

SINDIKAT NARKOBA DI INDONESIA DAN ANTISIPASINYA

Oleh :
*Mardjono Reksodiputro*¹

Abstrak

Ancaman narkoba yang makin meluas di Indonesia, dengan target dapat melakukan usaha penanggulangan secara terarah, terpadu dan menyeluruh (istilah panitia “*terintegrasi dan komprehensif*”). Semboyan yang dicanangkan adalah “*Indonesia Bebas Narkoba 2015*” ! Suatu target yang sungguh ambisius dan entah telah dipikirkan, diteliti dan direncanakan atau belum ?!. Untuk menghadapi ancaman ini melalui tulisan ini memberikan masukan narkoba dari sudut kriminologi, HAM, evaluasi strategi, dan law enforcement strategies.

Kata Kunci : Narkoba, Antisipasinya

Pendahuluan

Makalah ini merupakan penyempurnaan dari makalah lama yang saya sampaikan dalam salah satu Seminar Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam bulan Februari 2011 di Jakarta. Tujuan BNN menyelenggarakan seminar ini adalah dalam rangka menggali masukan masyarakat untuk menghadapi ancaman narkoba yang makin meluas di Indonesia, dengan target dapat melakukan usaha penanggulangan secara terarah, terpadu dan menyeluruh (istilah panitia “*terintegrasi dan komprehensif*”).

* Gurubesar Universitas Indonesia (pensiun 2002); Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila; Sekretaris Komisi Hukum Nasional R,I;Ketua Sub-Program Kekhususan Hukum Pidana Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia; Dosen luar biasa Program Magister Universitas Batanghari,Jambi; Teman Serikat Kantor Hukum Ali Budiardjo,Nugroho,Reksodiputro di Jakarta

Semboyan yang dicanangkan adalah “Indonesia Bebas Narkoba 2015” ! Suatu target yang sungguh ambisius dan entah telah dipikirkan, diteliti dan direncanakan atau belum ?!

Namun demikian saya telah berusaha memberikan beberapa masukan untuk membantu Seminar ini dengan berpedoman pada judul dan TOR yang diberikan. Memang judul agak saya ubah untuk membatasi luas lingkup permasalahan yang diminta, antara lain tentu karena pengetahuan dan hasil penelitian *internet* saya yang terbatas, serta berpedoman pada bahan-bahan yang saya peroleh dari BNN.

Menurut saya dengan judul asli yang diberikan, harusnya saya melakukan tahap-tahap berikut :

- 1) Mengidentifikasi perkembangan terkini (*current trends*) pengaruh sindikat narkoba internasional pada meningkatnya peredaran narkoba ilegal di Indonesia.
- 2) Berdasarkan identifikasi tersebut berusaha membuat gambaran deskriptif tentang efektivitas penegakan hukum di Indonesia, menghadapi ancaman bahaya narkoba tersebut.
- 3) Menilai (*assess*) implikasi peranan sindikat narkoba terhadap efektivitas penegakan hukum.
- 4) Menyarankan bagaimana gambaran efektivitas penegakan hukum itu dapat digunakan untuk mengantisipasi perkembangan selanjutnya serta apa yang perlu dilakukan (*review & analysis*).

Ternyata bahan-bahan yang saya peroleh dari panitia seminar dan yang saya kumpulkan sendiri, tidak dapat memenuhi tahap-tahap diatas. Waktu yang diberikan juga sangat terbatas (kurang

lebih satu bulan) dan karena itu makalah ini masih jauh dari harapan panitia.

Pendekatan Kriminologi

Saya diminta berbicara dari sudut pandang kriminologi. Perlu saya jelaskan bahwa berbeda dengan *juristic approach* (pendekatan yuridis), yang melihat kejahatan itu secara normatif, maka Kriminologi melihat kejahatan itu sebagai suatu gejala sosial dan sebagai suatu perilaku manusia yang menyimpang dari norma dan nilai dominan dalam masyarakat. Pendekatan seperti ini akan membawa kita kepada usaha pemahaman mengapa perilaku itu (dalam hal ini pelanggaran UU Narkoba) banyak terjadi dan (mungkin) meningkat.

