

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Eskalasi penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif (napza) di masyarakat menjadi semakin nyata baik ditinjau dari segi lingkup dan skalanya. Survei yang diselenggarakan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) bekerjasama dengan Universitas Indonesia pada tahun 2005, 2011, dan 2014 menunjukkan bahwa prevalensi penyalahgunaan obat di Indonesia terus meningkat diantara pengguna rekreasional (pengguna yang mengkonsumsi hanya untuk kesenangan sesaat) dan pengguna intensif (pengguna rutin yang sudah tergantung). Di dalam kurun waktu enam bulan peningkatannya mencapai 50 %. Di sisi lain terjadi level ketergantungan diantara pengguna dengan jarum suntik dan non jarum suntik Lai et. al (2013).

Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang pengendalian obat, dan menerapkan kebijakan hukum pidana atas perbuatan menyimpan, memasok, dan menggunakan napza. Konvensi-konvensi itu adalah: Konvensi Tunggal PBB tentang Napza Tahun 1961 (1961 UN *Single Convention on Narcotic Drugs*), Konvensi PBB tentang Psikotropika Tahun 1971 (1971 UN *Convention on Psychotropic Drugs*), dan Konvensi PBB tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Napza dan Psikotropika Tahun 1988, Konvensi Wina 1988 (1988 UN *Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*).

Kebijakan Indonesia dalam melakukan kontrol terhadap produksi, peredaran, perdagangan dan penyalahgunaan napza, ternyata lebih

menekankan pada upaya represif melalui penerapan hukum pidana. untuk menghalangi ketersediaan Napza, serta ancaman hukuman yang berat guna mencegah permintaan, sebagai strategi utama dalam menghambat sehingga akhirnya menghapuskan peredaran gelap napza (IDPC, 2012).

Sanksi pidana berupa hukuman mati bahkan diterapkan terhadap perbuatan menyalahgunakan napza kategori berat. Adopsi konvensi PBB ke dalam peraturan perundang-undangan Indonesia mengenai napza diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika. Adanya pidana mati atau penjara seumur hidup atau 20 tahun atas perbuatan menggunakan zat psikotropika golongan I secara terorganisir diatur di dalam Pasal 59 ayat (2) UU Psikotropika No. 5 Tahun 1997.

Kebijakan itu ternyata tidak dapat mengendalikan tingkat produksi, peredaran, dan penggunaan napza secara efektif, dan bahkan menimbulkan komplikasi berupa pelanggaran hak asasi manusia, kriminalisasi, serta korupsi yang meluas di kalangan Aparat Penegak Hukum (APH). Hal itu terlihat dari beberapa indikasi sebagai berikut (IDPC, 2012):

- a. Kebijakan ini telah terbukti tidak dapat mengurangi tingkat peredaran gelap Napza dengan signifikan dan berkelanjutan
- b. Implementasi sistem pengawasan Napza yang ada saat ini mengarah kepada dampak buruk yang signifikan – contohnya, peningkatan keuntungan dan jangkauan kejahatan yang terorganisir
- c. Peningkatan permasalahan kesehatan dan sosial di kalangan para pengguna Napza telah mendorong dilakukannya penelitian mengenai dampak kriminalisasi dan marginalisasi.

- d. Beberapa dampak buruk terkait dengan Napza dapat ditangani secara efektif melalui kebijakan yang tujuan utamanya bukanlah untuk mengurangi kecenderungan penggunaan Napza atau tingkat peredaran Napza
- e. PBB telah menyatakan keprihatinannya terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dalam kegiatan pengawasan Napza demi terwujudnya tujuan pengawasan Napza.

Ketidakefektifan itu telah mendorong pemerintah untuk mengoreksi kebijakannya tentang pengendalian penyalahgunaan narkoba. Upaya perbaikan itu dilakukan dengan merevisi UU Psikotropika No.5/1997 menjadi Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika. Pada undang-undang ini penyalahgunaan narkoba tidak serta merta dipidana dengan hukuman penjara, tetapi terbuka peluang untuk direhabilitasi apabila kondisi dan persyaratannya terpenuhi.

Upaya kontrol yang efektif akan dapat menurunkan angka peredaran dan penyalahgunaan napza atau narkoba sampai pada taraf minimal. Sebaliknya, kontrol yang tidak efektif tidak dapat mengurangi dan bahkan akan meningkatkannya. Salah satu fakta empiris mengenai ketidakefektifan upaya pengendalian narkoba, dapat diamati di kota Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, Provinsi Jawa Timur dari peningkatan jumlah kasus narkoba yang masuk proses peradilan pidana.

