

BAB II

DINAMIKA ISU NARKOBA DI FILIPINA

Bab ini akan menjelaskan tentang sejarah isu narkoba di Filipina dimulai dari sejarah masuknya narkoba ke Filipina. Kemudian akan dilanjutkan dengan pemaparan kasus-kasus narkoba yang terjadi di Filipina dan peran pemerintah Filipina dalam mengatasi isu narkoba.

A. Sejarah Isu Narkoba Di Filipina

Menurut De Bobadilla, pada tahun 1631 opium digunakan untuk mengumpulkan keberanian dalam melancarkan serangan bunuh diri, penyergapan, atau perang. Dia mengatakan bahwa suku Moro Mindanao menggunakan opium untuk memabukkan diri mereka dalam upaya untuk menyergap atau membunuh kapten jenderal Spanyol di Moroland pada waktu itu.¹ Selain itu pada sekitar tahun 1641, seorang biarawan Augustinian, Casimiro Diaz, mengatakan bahwa terjadi sebuah insiden dimana seseorang ditangkap, dipenjara, dan disiksa untuk mengungkapkan informasi tetapi dia tidak mengatakan apapun. Dia menolak untuk mengungkapkan informasi bukan karena sifatnya yang berani, akan tetapi dia telah mengambil sejumlah opium dengan dosis tinggi untuk digunakan sebagai obat penghilang rasa sakit.

Seiring berjalannya waktu penggunaan opium yang pada awalnya digunakan untuk melancarkan serangan dan sebagai obat, melenceng menjadi candu masyarakat Filipina. Kecanduan opium ini memuncak pada akhir abad ke-18 dan sepanjang tahun-tahun awal abad selanjutnya. Salah satu dari beberapa orang Amerika yang pernah menginjakkan kaki di Jolo, Charles Wilkes, ia mengamati bahwa opium tidak lagi digunakan untuk memberantas perang, namun digunakan

¹ Ricardo M. Zarco, "A Short History of Narcotic Drug Addiction in the Philippines, 1521-1959". *Philippine Sociological Review*. Vol. 43. No. 1-4, 1995, halaman 3

sebagai narkoba yang kemungkinan besar membuat orang-orang Moro menjadi kecanduan.²

Pada tahun 1841, opium yang dibawa ke Filipina bagian selatan berasal dari dua sumber, yaitu dari pemukiman China di sekitar Manila dan Kalimantan, serta dari pemukiman China di sekitar Sumatra dan *New Guinea*.³ Meskipun secara letak geografis kedua sumber tersebut berada di luar wilayah Filipina, namun orang-orang tersebut memiliki banyak kesamaan tradisi dan budaya dengan suku Moro di Filipina. Pada Januari tahun 1844, mulai adanya monopoli opium di Filipina, dimana pada saat itu kecanduan akan opium sangat tinggi. Monopoli opium ini hanya dilakukan di wilayah Luzon dan beberapa pulau di Kepulauan Visayan yang dimana pemerintah Kolonial Spanyol memiliki kontrol penuh pada monopoli opium ini. Pada titik ini, situasi kecanduan narkoba mulai muncul sejak datangnya pasokan opium yang dibawa oleh penduduk China Filipina yang berasal dari pelabuhan di sepanjang pantai timur China. Mereka menyebarkan kebiasaan kecanduan narkoba kepada beberapa orang Filipina yang tinggal disana.

Muncul sebuah asosiasi bawah tanah, yaitu Katipunan, yang menjadi ujung tombak pada revolusi melawan Spanyol tahun 1896. Asosiasi tersebut muncul akibat dipengaruhi oleh tulisan-tulisan dari golongan kelas menengah, orang-orang kaya, dan terpelajar di Filipina, salah satunya adalah advokat gerakan propaganda Filipina, yaitu Jose Rizal. Karena alasan inilah kemudian Katipunan bertujuan untuk memperjuangkan kemerdekaan Filipina dengan berbasis massa dan senjata. Selain itu, asosiasi tersebut juga menarik kelas-kelas yang berbeda di masyarakat, termasuk para pemimpin semi-proletar seperti, Andres Bonifacio, serta para intelektual radikal lain di Manila untuk bergabung melaksanakan revolusi tersebut. Dengan demikian, Katipunan dapat memanfaatkan sumber daya

² *Ibid.*, halaman 5

³ *Ibid.*

keanggotaan ini untuk melancarkan revolusi melawan kekuasaan Spanyol.⁴

Sementara itu pada tahun 1898, Amerika mulai memasuki perang melawan Spanyol di Filipina. Pada tanggal 24 Mei 1898, pemimpin dari gerakan Revolusi Filipina (*Philippine Revolution*), Emilio Aguinaldo, membawakan *draft plan* dari Mariano Ponce yang berisikan tentang pemerintahan revolusioner serta menyediakan eksekutif yang kuat. Akhirnya pada Mei 1898, Amerika mengalahkan armada laut Spanyol di Teluk Manila serta menyebabkan Angkatan Laut Spanyol menyerah. Dengan ditandatanganinya Perjanjian Paris pada Desember 1898, Spanyol menyerahkan Filipina kepada Amerika. Kemudian pada 12 Juni 1898, Emilio Aguinaldo mendeklarasikan kemerdekaan Filipina dan mendirikan pemerintahan revolusioner. Pemerintahan revolusioner yang didirikan oleh Aguinaldo kemudian berubah menjadi pemerintahan diktator. Sehingga pada tahun 1901, pemerintahan diktator tersebut harus berhenti ketika terjadi perang antara Amerika dengan pasukan pro pemerintah.⁵

