarkan indikasi medis yang jelas, dilakukan oleh tenaga kesehatan yang memiliki kewenangan, serta mengikuti standar profesi dan standar pelayanan medis yang berlaku. Selain itu, pada pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika penggunaan narkotika juga harus memperhatikan aspek pengadaan, penyimpanan, distribusi, pencatatan, dan pelaporan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan. Pengawasan yang ketat terhadap seluruh rangkaian penggunaan narkotika dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan sekaligus menjamin ketersediaan narkotika bagi pasien yang membutuhkan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menempatkan pelayanan kesehatan sebagai bagian dari upaya pemenuhan hak atas kesehatan yang harus dijamin oleh negara. Dalam konteks tersebut, penggunaan narkotika untuk kepentingan medis menjadi salah satu instrumen yang dapat mendukung penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan berorientasi pada kepentingan pasien. Pembatasan penggunaan narkotika secara berlebihan berpotensi menghambat akses pasien terhadap pelayanan kesehatan yang optimal, khususnya bagi pasien yang memerlukan terapi pengelolaan nyeri. Meskipun demikian, praktik penggunaan narkotika dalam pelayanan medis masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu permasalahan yang sering muncul adalah adanya kekhawatiran tenaga kesehatan terhadap kemungkinan terjadinya kriminalisasi atas tindakan medis yang dilakukan. Karakteristik pengaturan narkotika yang

[17] Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*

cenderung represif menyebabkan sebagian tenaga kesehatan bersikap hati-hati dalam memberikan terapi yang menggunakan narkotika, meskipun tindakan tersebut dilakukan berdasarkan indikasi medis yang sah dan sesuai dengan standar profesi.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penggunaan narkotika dalam praktik pelayanan medis berada pada titik pertemuan antara kepentingan pengendalian narkotika oleh negara dengan pemenuhan hak pasien untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan hukum yang mampu menciptakan keseimbangan antara aspek pengawasan terhadap narkotika dan perlindungan terhadap tenaga kesehatan serta pasien sebagai subjek utama dalam pelayanan kesehatan. Berdasarkan perspektif Teori Perlindungan Hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, penggunaan narkotika dalam praktik pelayanan medis seharusnya memperoleh jaminan perlindungan hukum sepanjang tindakan tersebut dilakukan sesuai dengan standar profesi, standar pelayanan, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perlindungan hukum tersebut diperlukan agar tenaga kesehatan dapat menjalankan kewenangan profesionalnya secara optimal tanpa adanya kekhawatiran terhadap risiko kriminalisasi yang tidak proporsional, sekaligus menjamin terpenuhinya hak pasien untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang efektif, aman, dan bermutu.

4. Kepastian Hukum Penggunaan Narkotika untuk Kepentingan Medis

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam negara hukum yang bertujuan memberikan jaminan kejelasan, ketertiban, dan perlindungan bagi setiap subjek hukum dalam menjalankan hak serta kewajibannya. Dalam konteks penggunaan narkotika untuk kepentingan medis, kepastian hukum menjadi aspek yang sangat penting mengingat narkotika merupakan zat yang berada dalam pengawasan ketat negara serta memiliki konsekuensi hukum yang serius apabila digunakan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum menuntut agar hukum dirumuskan secara jelas, tertulis, dan diterapkan secara konsisten sehingga dapat menjadi pedoman bagi masyarakat dalam bertindak.[18] Sejalan dengan pendapat tersebut, Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa kepastian hukum dapat terwujud apabila norma hukum disusun secara tegas, tidak menimbulkan multitafsir, serta mampu memberikan jaminan perlindungan kepada subjek hukum.[19] Berdasarkan perspektif tersebut, pengaturan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis harus memiliki batasan yang jelas mengenai jenis narkotika yang dapat digunakan, pihak yang berwenang, prosedur penggunaan, serta mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh negara.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika pada prinsipnya memberikan ruang bagi pemanfaatan narkotika untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hukum positif Indonesia tidak menempatkan seluruh penggunaan narkotika sebagai tindakan yang dilarang, melainkan memberikan pengecualian sepanjang penggunaannya dilakukan berdasarkan indikasi medis, sesuai standar profesi, serta memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan. Pengaturan tersebut memperlihatkan adanya orientasi hukum kesehatan yang lebih menitikberatkan pada pemenuhan hak atas kesehatan, termasuk kemungkinan penggunaan narkotika