Hasil pengamatan pra penelitian dan studi pustaka yang dilakukan pada bulan Januari tahun 2019, menunjukkan bahwa dalam kurun waktu antara tahun 2014 – 2017, tiap tahun jumlah kasus terus meningkat secara signifikan. Data kasus penyalahgunaan narkoba yang yang disidangkan dalam proses peradilan

pidana di Pengadilan Negeri Bangkalan pada periode 2014 – 2017 pada Tabel 1.1 :

Tabel 1.1.

Data Kasus Penyalahgunaan Narkoba Di Bangkalan Periode 2014 - 2017

Tahun	JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGUST	SEPT	OKT	NOV	DES	JML	%
2014	1	1	3	3	2	0	2	0	1	0	1	0	14	
2016	2	1	6	8	3	16	1	1	4	5	3	4	54	74
2017	3	7	7	13	3	3	4	8	4	9	6	9	76	40
Rata-rata Peningkatan per tahun														28,5
Sumber: BPS 2015, 2016, dan 2017														

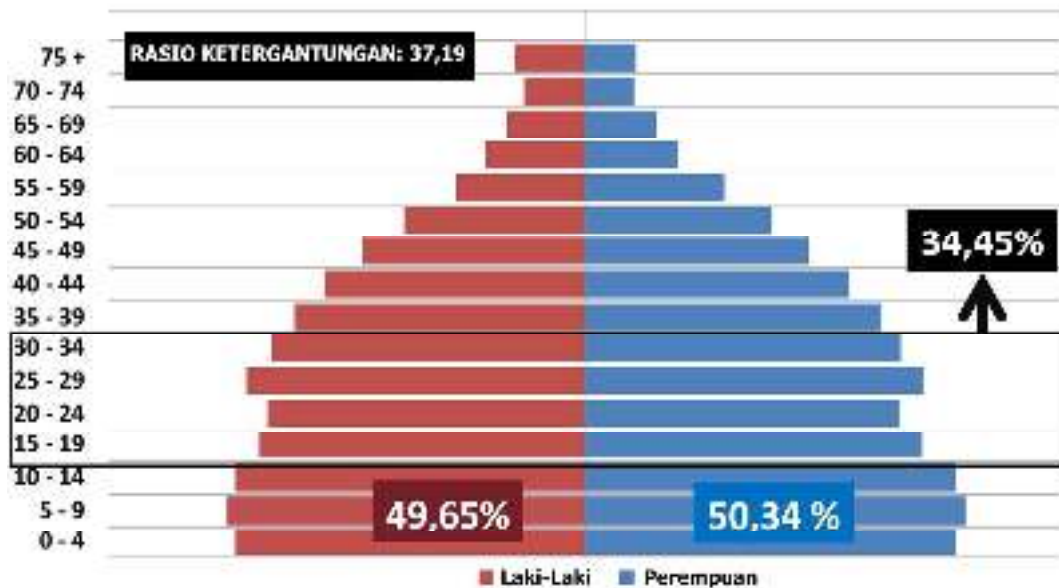
Tiap tahun rata-rata terjadi peningkatan jumlah kasus sebesar 28,5%. Hal ini menjadi bukti bahwa pengendalian penyalahgunaan narkoba tidak dapat dilakukan hanya dengan mengandalkan pada upaya penegakkan hukum yang bersifat represif. Upaya itu harus diimbangi dengan upaya pre-emptif melalui diseminasi, sosialisasi, dan edukasi, serta upaya pencegahan atau preventif melalui pengendalian faktor-faktor risiko yang menjadi penyebab orang menggunakan atau menyalahgunakan narkoba.

Ditinjau dari aspek demografi, pertumbuhan prevalensi pengguna narkoba di Indonesia selama 10 tahun meningkat dari 1,75% pada tahun 2004 menjadi 2,8% pada tahun 2015. Laju rata-rata pertumbuhan prevalensi pengguna narkoba adalah 0,11% per tahun., sedangkan rata-rata laju pertumbuhan penduduk pada periode 2017 adalah sebesar 0,83%. Apabila laju rata-rata prevalensi pengguna narkoba dan pertumbuhan dianggap tetap, maka proyeksi jumlah penduduk pada periode tahun 2030 adalah 1079434 jiwa, sementara proyeksi pengguna narkoba mencapai 14.853 orang.