Setelah kota Manila jatuh ditangan tentara Amerika, pada Juli 1901, pemerintahan sipil Amerika dimulai dengan William Howard Taft sebagai Gubernur Sipil. Namun selama periode ini banyaknya kerusuhan antara tentara Amerika dengan masyarakat Filipina. Oleh karena itu masalah tentang kecanduan narkoba di Filipina mulai dilupakan karena adanya perubahan politik dan militer pada saat itu. Opium adalah satu-

⁴ Teresa S. Encarnacion Tadem dan Noel M. Morada, *Philippine Politics and Governance: Challenges to Democratization and Development* (Quezon: University of the Philippines, 2006) halaman 6

⁵ Teresa S. Encarnacion Tadem dan Noel M. Morada, *Philippine Politics and Governance: An Introduction* (Quezon: University of the Philippines, 2006) halaman 122

satunya obat narkotika yang mengancam masyarakat Filipina pada saat itu.

Karena khawatir dampak dari kebiasaan candu opium, pada tahun 1903 Gubernur Howard Taft membentuk *Opium Control Commission* atau Komisi Kontrol Opium untuk mempelajari keadaan masalah opium dan membuat rekomendasi solusi penyelesaiannya. Komisi yang terdiri dari Uskua Charles H. Brent dari Gereja Episkopal Protestan, Mayor Edward C. Carter dari Amerika Serikat, dan Dr. Jose Albert ini merekomendasikan kebijakan “pelarangan progresif”, mirip dengan kebijakan Jepang tentang Formosa di Taiwan.⁶ Mereka merekomendasikan stok opium agar menjadi sangat terbatas pada para pengguna, kemudian akan dilarang sama sekali (kecuali untuk penggunaan medis) setelah transisi tiga tahun.

Pada tanggal 3 Maret 1905, Kongres Amerika Serikat mengesahkan “*An Act to Revise and Amend the Tariff Laws of the Philippine Islands, and for other Purposes*”, dimana tujuan dari undang-undang tersebut untuk membatasi impor dan penjualan opium, serta untuk mengadopsi langkah-langkah lain yang mungkin diperlukan untuk mengatasi tindakan kejahatan yang dihasilkan dari penjualan dan penggunaan narkoba.⁷

Pada tanggal 1 Maret 1908, diberlakukan larangan penggunaan narkoba pada hari itu, namun sayangnya tidak ada undang-undang tentang narkotika yang dapat mengatasi masalah kecanduan narkoba di Filipina. Akhirnya dengan tidak adanya undang-undang lain, pada tahun 1914, *Harrison Narcotic Act of the United States* diberlakukan di Filipina untuk mengatasi masalah kecanduan narkoba di Filipina.⁸ William Spillard, seorang agen narkotika federal di Amerika Serikat

⁶ Armando F. de Jesus dkk, “*Philippine Policies on Illicit Drugs: History, Content, Process and Outcome*”. *Research Cluster on Culture, Education and Social Issues*. 2012, halaman 21

⁷ *Ibid.*

⁸ Ricardo M. Zarco, “*A Short History of Narcotic Drug Addiction in the Philippines, 1521-1959*”, Op.Cit. halaman 9

menggambarkan undang-undang tersebut membuat narkoba menjadi ilegal untuk membawa atau menjual narkoba tanpa lisensi. Hal ini merupakan hukum pertama yang mengatur tentang narkoba di Filipina untuk mengentikan peredaran narkoba.

Hal ini terbukti sebelum adanya kebijakan ini, setiap warga bisa masuk ke apotek mana saja dan membeli jenis apapun obat-obat ilegal. Mereka hanya membutuhkan 25 atau 50 sen untuk mendapatkan morfin atau kokain untuk memuaskan rasa kecanduannya selama dua atau tiga hari. Ketika undang-undang Harrison menjadikan narkoba sebagai obat ilegal untuk dibagikan tanpa resep, para pecandu narkoba secara terpaksa harus melalui dokter untuk mendapatkan resep. Namun *Harrison Narcotic Act* tidak diberlakukan lagi ketika Filipina menjadi negara yang merdeka pada tahun 1946.