Dari sudut pandang Kriminologi, maka pemahaman yang baik tentang kejahatan (termasuk perkembangannya dalam masyarakat) tidak mungkin didapat tanpa mengetahui (pula) sistem yang dibangun untuk mengurangi kejahatan tersebut (dalam hal ini penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba) serta cara melindungi masyarakat agar tidak menjadi korban.

Dalam konteks pembangunan, maka memang dapat dikatakan bahwa dalam lebih 50 tahun (setengah abad) kita telah berhasil mengelola pembangunan makro-ekonomi dengan cukup baik. Namun, menurut hemat saya tidak jarang kita lalai mengantisipasi dan mengendalikan berbagai masalah sosial yang timbul dari pembangunan yang cepat (*rapid social change*). Misalnya: urbanisasi, sebagai masalah sampingan industrialisasi; melebarnya jurang kaya – miskin, dan bertambahnya “orang-miskin”; sistem

peradilan pidana (SPP) yang tidak/kurang memperhatikan pengaruh faktor ekonomi dalam memberi keadilan; perkembangan bentuk dan kenaikan jumlah kejahatan, dsbnya.

Menurut saya dalam mengidentifikasi dan memahami perkembangan terkini (*current trends*), turutan-turutan dari pembangunan kita itu perlu mendapat perhatian yang benar. Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba (yang meningkat) merupakan pula dampak dari pembangunan yang dilakukan dan bertambahnya kemakmuran dalam masyarakat. Dalam Kriminologi terdapat pula pendapat bahwa gejala kriminalitas merupakan pula suatu kelanjutan dari kegiatan dan pertumbuhan ekonomi (*direct relationship*).

Pendekatan HAM

Masalah narkoba juga mempunyai dimensi hak asasi manusia. Dalam sejumlah bahan pustaka luar negeri yang mendekati permasalahan ini dari sifat ketergantungan (*addiction*), dianjurkan agar pengguna-narkoba *tidak* diberi pidana (*straf*), tetapi diberi “tindakan” (*maatregel*). Konsep “tindakan” sebagai ganti “pidana” (sebagai pilihan oleh Hakim) memang baru direncanakan dalam RUU KUHP yang sekarang berada di KemHukHam. Kesimpulan Survei Nasional bahwa “dalam kurun waktu 6 tahun (2003 – 2009) angka penyalahgunaan narkoba relatif stabil” pada kelompok Pelajar dan Mahasiswa di 33 Propinsi (Himpunan Hasil Penelitian...Tahun 2009 dari BNN, hal 6), harus ditanggapi serius tetapi juga skeptis. Begitu pula laporan dalam buku yang sama tentang keadaan penyalahgunaan narkoba di lingkungan Pekerja di

10 Propinsi (hal.63) serta Diskusi dan Rekomendasi dalam laporan tentang Pasien di Tempat Terapi dan Rehabilitasi di 13 Propinsi (hal 161). Menurut saya kita harus berani “berinovasi” dalam menghadapi ancaman narkoba ini. Saya ingat dalam tahun masih “panasnya” perang-dingin Amerika – Uni Sovyet, pernah ada “tuduhan” komunis mempergunakan narkoba untuk “melemahkan” kelompok muda Amerika. Benar-tidaknya tidak pernah terbukti. Tapi jelas sampai sekarangpun Amerika Serikat belum dapat mengatasi masalah narkoba dalam masyarakatnya. Padahal Amerika Serikat termasuk negara Barat dengan ekonomi yang sangat maju dan mempunyai alat penegak hukum yang canggih dalam memerangi narkoba di negaranya.

Dalam kerangka di atas ini, saya ingin mengingatkan adanya, paling tidak, dua pedoman HAM dalam SPP, untuk memerangi narkoba dalam masyarakat :

- 1) Meskipun seorang warganegara telah melakukan suatu perbuatan yang sangat tercela (*menjadi pengguna-narkoba*), namun hak-haknya sebagai warganegara tidak hilang (baik sebagai, Tersangka, Terdakwa, maupun Terpidana). Dan *adalah kewajiban dan tanggungjawab Negara merehabilitasi si pengguna-narkoba..*
- 2) Yang selalu harus diingat adalah bahwa untuk diri-sendiri kita dapat mendisiplin diri untuk tidak melanggar hukum – tetapi dapatkah kita menjamin pada diri kita bahwa kita akan “*bebas dari risiko*” menjadi Tersangka, Terdakwa ataupun Terpidana ? (*Ingat risiko menerima titipan bingkisan di Bandara Udara dari orang yang tidak kita kenal dengan baik !*) (*Ingat adanya*

bahaya narkoba yang mengancam anak atau cucu kita di sekolah dan tempat bermain!)