Laju rata-rata pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan pengguna narkoba dapat digambarkan pada Grafik 1.1

Grafik 1.1

Bonus Demografi



Sumber BPS 2017

Prevalensi pengguna narkoba pada tahun 2030 adalah 1,3%. Diantara 1000 orang penduduk terdapat 13 orang pengguna narkoba. Bonus demografi diperkirakan terjadi diantara tahun 2025 – 2030. Piramida demografi akan membengkak di tengah pada kelompok usia 15 – 34 tahun. Jumlah kelompok usia produktif yang tergolong remaja dan dewasa muda ini mencapai 34,45%. Apabila 1,3% diantaranya terkena narkoba, maka apa yang tadinya dianggap sebagai bonus berubah menjadi bencana. Generasi yang timbul adalah generasi tidak produktif yang menjadi beban masyarakat dan negara.

Hubungan antara pertumbuhan jumlah penduduk dengan pertumbuhan jumlah pengguna narkoba di kabupaten Bangkalan periode 2018 – 2030 dapat diproyeksikan seperti grafik 1.1.

Grafik 1.2

**Proyeksi Pertumbuhan Jumlah Penduduk dan Pengguna Narkoba di
Kabupaten Bangkalan Periode 2018 - 2030**



Pada tahun 2030, diantara 1.079.434 penduduk kabupaten Bangkalan terdapat 14.853 pengguna narkoba yang tidak produktif dan menjadi buronan, sementara masyarakat dan negara menanggung beban gangguan kesehatan, kamtibmas, dan kriminalitas. Uang pembayar pajak dalam bentuk APBN atau APBD harus disisihkan untuk membiayai rehabilitasi, pencegahan dan pemberantasan narkoba.

Hasil survei yang diadakan atas kerja sama BNN dengan Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia tahun 2014, mengungkapkan bahwa prevalensi penyalahgunaan narkoba mencapai 4 juta lebih. Kerugian yang dialami negara mencapai Rp. 63 triliun per tahun, sedangkan angka kematian di Indonesia mencapai 30-40 orang per hari. Berdasarkan hasil survei itu, Presiden Joko Widodo menyatakan bahwa “Indonesia Darurat Narkoba” pada bulan Februari 2015 di acara Rakornas Pemberantasan Narkoba di Jakarta.

Persoalan penyalahgunaan narkoba bersifat kompleks dan multi dimensi sehingga tidak dapat dipandang dari satu aspek penegakan hukum saja. Penegakan hukum saja tanpa disertai pemahaman mendalam tentang alasan atau sebab mengapa seseorang menyalahgunakan narkoba, cenderung akan mengalami kegagalan sebagaimana telah terbukti di Bangkalan. Persoalan itu harus dipandang dari berbagai perspektif lintas disiplin keilmuan misalnya: psikologi, kriminologi, sosiologi, ekonomi, dan lain-lain.

Diperlukan pemahaman mengenai akar permasalahan mengapa individu tergerak menggunakan atau menyalahgunakan narkoba, sementara pada situasi yang sama individu lainnya tidak termotivasi melakukannya. Penyalahgunaan narkoba adalah suatu bentuk perilaku pengguna yang disadari. Tiap tindakan selalu didasari oleh niat atau motif yang disadari oleh pelaku, mengapa dan untuk apa individu melakukannya..

Tindakan yang disadari selalu mempunyai alasan yang masuk akal (rasional) yang pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan tertentu, misalnya: kebutuhan fisik: lapar dan haus, atau kebutuhan psikis: rasa aman, hilangnya kecemasan, dan lain-lain. Alasan rasional itu dapat disebut dengan istilah lain, yaitu "rasionalitas" atau "kerasionalan" atau sesuatu hal yang sesuai dengan logika akal sehat (KBBI online). Bentuk dari rasionalitas bisa bermacam-macam tergantung konteksnya. Salah satunya adalah "rasionalitas ekonomi" pengguna ketika memakai, membeli dan atau menjual narkoba.

Berdasarkan hasil wawancara pada tahap pengamatan pra penelitian dengan beberapa mantan pengguna yang sudah sembuh dari ketergantungan, diketahui bahwa rasionalitas ekonomi pengguna ketika akan mengkonsumsi narkoba dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain:

1. Biaya

Biaya yang dikeluarkan pengguna untuk membeli narkoba. Narkoba dijual dalam bentuk paket dengan satuan satuan tertentu, misalnya gram. Biaya tersebut mencakup harga produknya sendiri, biaya distribusi, keamanan, dan keuntungan perantara atau pengedar.