[18] Gustav Radbruch, *Op. Cit.*
[19] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Maha Karya Pustaka, 2022, hlm. 160.

tertentu sebagai bagian dari tindakan medis yang sah dan diperlukan untuk kepentingan terapi pasien. Meskipun demikian, terdapat potensi ketidakpastian hukum yang muncul akibat perbedaan orientasi pengaturan antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang cenderung menekankan aspek pengendalian dan pemberantasan penyalahgunaan narkotika, dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang lebih berorientasi pada pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan keraguan dalam praktik pelayanan medis, khususnya bagi tenaga kesehatan yang menggunakan narkotika sebagai bagian dari tindakan terapeutik.

Batas antara penggunaan narkotika untuk kepentingan medis dan penyalahgunaan narkotika dapat menimbulkan risiko kriminalisasi terhadap tenaga kesehatan. Keadaan ini berpotensi menciptakan *chilling effect*, yaitu kondisi ketika tenaga kesehatan menjadi enggan memberikan terapi yang optimal karena adanya kekhawatiran terhadap kemungkinan dikenai pertanggungjawaban pidana. Apabila situasi tersebut terjadi, maka tujuan hukum kesehatan untuk menjamin terpenuhinya hak pasien atas pelayanan kesehatan yang berkualitas dapat mengalami hambatan.

Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dan Sudikno Mertokusumo, keberadaan pengaturan yang jelas, konsisten, dan harmonis antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menjadi kebutuhan yang mendesak. Kepastian hukum dalam penggunaan narkotika untuk kepentingan medis tidak hanya memberikan perlindungan bagi tenaga kesehatan dalam menjalankan praktik profesinya, tetapi juga menjamin terpenuhinya hak pasien untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, efektif, dan sesuai dengan kebutuhan medisnya. Dengan demikian, kepastian hukum menjadi landasan penting dalam mewujudkan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis yang legal, terkontrol, dan bertanggung jawab.

Sinkronisasi Hukum Penggunaan Narkotika untuk Kepentingan Medis

Sinkronisasi hukum merupakan upaya untuk memastikan adanya keselarasan, keterpaduan, serta konsistensi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu substansi hukum tertentu. Dalam konteks penelitian ini, sinkronisasi dilakukan terhadap pengaturan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Analisis pada bagian ini menggunakan Teori Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Teori Kebijakan Hukum, serta Teori Perbandingan Hukum sebagai pisau analisis utama.

1. **Sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan**

   Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 pada dasarnya dibentuk dengan orientasi pengendalian, pengawasan, serta pencegahan penyalahgunaan narkotika. Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 menempatkan pelayanan kesehatan dan pemenuhan hak atas kesehatan sebagai tujuan utama penyelenggaraan sistem kesehatan nasional. Perbedaan orientasi tersebut berpotensi memunculkan ketidaksinkronan norma dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan yang membutuhkan penggunaan narkotika tertentu.

   Menurut Bagir Manan, sinkronisasi hukum diperlukan untuk menjamin terciptanya kepastian hukum, menghindari pertentangan norma, serta mewujudkan efektivitas sistem hukum nasional.[20]

[20] Bagir Manan, *Menemukan Kembali: Pembangunan Hukum Nasional* (Malang: Setara Press, 2023).

Dalam penelitian ini sinkronisasi dianalisis melalui:

1. Sinkronisasi substansi hukum;
2. Sinkronisasi tujuan pengaturan;
3. Sinkronisasi kewenangan institusi;
4. Sinkronisasi perlindungan hukum bagi tenaga kesehatan dan pasien.
5.