Ancaman Narkoba

Dalam sistem hukum Indonesia, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba memang dipandang sebagai masalah besar dan berbagai peraturan diterbitkan, juga pidana terhadap pelanggar ditinggikan, lembaga pemasyarakatan khusus diadakan, serta penegakan hukum ditingkatkan a.l dengan pembentukan Badan Narkotika Nasional (BNN).

Masalah narkoba ini ada di seluruh dunia (terutama di negara Barat yang maju ekonominya !), dan dikenal dalam bahan pustaka sebagai “*substance abuse*” yang meliputi narkoba, tetapi juga alkohol (dan sekarang mulai juga ditujukan kepada tembakau/rokok !). Dalam banyak penelitian Kriminologi masalah ini juga terkait dengan meningkatnya kejahatan harta-benda (*crimes agaist property*). Tetapi bahan pustaka juga mengakui bahwa penelitian – penelitian tersebut cenderung “tidak-adil”(bias) terhadap pengguna-narkoba dari kalangan miskin, karena kegiatan penggunaan narkoba oleh kalangan kaya (*middle class youth & business people*) sukar dideteksi dan lebih sukar lagi masuk dalam statistik kriminal. Hal ini juga (harus berani diakui) terjadi di Indonesia !

Dalam usaha menanggulangi ancaman narkoba ini perlu diperhatikan adanya tiga aliran-besar (*school of thoughts – mashab*), yang masing-masing mempunyai pengikut, baik

dikalangan akademisi, kalangan politisi (pembuat kebijakan) maupun aparat penegakan hukum :

- 1) Masalah narkoba dianggap sebagai “*victimless public order crime*” (serupa pornografi, kegiatan homoseksual orang dewasa, dan pelacuran) dan justru kebijakan *legalisasi* akan dapat *memberantas* mereka yang menarik keuntungan dari larangan ini (para pemasok/*supplier* narkoba), mereka yang mendapat untung besar dari adanya larangan, sehingga terjadi perdagangan *gelapnya* seperti terjadi sekarang ini, yang memberi keuntungan besar pada para pemasok/ *supplier* narkoba yang memonopoli pasar dan dapat menetapkan harga tinggi ;
- 2) Bahaya narkoba adalah *ketergantungannya* (serupa, tetapi lebih berat dari ketergantungan pada rokok) dan keterkaitannya dengan kejahatan (terutama bagi orang miskin, yang tidak mampu membeli – tetapi tentu tidak untuk orang kaya yang sanggup membeli dengan harga mahal yang ditentukan pemasok dan distributor narkoba !), karena itu peredaran yang terbatas dan pemantauannya (seperti pada rokok dan alkohol dengan label-peringatan bahaya dan pembatasan jenis pemakaiannya) perlu diatur Negara secara adil;
- 3) Masalah narkoba memang *perlu pengaturan*, tetapi sebaiknya *dibedakan* antara pengguna/*addict* dari penjual, distributor di jalanan, dan pemasok importir. Malah ada saran agar: memiliki” bahan ini untuk keperluan-sendiri harus dilegalisasi (sudah dilakukan di Inggris dan Belanda), tetapi penjualannya dan distribusinya yang tidak sah harus dihukum berat (*bandingkan* dengan Singapura dan Malaysia, dimana “pemilik sejumlah

minimum gram tertentu akan mendapat pidana-mati”- falsafah pemedanaannya: hal ini akan mengurangi pemakai dan menghilangkan pasar serta pemasok dan distributor narkoba – hasilnya memang belum pernah dikaji, terutama apakah ada pemasok narkoba yang tertangkap dan dihukum mati). Pengaturan yan disarankan di sini diharapkan akan menghilangkan keuntungan penjualan tidak-sah dan memungkinkan Negara membantu para pengguna untuk “merekabilitasi – diri” dengan pengobatan (seperti “kecanduan” alkohol dan rokok !).