2. Manfaat

Ditinjau dari sisi pengguna, narkoba baik yang belum atau sudah mengalami ketergantungan setidaknya mempunyai manfaat dalam bentuk kepuasan karena terlepas sesaat dari ketegangan, kecemasan, dan konflik yang tidak dapat diselesaikannya baik secara rasional atau emosional. Pada tahap ketergantungan, manfaat narkoba menjadi semakin besar bagi pengguna. Fisiknya sudah tergantung dan menuntut untuk terus mengonsumsi narkoba. Jika tidak, maka selain muncul kecemasan dan kegelisahan, tubuh akan kesakitan terus dan hanya hilang ketika mengonsumsi.

3. Risiko

Rasionalitas pengguna juga dipengaruhi oleh risiko yang dihadapi ketika membeli, menyimpan, atau mengonsumsi narkoba. Terdapat beberapa risiko antara lain: (a) Tertangkap polisi dan dipenjara; (b) Gangguan kesehatan mental dan fisik; (c) tertular HIV AIDS; dan (4) kematian.

Mencermati uraian tersebut, menjadi jelas bahwa pemahaman tentang rasionalitas ekonomi pengguna narkoba adalah perlu. Hal itu penting agar dapat memangkas mata rantai distribusi narkoba sejak dari tempat produksinya di hulu sampai dengan diterima oleh pengguna di hilir. Pengendalian narkoba seyogyanya tidak hanya didasarkan pada upaya penegakan hukum semata,

tetapi disertai upaya preventif dan represif berdasarkan pemahaman atas rasionalitas ekonomi pengguna, rantai pasok, rantai nilai, dan faktor-faktor risiko penyalahgunaan narkoba.

Tetapi Seiring dengan berjalannya waktu serta makin mudahnya akses ke Bangkalan melalui jembatan suramadu, arus peredaran narkoba di Pulau Madura melalui Bangkalan meningkat signifikan. Meningkatnya peredaran narkoba di Bangkalan dapat diamati dari munculnya “kampung narkoba” di Desa Rabesen, Kecamatan Socah.

Lebih jauh, kampung Rabesen bahkan telah menjadi pusat peredaran di Bangkalan yang mendistribusikan narkoba di seluruh Pulau Madura dan keluar daerah seperti Surabaya dan Denpasar, Bali. Rabesen telah menjadi ikon yang menggambarkan dinamika perubahan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat lokal karena bisnis narkoba.

Tujuan Penelitian ini untuk mengetahui Rasionalitas ekonomi Pengguna narkoba, Risiko Pengguna Narkoba (irasional), dan faktor-faktor yang mempengaruhi Pengguna Narkoba di Kabupaten Bangkalan.

Berdasarkan uraian sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul: “Rasionalitas Ekonomi Pengguna Narkoba di Kabupaten Bangkalan”

1.2. Rumusan Masalah

Ditinjau dari perspektif ekonomi, dewasa ini narkoba telah berkembang menjadi komoditas berskala industri yang diperdagangkan serta didistribusikan di lingkup global baik secara multinasional atau transnasional. Di era golbalisasi dimana batas-batas antar negara menjadi longgar dan kabur (*borderless connection*) karena inovasi teknologi digital dan internet yang disebut “ *Internet of*

Things (IoT)”, dimana semua objek (benda) dan subjek (orang) di seluruh penjuru dunia terhubung melalui internet secara “*real time*”, dimana saja (*any where*), kapan saja (*any time*), dan di tempat apa saja (*any place*). Hal ini sangat mempermudah akses orang terhadap narkoba, sehingga skala penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba pada saat ini mencapai level yang belum pernah terjadi sebelumnya (UNDCP; 2000).

Ditengah arus deras perdagangan dan peredaran gelap narkoba, tiap anggota masyarakat dihadapkan pada pilihan-pilihan rasional: apakah memilih mengikuti pola hidup masyarakat pada umumnya, yaitu tidak mengkonsumsi narkoba yang diketahui sebagai zat berbahaya bagi kesehatan serta dilarang oleh pemerintah, atau perlu mengkonsumsi narkoba karena ada alasan-alasan rasional tertentu, misalnya: menghilangkan ketegangan/stress, kecemasan, mengikuti ajakan temansebaya (*peer*) karena ingin diterima di dalam kelompok, melarikan diri dari kekecewaan akibat realitas kehidupan yang pahit, dan lain-lain (Morgan et al, 2013).