Tabel 3.1 Sinkronisasi Peraturan Narkotika untuk Kepentingan Medis

Aspek	UU Narkotika Tahun 2009	UU Kesehatan Tahun 2023	Tingkat Sinkronisasi
Tujuan Peraturan	Pasal 4 huruf a menjamin ketersediaan narkotika untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan.	Pasal 24 ayat (1) mengatur bahwa penyelenggaraan upaya kesehatan harus dilaksanakan sesuai standar pelayanan kesehatan.	UU Narkotika memberikan legalitas terhadap ketersediaan narkotika, sedangkan UU Kesehatan mengatur tata cara penggunaannya dalam sistem pelayanan kesehatan.
Penggunaan medis	Pasal 7 menyatakan narkotika hanya dapat digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan	Pasal 274 huruf a mewajibkan tenaga medis memberikan pelayanan sesuai standar profesi, standar pelayanan profesi, standar prosedur operasional, etika profesi, dan kebutuhan kesehatan pasien.	Pasal 7 memberikan legalitas penggunaan narkotika, sedangkan Pasal 274 menentukan bagaimana penggunaan tersebut harus dilaksanakan secara profesional.
Perlindungan tenaga kesehatan	Tidak ada pengaturan mengenai hak tenaga kesehatan memperoleh perlindungan hukum.	Pasal 273 ayat (1) huruf a menyatakan tenaga medis dan tenaga kesehatan berhak memperoleh pelindungan hukum sepanjang menjalankan tugas sesuai standar profesi, standar pelayanan profesi, standar prosedur operasional, etika profesi, serta kebutuhan kesehatan pasien	UU Kesehatan mengisi kekosongan norma yang tidak diatur dalam UU Narkotika.

Hak pasien	Pasal 4 huruf a menjamin ketersediaan narkotika untuk pelayanan kesehatan.	Pasal 4 ayat (1) huruf c: setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangka	UU Narkotika menjamin ketersediaan obat, sedangkan UU Kesehatan menjamin hak pasien untuk memperoleh pelayanan yang berkualitas

Sumber: Diolah Penulis, 2026.

2. Konflik Norma dalam Penggunaan Narkotika untuk Kepentingan Medis

Konflik norma terjadi ketika terdapat ketidaksesuaian atau pertentangan pengaturan antara dua peraturan yang memiliki kedudukan setara. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 mengatur narkotika melalui pendekatan represif dengan ancaman pidana yang cukup berat, sedangkan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 mengedepankan pendekatan kesehatan dan pemenuhan hak pasien. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi hak pasien.

Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch digunakan untuk menilai apakah norma yang berlaku telah memberikan kejelasan, konsistensi, dan kepastian bagi para subjek hukum. Potensi konflik norma dapat diidentifikasi pada aspek:

1. perizinan penggunaan narkotika;
2. klasifikasi narkotika untuk terapi;
3. kewenangan tenaga medis;
4. pertanggungjawaban pidana;
5. perlindungan pasien.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa konflik norma dalam penggunaan narkotika untuk kepentingan medis bukanlah konflik yang menyebabkan salah satu undang-undang kehilangan keberlakuannya. Konflik tersebut merupakan konflik orientasi kebijakan hukum yang timbul akibat belum optimalnya sinkronisasi antara rezim hukum narkotika dan rezim hukum kesehatan. Oleh karena itu, penyelesaiannya harus dilakukan melalui harmonisasi norma, penafsiran sistematis, dan pembentukan regulasi pelaksana yang mampu menjembatani kepentingan pengendalian narkotika dengan pemenuhan hak atas kesehatan. Pendekatan demikian akan mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan kemanfaatan hukum secara seimbang, sekaligus memperkuat efektivitas sistem hukum nasional dalam mengatur penggunaan narkotika untuk kepentingan medis.

3. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Penggunaan Narkotika untuk Kepentingan Medis

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan proses penyelarasan norma hukum agar tercipta suatu sistem hukum yang konsisten, tidak saling bertentangan, serta mampu memberikan kepastian hukum dalam penerapannya. Bagir Manan menyatakan bahwa harmonisasi hukum bertujuan menghilangkan pertentangan norma baik secara vertikal maupun horizontal sehingga setiap peraturan dapat bekerja secara terpadu dalam mencapai tujuan hukum yang sama.[21] Pendapat tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi bukan hanya berfungsi menyelesaikan konflik norma, tetapi juga membangun keterpaduan sistem hukum nasional.