Kalau dipandang dari sudut ketiga pendekatan mashab tersebut diatas, Indonesia telah memilih yang kedua (*prohibition*), meskipun tidak seketat Singapura dan Malaysia (dengan (*mandatory capital punishment* !).Dan dari observasi serta pengetahuan saya berdasarkan media cetak,TV dan bahan-bahan yang diterima dari BNN, maka Indonesia telah memilih strategi penanggulangan masalah ini melalui “pemedanaan” (*punishment strategies*) – *pelanggar UU Narkoba (semua) mendapat hukuman berat, juga disediakan Lembaga Pemasyarakatan Khusus (atau Bagian Khusus) untuk Terpidana Narkoba (tetapi ternyata “Bisnis Narkoba” juga malah terjadi di Lembaga-Lembaga Pemasyarakatan dan dalam keadaan terlindungi – sungguh ironis – mengapa Dirjen Pemasyarakatan tidak merasa “bersalah” dan mengundurkan diri secara jantan dan terhormat ?*).

Dalam bahan pustaka Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana (SPP) dikenal pula beberapa strategi pokok lain untuk menghadapi ancaman narkoba ini, yaitu:

a) *Law Enforcement Strategies* - di Indonesia dilakukan oleh BNN dan Kepolisian, a.l melalui pencegahan masuknya narkoba melalui bandara udara, razia di beberapa tempat (yang diketahui) untuk pembuatan narkoba (terutama sabu-sabu dan ekstasi), razia pengguna-narkoba di Diskotik dan tempat-tempat umum, dan mungkin juga penggunaan *undercover agents* (masalah “agen provokator” perlu diperhatikan) – *Namun pertanyaan pokok adalah “bagaimana dengan penindakan kepada supplier-supplier besar yang berlindung di bawah “organized crime” / sindikat-narkoba ?* (lihat pula Survey Pusat Penelitian BNN 2009, Kesimpulan Rekomendasi, hal 29 – 30).

b) *Community Strategies* – fokus di sini adalah pada penyertaan komuniti dan/atau organisasi (lokal di daerah) membantu “perang terhadap narkoba” ini. Saya tidak begitu jelas tentang apa yang dilakukan secara serius dan sistematis di Indonesia, kalau membaca kesimpulan dan saran Survey Pusat Penelitian BNN 2009, “*BNN perlu menggalang kerja sama yang lebih baik ...*”, maka perlu ada gagasan inovatif mengajak partisipasi masyarakat (jangan seperti mengajak partisipasi masyarakat “menanggulangi sampah”, tetapi tidak menyediakan tempat dan cara menghadapi timbunan sampah) – (pengguna-narkoba sering pula diperlakukan seperti “sampah” dan di”timbun” dalam LP-LP, untuk menjadi mangsa para distributor narkoba di LP). Program yang mungkin dapat lebih jauh dikembangkan adalah misalnya; kerjasama dalam “pemolisian komuniti”, bantu para pengguna-narkoba (*Narcotics Anonymous*), membantu sekolah-sekolah jadi “*drug free schools*”. Yang penting di sini adalah

jangan janji yang muluk-muluk ; jangan dijadikan sekedar bagian “kampanye politik”, dan jangan berbohong !

c) Di Amerika Serikat banyak dana dikeluarkan untuk suatu program nasional yang dikenal dengan nama Program *DARE (Drug Abuse Resistance Education)*. Intinya mengajak “*Say No to Drugs*”. Ada 5 *focus areas* utama :

1. *Providing accurate information about tobacco, alcohol and drugs.*
2. *Teaching students techniques to resist peer pressure;*
3. *Teaching students respect for the law and law enforcers;*
4. *Giving students ideas for alternatives to drug use;*
5. *Building the self-esteem of students.*

Dalam melawan ancaman narkoba, pengguna-narkoba dalam hal ini dihargai sebagai “korban” keadaan masyarakat dan situasi pribadi. Dikatakan “*young students need specific analytical and social skills to resist peer pressure and refuse drugs*”. Kita mengenal gencarnya pelaku-pelaku bisnis mempromosikan dagangan mereka melalui “*peer group pressure*” dan bisnis narkoba tentu tidak terkecuali !