Ketika individu akhirnya mulai mencoba dan kemudian menjadi pengguna narkoba, maka rasionalitas pengguna akan dihadapkan pada berbagai faktor yang mendorong atau membatasi konsumsinya. Faktor-faktor pembatas (risiko) yang menghambat konsumsinya antara lain adalah: (1) faktor ekonomi: biaya pembelian narkoba; perawatan ketika sakit, biaya menjalani proses hukum, dan lain-lain; (2) faktor sosial: risiko di penjara, putus sekolah, pemutusan hubungan kerja (PHK) dan lain-lain; (3) faktor lingkungan: isolasi sosial karena tidak diterima atau ditolak oleh masyarakat.

Studi ini bermaksud mengkaji tentang rasionalitas ekonomi pengguna narkoba dengan tujuan untuk memahami: apakah faktor ekonomi “biaya”

konsumsi serta biaya-biaya lain yang terkait dapat menghambat niat individu untuk mengkonsumsi narkoba. Alas pijak (*stand point*) studi ini didasarkan pada sudut pandang bahwa “konsumsi narkoba” bukan perilaku atau kebiasaan (habit) alami yang serta merta muncul, melainkan perilaku yang didasarkan pada niat (*intention*) yang disadari dan harus dipelajari melalui pembelajaran sosial dengan teman teman sebaya atau kelompok. Proses pembelajaran sosial (*social learning*) individu dalam mengkonsumsi narkoba dipengaruhi oleh sejumlah faktor risiko yang mencakup dimensi-dimensi: keluarga, sosial, individual dan lingkungan (Whitesell et al., 2013).

Seberapa jauh faktor ekonomi “biaya” dijadikan pertimbangan rasional individu ketika dihadapkan pada situasi harus memilih antara: mengkonsumsi atau tidak mengkonsumsi narkoba akan dikaji serta dianalisis di dalam penelitian ini. Hal itu menjadi penting untuk diketahui mengingat bahwa narkoba telah menjadi komoditas ekonomi yang diperdagangkan serta diedarkan dalam lingkup dan skala global. Merujuk pada hasil survei UNDCP (2000), diketahui bahwa uang narkoba yang telah dicuci diinvestasikan pada bisnis-bisnis legal untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi serta menciptakan lapangan kerja. UNDCP juga melaporkan bahwa sumbangan bisnis atau industri narkoba terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) di banyak negara bahkan melampaui sumbangan industri farmasi dan sektor ekonomi lainnya.

Dikaitkan dengan fakta empiris di aras lokal kabupaten bangkalan, maka proposisi bahwa “industri atau perdagangan dan peredaran gelap narkoba” dapat memberikan manfaat berupa “pertumbuhan ekonomi lokal” ternyata ada benarnya. Laporan investigasi “Tempo” menyebutkan bahwa kegiatan perdagangan dan peredaran narkoba yang tumbuh di kampung Rabesen –

Bangkalan, ternyata mampu menggerakkan pertumbuhan ekonomi serta menaikkan taraf kesejahteraan masyarakat setempat (nasional.tempo.co.id, 2015).

Berdasarkan pemikiran sebagaimana telah dikelaskan di atas, maka pertanyaan penelitian di dalam studi ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Rasionalitas Ekonomi Pengguna Narkoba di Kabupaten Bangkalan?
2. Apa saja resiko yang ditanggung oleh Pengguna, keluarga, Lingkungan, Masyarakat, dan juga Pemerintah?
3. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Penyalahgunaan Narkoba?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah Mengkaji Rasionalitas Ekonomi Pengguna Narkoba di Kabupaten Bangkalan dan ingin mengetahui apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi begitu juga resiko yang ditanggung oleh Pengguna, Keluarga, Lingkungan, Masyarakat dan Pemerintah.

1.4. Manfaat Penelitian

1. manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menambah ilmu pengetahuan terutama mengenai keputusan-keputusan pengguna narkoba dalam konteks ekonomi.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi pertimbangan atau rekomendasi dalam Upaya memberantas peredaran dan Penggunaan narkoba di masyarakat, terutama di wilayah Kabupaten Bangkalan.