[21] Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 56.

Dalam konteks penggunaan narkotika untuk kepentingan medis, harmonisasi menjadi penting karena terdapat dua rezim hukum yang mengatur objek yang saling berkaitan, yaitu Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Kedua undang-undang tersebut memiliki tujuan yang berbeda, namun sama-sama mengatur penggunaan narkotika dalam pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, harmonisasi harus diarahkan untuk menemukan titik keseimbangan antara kepentingan negara dalam mengendalikan penyalahgunaan narkotika dengan kewajiban negara menjamin hak masyarakat atas pelayanan kesehatan.

Menurut penulis, harmonisasi terhadap kedua undang-undang tersebut tidak dapat dilakukan hanya melalui pendekatan formal berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan kedua undang-undang berada pada tingkat hierarki yang sama, sehingga penyelesaiannya harus dilakukan melalui pendekatan interpretatif dan sistemik dengan memperhatikan asas-asas hukum yang berkembang dalam ilmu perundang-undangan. Dengan demikian, harmonisasi dapat dilakukan melalui penerapan beberapa asas hukum sebagai berikut.

a. Lex Specialis Derogat Legi Generali

Asas *lex specialis derogat legi generali* mengandung makna bahwa peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum apabila kedua peraturan tersebut mengatur materi yang sama. Asas ini bertujuan menjaga konsistensi sistem hukum dengan memberikan prioritas kepada norma yang secara khusus dibentuk untuk mengatur suatu bidang tertentu. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penerapan asas *lex specialis* mensyaratkan adanya kesamaan objek pengaturan (*zelfde onderwerp*) antara dua peraturan, sedangkan salah satunya memiliki ruang lingkup yang lebih spesifik dibandingkan yang lain.[22]

Dalam konteks penelitian ini, penerapan asas *lex specialis* tidak dapat dilakukan secara sederhana dengan menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 secara otomatis mengesampingkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023. Meskipun Undang-Undang Narkotika merupakan regulasi khusus mengenai narkotika, Undang-Undang Kesehatan juga merupakan undang-undang khusus dalam bidang pelayanan kesehatan. Dengan demikian, kedua undang-undang sama-sama merupakan *lex specialis*, tetapi terhadap ruang lingkup yang berbeda.

Menurut penulis, hubungan kedua undang-undang tersebut lebih tepat dipahami sebagai *complementary special laws*, yaitu dua undang-undang khusus yang saling melengkapi. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 mengatur aspek pengendalian, pengawasan, distribusi, serta pencegahan penyalahgunaan narkotika, sedangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 mengatur aspek pelayanan kesehatan, kewenangan tenaga kesehatan, serta pemenuhan hak pasien. Oleh karena itu, penggunaan asas *lex specialis* harus dilakukan secara proporsional dengan melihat objek norma yang sedang diterapkan.

Sebagai contoh, ketika suatu rumah sakit menggunakan morfin untuk terapi nyeri kanker berdasarkan standar profesi kedokteran, maka aspek pelayanan medis harus terlebih dahulu mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023. Akan tetapi, mekanisme pengadaan, penyimpanan, distribusi, pencatatan, dan pengawasan morfin tetap tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 beserta peraturan pelaksananya. Dengan demikian, kedua undang-undang tidak saling meniadakan, melainkan saling mengisi sesuai ruang lingkup pengaturannya.

[22] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 137–139.

b. Lex Posterior Derogat Legi Priori

Asas *lex posterior derogat legi priori* mengandung pengertian bahwa peraturan yang baru dapat mengesampingkan peraturan yang lama sepanjang mengatur materi yang sama dan terdapat pertentangan norma di antara keduanya. Asas ini dimaksudkan untuk menjaga relevansi hukum terhadap perkembangan masyarakat dan perubahan kebijakan negara.[23]

Dalam penelitian ini, penerapan asas *lex posterior* juga tidak dapat dilakukan secara mutlak hanya karena Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 lahir setelah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Hal tersebut disebabkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tidak secara eksplisit mencabut ataupun mengubah ketentuan mengenai pengendalian narkotika dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Dengan demikian, tidak terdapat dasar yuridis untuk menyatakan bahwa seluruh norma dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 telah kehilangan keberlakuannya.