Evaluasi Tentang Strategi

Pelajaran yang harus kita simak dan pikirkan/tarik adalah bahwa merupakan kenyataan pahit, usaha “negara-negara di dunia maju dan kaya” untuk memerangi narkoba dengan biaya besar (dilaporkan bahwa biaya di USA per tahun adalah US\$ 30 Milyar),

tidak dapat membendung perkembangan pengguna –narkoba. Pendapat ini dapat menggambarkan frustrasi alat penegak hukum:

“It is difficult to get people out of the drug culture, because of the enormous profits involved in the drug trade” (yang dimaksud di sini adalah keuntungan besar dari sindikat narkoba – perhatikan apa yang terjadi di Columbia dan Mexico !) –*“the so called war on drugs is expensive”* (sama dengan perang melawan korupsi dan manipulasi pajak di Indonesia ?!).

Di Amerika Serikat ada pendapat untuk melakukan *legalisasi* atau *de-kriminalisasi* dalam menghadapi masalah narkoba (terutama untuk pengguna-narkoba/*addicts*- lihat Mashab/Aliran ke-3 di atas). Pelajaran yang mereka rujuk adalah periode/ masa yang dikenal sebagai *“Alcohol Prohibition Era”* (1919 – 1933) yang telah menumbuhkan a.l *organized crime* dibawah kepemimpinan Al Capone.

Pendapat ini mendapat tantangan keras a.l dengan alasan :

- a)*Legalization would increase the nation’s rate of drug usage’ creting even a large group of non-productuve, drug dependent people who must be cared for by the rest of society;* (intinya : legalisasi akan meningkatkan pemakai narkoba – mereka akan menjadi penduduk yang non-produktif, yang kemudian jadi beban masyarakat);
- b)*The problem of alcoholism should serve as a warning of what can happen when drugs are made readily available;* (intinya:

kita harus belajar dari pengalaman menjadikan alcohol mudah diperoleh);

c) *Decriminalization or legalization of drugs is unlikely in the near future, but further study is warranted* (intinya : de-kriminalisasi atau legalisasi belum waktunya dalam waktu dekat, namun kita tetap harus melakukan studi tentang kemungkinan ini).

Law Enforcement Strategies

Kenyataan yang tidak boleh dilupakan mereka yang bergerak (berprofesi sebagai) penegak hukum (pidana) adalah a.l bahwa ada beberapa perilaku manusia yang dilarang dan diancam pidana oleh negara, tetapi justru larangan ini telah menimbulkan keuntungan besar bagi sebagian orang (atau perusahaan). Ini dilemanya ! Kenyataan ini menimbulkan kesimpulan “*enormous profits are invoved in the drug trade*”- di Amerika Serikat setiap tahun masuk secara gelap/*illegal* +/- 60 ton cocaine, yang punya nilai pasar (*street value*) US\$ 17 Milyar.

Keuntungan besar seperti ini tentunya menarik bagi kejahatan terorganisasi (KTO- *organized crime*). Tentu bukan mustahil bahwa hal ini juga akan atau sudah terjadi di Indonesia. Menurut saya strategi penegakan hukum (terutama oleh BNN) yang harus dilakukan bila terbukti telah terjadi KTO oleh “sindikata narkoba” di Indonesia adalah memfokuskan “*perang terhadap narkoba*” kepada KTO atau sindikat-sindikata narkoba yang merupakan *supplier* untuk “distribusi-jalanan”.

Yang menarik perhatian bagi para ahli/pemerhati Kriminologi adalah a.l bahwa dengan menarik pelajaran dari perkembangan

sejumlah kejahatan di dunia, maka terlihat bahwa peredaran narkoba (*drug abuse and illegal drug trade*) berjalan parallel/sejajar dengan kemajuan ekonomi masyarakat. Kesimpulan sementara adalah bahwa memang *profit besar* terdapat dalam masyarakat makmur, karena berkembangnya “*drug culture*” (budaya “narkoba” yang a.l. dibawa oleh “dunia gemerlap malam”- “dugem” – dan dunia hiburan).