Menurut penulis, fungsi asas *lex posterior* dalam penelitian ini bukan untuk menghapus keberlakuan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, melainkan menjadi indikator adanya perubahan orientasi politik hukum nasional. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 memperlihatkan pergeseran paradigma dari pendekatan yang semata-mata berorientasi pada pengendalian menuju pendekatan yang lebih menitikberatkan pada pemenuhan hak atas kesehatan. Pergeseran paradigma tersebut harus dipahami sebagai perkembangan kebijakan hukum yang melengkapi, bukan menggantikan, rezim pengendalian narkotika.

Dengan demikian, asas *lex posterior* harus dimaknai sebagai dasar untuk melakukan reinterpretasi terhadap norma-norma dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 agar selaras dengan perkembangan hukum kesehatan tanpa menghilangkan fungsi pengendalian narkotika.

c. Pendekatan Sistemik

Selain menggunakan asas-asas klasik dalam penyelesaian konflik norma, harmonisasi juga harus dilakukan melalui pendekatan sistemik (*systematic approach*). Pendekatan ini berangkat dari pemahaman bahwa hukum merupakan suatu sistem yang terdiri atas norma-norma yang saling berhubungan sehingga setiap norma tidak boleh ditafsirkan secara terpisah. Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa hukum harus dipahami sebagai suatu sistem yang utuh sehingga penerapan suatu norma harus selalu memperhatikan hubungan dengan norma lain dalam sistem hukum nasional.[24]

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan sistemik menghendaki agar Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 ditafsirkan secara terpadu dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28H ayat (1) yang menjamin hak setiap orang untuk memperoleh pelayanan kesehatan serta Pasal 28D ayat (1) yang menjamin kepastian hukum yang adil.

Menurut penulis, pendekatan sistemik merupakan metode harmonisasi yang paling tepat karena mampu mengintegrasikan tujuan pengendalian narkotika dengan perlindungan hak atas kesehatan. Melalui pendekatan ini, penggunaan narkotika untuk kepentingan medis tidak lagi dipandang sebagai pengecualian terhadap rezim pengendalian narkotika, tetapi sebagai bagian dari pelaksanaan hak konstitusional warga negara yang tetap berada dalam mekanisme pengawasan negara.

[23] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. ke-20 (Yogyakarta: Kanisius, 2023), hlm. 196–201.
[24] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 48–55.

Pendekatan sistemik juga menghindari penafsiran yang bersifat parsial. Apabila Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 hanya dipahami dari perspektif hukum pidana, maka tujuan pelayanan kesehatan akan terabaikan. Sebaliknya, apabila Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 hanya dipahami dari perspektif hak atas kesehatan tanpa memperhatikan rezim pengendalian narkotika, maka tujuan pencegahan penyalahgunaan narkotika menjadi tidak efektif. Oleh karena itu, pendekatan sistemik menghasilkan keseimbangan antara kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan hukum.

d. Penafsiran Teleologis

Penafsiran teleologis merupakan metode interpretasi hukum yang menitikberatkan pada tujuan (*telos*) dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Menurut Sudikno Mertokusumo, penafsiran teleologis digunakan ketika penerapan norma secara tekstual tidak lagi mampu menjawab perkembangan masyarakat sehingga diperlukan penafsiran berdasarkan tujuan pembentukan undang-undang.[25]

Dalam penelitian ini, penafsiran teleologis menjadi sangat relevan karena perkembangan ilmu kedokteran berlangsung jauh lebih cepat dibandingkan perkembangan regulasi narkotika. Ketika Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 dibentuk, orientasi utama pembentuk undang-undang adalah menanggulangi penyalahgunaan narkotika. Namun, perkembangan ilmu kesehatan menunjukkan bahwa beberapa jenis narkotika memiliki manfaat terapeutik yang signifikan dalam penanganan nyeri kronis, perawatan paliatif, anestesi, dan kondisi medis tertentu.

Menurut penulis, tujuan utama Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 bukanlah melarang penggunaan narkotika secara absolut, melainkan mencegah penyalahgunaan narkotika. Oleh karena itu, penggunaan narkotika yang dilakukan berdasarkan indikasi medis, standar profesi, dan mekanisme pengawasan yang ketat sejalan dengan tujuan pembentukan undang-undang tersebut. Dengan demikian, penafsiran teleologis memungkinkan kedua undang-undang dipahami sebagai instrumen hukum yang memiliki tujuan bersama, yaitu melindungi masyarakat.

Berdasarkan analisis tersebut, penulis berpendapat bahwa harmonisasi antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tidak cukup dilakukan melalui penerapan satu asas hukum saja. Harmonisasi harus menggunakan kombinasi antara asas *lex specialis derogat legi generali*, asas *lex posterior derogat legi priori*, pendekatan sistemik, dan penafsiran teleologis. Kombinasi tersebut mampu menghasilkan interpretasi hukum yang tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga menjaga keseimbangan antara kepentingan pengendalian narkotika dan pemenuhan hak atas kesehatan. Dengan demikian, penggunaan narkotika untuk kepentingan medis dapat dilaksanakan secara legal, akuntabel, dan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan tanpa mengurangi efektivitas upaya negara dalam memberantas penyalahgunaan narkotika.

4. Analisis Kebijakan Hukum Penggunaan Narkotika untuk Kepentingan Medis

Kebijakan hukum pemerintah mengenai pengaturan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis semestinya diarahkan pada upaya menyelaraskan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Kedua regulasi tersebut dibentuk dengan tujuan yang berbeda sehingga berpotensi menimbulkan ketidaksinkronan dalam penerapannya. Undang-Undang Narkotika lebih menitikberatkan pada aspek pengawasan,

[25] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar,* Edisi Revisi (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2018), hlm. 79–84.

pencegahan penyalahgunaan, serta pemberantasan peredaran gelap narkotika sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf b dan huruf c. Sebaliknya, Undang-Undang Kesehatan lebih mengedepankan jaminan pemenuhan hak setiap orang untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf c.

Perbedaan orientasi tersebut dapat memunculkan persoalan hukum dalam praktik pelayanan kesehatan, khususnya ketika tenaga medis membutuhkan narkotika sebagai bagian dari tindakan medis yang sah, namun penggunaannya dibatasi oleh ketentuan dalam Undang-Undang Narkotika yang cenderung berkarakter represif. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi tenaga kesehatan dalam menjalankan kewenangan profesionalnya sekaligus berpotensi menghambat terpenuhinya hak pasien untuk memperoleh pelayanan medis yang optimal. Atas dasar itu, langkah kebijakan yang perlu diprioritaskan oleh pemerintah adalah melakukan harmonisasi regulasi melalui penyelarasan norma antara kedua undang-undang tersebut. Harmonisasi tersebut bertujuan menciptakan sistem pengaturan yang seimbang, yakni tetap mempertahankan fungsi pengendalian terhadap penyalahgunaan narkotika sekaligus memberikan kepastian hukum bagi penggunaan narkotika yang dilakukan secara sah untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan pemenuhan hak pasien.

Kebijakan berikutnya adalah melakukan evaluasi terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 35 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa *"Narkotika Golongan I dilarang digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan."* Ketentuan tersebut disusun pada saat perkembangan ilmu pengetahuan mengenai manfaat terapeutik beberapa zat yang termasuk Narkotika Golongan I belum berkembang sebagaimana saat ini. Seiring dengan perkembangan riset medis internasional, terdapat berbagai penelitian yang menunjukkan bahwa beberapa zat yang sebelumnya dikategorikan memiliki risiko tinggi mulai diteliti manfaatnya untuk terapi penyakit tertentu, seperti nyeri kronis, epilepsi refrakter, maupun gangguan mental tertentu. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan hukum berupa mekanisme evaluasi berkala terhadap penggolongan narkotika berdasarkan perkembangan ilmu pengetahuan dan bukti ilmiah (evidence-based policy), tanpa menghilangkan prinsip kehati-hatian dan pengawasan yang ketat. Kebijakan tersebut tidak berarti melegalkan penggunaan Narkotika Golongan I secara bebas, melainkan membuka ruang hukum bagi penelitian dan kemungkinan pemanfaatan medis apabila telah memenuhi persyaratan ilmiah, etik, dan regulatif yang ketat