Kesimpulan Termasuk Saran

- 1)Sebaiknya strategi penegakan hukum yang dijalankan oleh BNN difokuskan pada “perang melawan sindikat narkoba”, khususnya sindikat-narkoba yang merupakan bagian dari jaringan kejahatan terorganisasi global (*KTO-Global Organized Crime*). Hal ini *tidak berarti* bahwa Kepolisian *dilarang menangani Kasus Kejahatan Narkoba!*
- 2)Dalam sejumlah penelitian luar-negeri tentang KTO digambarkan luasnya (dan tersamarnya) jaringan KTO sampai pula ke dalam organisasi yang sah. Secara garis besar ada tiga jenis “bentuk bisnis” KTO :
 - a. Merupakan “perusahaan kedok” (dibentuk khusus untuk kejahatan tsb);
 - b. Berperan sebagai perusahaan yang melakukan bisnis-sah, tetapi dengan kejahatan bersangkutan sebagai kegiatan sampingan;
 - c. Memang dikenal sebagai perusahaan yang selalu melakukan usaha yang sah, tetapi membiarkan/mentolerir terjadinya kejahatan di sekitar lingkup kerja mereka.

- 3) Bentuk “jaringan KTO” dalam 2a di atas pada umumnya berbentuk lapisan/tingkatan sebagai berikut (berdasarkan penelitian di Amerika Serikat):
- Di lapis bawah terdapat para penyedia barang dan jasa tidak-sah, mereka dinamakan “*Racketeers*”, yang melakukan distribusi narkoba ke pedagang – eceran di jalan-jalan atau tempat penjualan tersembunyi;
 - Di lapis tengah terdapat para pengelola (manajer) yang disebut juga sebagai “*Organizers*” , terdiri dari orang-orang profesional dalam bidangnya dan mungkin bergerak juga di bidang Bisnis, Politik, Penegakan Hukum (Polisi dan JPU serta termasuk Advokat, Notaris dan Hakim), dsbnya;
 - Di lapis atas adalah para penyanggah dana yang dinamakan “*Financiers*”, terdiri dari pengusaha-pengusaha “kakap” (besar) di bidang perdagangan, industri, perbankan ,dsbnya.
- 4) Pelaksanaan penegakan hukum, diakui di Amerika Serikat, pada umumnya hanya dapat mengenai “lapis bawah” (*racketeers*) beserta anak buah mereka (di Indonesia mungkin para “preman”) yang melakukan penjualan-eceran;
- 5) Saran saya adalah bahwa kepada para pengguna-narkoba yang telah menjadi “*addict*”, Negara (terutama alat Penegak Hukum) memperlakukan mereka sebagai “korban” dan disalurkan ke panti-panti rehabilitasi khusus, dan apabila menjadi kasus ke pengadilan pidana, maka Majelis Hakim mengirim mereka ke panti-panti tersebut. Memasukkan mereka ke Lembaga Pemasarakatan harus dihindari, apalagi “*rahasia umum*”

mengatakan bahwa “bisnis narkoba” yang paling aman dewasa ini di Indonesia adalah di dalam LP.

- 6) Dengan memperhatikan ancaman-bahaya yang ada dari pihak “sindikata- narkoba” (ingat peristiwa-peristiwa di Italia), maka sebaiknya dibentuk Jaksa/PU khusus Narkoba dan juga Pengadilan Khusus Narkoba - ini tentu bukan untuk menjadikan mereka “target-bahaya”, tetapi karena kasus melawan “sindikata-narkoba” memang memerlukan keahlian khusus (seperti juga “perang melawan korupsi), jadikan ini sebagai “*extra-ordinary crime*”.

Daftar Pustaka

- Hadiman. H. S.H. *Menguak Misteri Maraknya Narkotika Di Indonesia*, Penerbit Koperasi Mitra Usaha BIMMAS POLRI, 1999.
- Harlina Lydia Martono, dr.S.K.M. *Pencegahan dan Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba Berbasis Sekolah*, PT. Balai Pustaka, 2006.
- Sasangka Hari, Drs., S.H.M.H., *Narkotika Psicotropika Dalam Hukum Pidana*, Mandar Maju Bandung, 2003.