Selain melakukan harmonisasi norma, pemerintah juga perlu memperkuat perlindungan hukum bagi tenaga medis dan tenaga kesehatan yang menggunakan narkotika secara sah dalam pelayanan kesehatan. Pasal 273 ayat (1) huruf a UU Nomor 17 Tahun 2023 telah memberikan hak kepada tenaga medis dan tenaga kesehatan untuk memperoleh perlindungan hukum sepanjang melaksanakan praktik sesuai standar profesi, standar pelayanan profesi, standar prosedur operasional, etika profesi, dan kebutuhan kesehatan pasien. Namun, perlindungan tersebut belum diintegrasikan secara eksplisit dengan rezim pengaturan dalam UU Narkotika. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan hukum berupa penyusunan peraturan pelaksana yang secara tegas mengatur bahwa tenaga medis yang menggunakan narkotika berdasarkan indikasi medis, sesuai standar profesi, memiliki kewenangan, serta memenuhi ketentuan administrasi tidak dapat dipersamakan dengan pelaku penyalahgunaan narkotika. Kebijakan ini penting untuk memberikan kepastian hukum sekaligus menghindari kriminalisasi terhadap tenaga kesehatan yang menjalankan profesinya secara profesional.

Selanjutnya, pemerintah perlu membangun sistem pengawasan yang modern dan berbasis risiko (risk-based supervision) terhadap penggunaan narkotika dalam pelayanan kesehatan. Pengawasan tidak hanya berorientasi pada penindakan pidana, tetapi juga diarahkan pada pencegahan penyimpangan melalui sistem pencatatan elektronik, resep elektronik (e-prescribing), rekam medis elektronik, audit penggunaan narkotika di fasilitas pelayanan kesehatan, serta integrasi data antara Kementerian Kesehatan, Badan Pengawas Obat dan Makanan, dan Badan Narkotika Nasional. Pendekatan tersebut akan meningkatkan efektivitas pengawasan tanpa menghambat akses pasien terhadap terapi yang diperlukan. Dengan demikian, tujuan pengendalian narkotika sebagaimana diatur dalam Pasal 4, Pasal 60, dan Pasal 61 UU Nomor 35 Tahun 2009 tetap dapat tercapai, sekaligus mendukung penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang aman dan bermutu sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 274 huruf a UU Nomor 17 Tahun 2023.

Menurut penulis, kebijakan hukum penggunaan narkotika untuk kepentingan medis harus diarahkan pada pembentukan sistem hukum yang adaptif terhadap perkembangan ilmu pengetahuan tanpa mengurangi efektivitas pengendalian narkotika. Larangan yang bersifat mutlak memang memberikan kepastian dalam aspek penegakan hukum, tetapi dapat menjadi kurang responsif apabila perkembangan ilmu kedokteran menunjukkan adanya manfaat terapeutik baru yang signifikan. Oleh karena itu, pemerintah perlu menggeser orientasi kebijakan dari pendekatan yang semata-mata represif menuju pendekatan yang lebih seimbang antara drug control dan health protection. Pergeseran tersebut bukan berarti melegalkan penggunaan narkotika secara bebas, melainkan membangun mekanisme hukum yang memungkinkan pemanfaatan narkotika untuk kepentingan medis berdasarkan bukti ilmiah, standar profesi, pengawasan yang ketat, dan prinsip kehati-hatian.

Selain itu, harmonisasi regulasi harus disertai dengan penguatan perlindungan hukum bagi tenaga medis dan tenaga kesehatan agar mereka dapat menjalankan kewajiban profesional tanpa kekhawatiran terhadap kriminalisasi yang tidak proporsional. Di sisi lain, hak pasien untuk memperoleh terapi yang paling tepat juga harus menjadi pertimbangan utama dalam pembentukan kebijakan. Dengan demikian, kebijakan hukum yang ideal bukan hanya berfungsi sebagai instrumen pengendalian narkotika, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan. Pendekatan ini selaras dengan prinsip negara hukum yang menghendaki agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan mampu menjawab kebutuhan masyarakat sekaligus mengakomodasi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi secara bertanggung jawab.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penggunaan narkotika untuk kepentingan medis dapat dilakukan sepanjang memenuhi standar materi, standar pelayanan, serta dilakukan oleh tenaga kesehatan yang memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud dengan pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Undang-Undang No.35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan belum harmonis di bidang penggunaan untuk kepentingan medis. Narkotika untuk kepentingan medis yang dilarang oleh Undang-Undang No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika ternyata dimungkinkan dan digunakan jika sesuai dengan standar-standar terapi menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2023.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, pemerintah bersama lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan perlu melakukan evaluasi terhadap pengaturan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis guna mewujudkan sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Upaya tersebut dapat diwujudkan melalui penyusunan peraturan pelaksana yang mengatur secara jelas mekanisme penggunaan narkotika untuk pelayanan kesehatan, penelitian medis, serta perlindungan hukum bagi tenaga kesehatan yang menjalankan profesinya sesuai standar pelayanan medis. Selain itu, Kementerian Kesehatan bersama instansi terkait perlu memperkuat sistem pengawasan, distribusi, dan pemanfaatan narkotika untuk kepentingan medis agar penggunaannya tetap berada dalam koridor hukum dan etika profesi, disertai penyusunan pedoman teknis yang memberikan kepastian hukum mengenai tata cara penggunaan narkotika dalam praktik pelayanan kesehatan.

Tenaga kesehatan diharapkan senantiasa melaksanakan penggunaan narkotika untuk kepentingan medis berdasarkan standar profesi, standar pelayanan kesehatan, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian untuk mencegah penyalahgunaan maupun risiko pertanggungjawaban hukum. Adapun penelitian ini masih terbatas pada kajian hukum normatif mengenai pengaturan dan sinkronisasi penggunaan narkotika untuk kepentingan medis, sehingga penelitian selanjutnya diharapkan dapat mengembangkan kajian melalui pendekatan empiris maupun perbandingan hukum dengan negara lain guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai implementasi penggunaan narkotika dalam praktik pelayanan kesehatan serta efektivitas pengaturannya di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

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

Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana, 2016.

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

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Bagir Manan. *Menemukan Kembali: Pembangunan Hukum Nasional*. Malang: Setara Press, 2023.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

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

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Cetakan ke-20. Yogyakarta: Kanisius, 2023.

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

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Maha Karya Pustaka, 2022.

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

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2018.

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

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014.

Radbruch, Gustav. *Legal Philosophy*. Dalam *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1950.

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

Jurnal

Bouothmani, A., R. Gutierrez, A. Lamrous, et al. "Access to Opioids for Palliative Care in Humanitarian Settings: Two Case Studies." *BMC Palliative Care* 24, No. 90 (2025).

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

Ilfas, M. N. "Kajian Yuridis terhadap Narkotika Golongan I untuk Kebutuhan Medis dan Pelayanan Kesehatan: Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 106/PUU-XVIII/2020." *Lex Administratum* 11, No. 5 (2023).

Kurnia, Ade Fajri. "Jaminan Kesehatan Nasional Sebagai Bagian Sistem Kesehatan Nasional untuk Memenuhi Hak Warga Negara Dalam Memperoleh Kesehatan." *Jurnal Gagasan Hukum* 7, No. 2 (2026).

Nurnaeni, dan Syamsul Bachri. "Kesehatan Masyarakat dan Tanggung Jawab Hukum Negara." *Jurnal Berita Kesehatan* 18, No. 2 (2025).

Scharonow, O., S. Vilcane, C. Weilbach, dan M. Scharonow. "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 (2024): 345–356.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5062).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6887).