Setelah era kemerdekaan Filipina, narkoba sudah berkembang mencapai berbagai jenis dan metode. Rokok opium dan penggunaan alkaloid opium, seperti morfin, kokain, dan heroin mulai banyak dikonsumsi oleh masyarakat Filipina. Narkoba sintetis seperti demerol dan metadon juga mulai dikonsumsi khususnya dikalangan orang yang berprofesi dibidang medis dan pasien yang perawatannya diluar prosedur kesehatan yang menyebabkan kecanduan. Hukum mengenai opium yang di amandemen dari KUHP Filipina pasal 190-194 terbukti tidak mencukupi karena hanya mempertimbangkan opium dan produk-produk sejenisnya, namun tidak menyebutkan ganja dan narkoba sintetis lainnya.⁹

Selama periode empat tahun dari 1950 hingga 1954, di Manila terdapat 229 orang yang ditangkap karena menggunakan dan menjual narkoba. Catatan polisi menunjukkan bahwa 94 persen orang yang ditangkap merupakan orang China dan sisanya adalah masyarakat lokal. Pada waktu itu masyarakat Filipina mulai berganti dari rokok

⁹ *Ibid.*, halaman 11

opium menjadi suntikan morfin, dimana penggunaan suntikan morfin memberikan efek yang lebih besar daripada rokok opium. Selain itu alasan mereka berganti penggunaan karena bau dari rokok opium yang sangat kuat sehingga sulit untuk digunakan secara sembunyi-sembunyi, sedangkan suntikan morfin dapat dilakukan hampir dimana saja dengan lebih banyak privasi. Pada tanggal 3 Juni 1958 diberlakukan *Republic Act No. 2060* yang mengatur tentang larangan ganja dan obat-obat terlarang.¹⁰

Pada tahun 1972, masalah narkoba berada pada tahap awal dengan jumlah sekitar 20.000 pengguna narkoba, serta ganja yang paling banyak di konsumsi oleh para pengguna narkoba di Filipina. Oleh karena itu untuk mengatasi perkembangan dan peredaran narkoba, pada tanggal 30 Maret 1972 di resmikan *Republic Act 6425* atau yang dikenal sebagai *Dangerous Drugs Act of 1972* yang mengatur tentang bahaya dan kewaspadaan tentang narkotika dan obat bius pada skala nasional serta mendirikan *Dangerous Drugs Board (DDB)*, institusi yang berfungsi mencegah dan mengontrol perkembangan serta peredaran narkoba di Filipina.¹¹ Undang-undang ini memberlakukan hukuman yang lebih berat bagi pelanggaran narkoba, dimana pada undang-undang ini memberlakukan hukuman mati. Peristiwa hukuman mati yang pertama di bawah undang-undang ini adalah eksekusi mati penyelundup narkoba, Lim Seng, yang dijatuhi hukuman mati oleh regu tembak pada Desember 1972.¹²

Republic Act 6425 ini juga memperluas daftar obat-obatan yang tercakup serta membuat klasifikasinya antara obat yang “dilarang” dan “diatur”, serta untuk mengatasi obat-

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Dangerous Drugs Board, “History”*, diakses dari <https://www.ddb.gov.ph/about-ddb/history>, pada tanggal 20 November 2018

¹² Armando F. de Jesus dkk, “*Philippine Policies on Illicit Drugs: History, Content, Process and Outcome*”, Op.Cit. halaman 24

obatan non-tradisional yang mulai berkembang di Filipina. Selain itu undang-undang tersebut juga mewajibkan integrasi ke dalam kurikulum sekolah sebagai edukasi yang terkait dengan penyalahgunaan narkoba.¹³

Memasuki abad ke-21, banyaknya perubahan salah satunya di bidang pencegahan dan pengendalian narkoba menyebabkan *Republic Act No. 6425* tidak relevan untuk digunakan lagi. Pada tanggal 23 Januari 2002 di resmikan *Republic Act No. 9165* yang merupakan amandemen dari *Republic Act No. 6425* dan telah menyediakan dana untuk pelaksanaannya, serta mendirikan institusi baru *Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA)* yang berfungsi sebagai pelaksana dari DDB dan bertanggung jawab atas penegakan hukum yang efisien dan efektif mengenai narkoba. *Republic Act 9165* ini juga memperluas keanggotaan dewan penegakkan narkoba untuk memasukkan lembaga-lembaga seperti Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Lokal, Departemen Tenaga Kerja dan Pekerjaan, Departemen Luar Negeri, Komisi Pendidikan Tinggi, Komisi Pemuda Nasional, dan PDEA yang baru didirikan.¹⁴

B. Peran Pemerintah Dalam Mengatasi Isu Narkoba

Peredaran narkoba di Filipina telah berkembang pesat sehingga menjadi ancaman sosial dan keamanan, sehingga mendorong pemerintah Filipina untuk menanggapi narkoba secara serius dengan menerapkan kebijakan *war on drugs*. Sejak tanggal 1 Juli 2016, Duterte menyatakan bahwa Filipina berada dalam status darurat narkoba, dimana ia menunjukkan bahwa sikap nasional suatu negara yang menentukan ritme, jenis serta efektifivitas dari perang terhadap narkoba. Walaupun banyak tekanan terhadap kebijakan tersebut, Duterte terus menegaskan pembelaannya bahwa pembunuhan-pembunuhan yang terjadi merupakan langkah untuk memberantas peredaran

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Dangerous Drugs Board, Loc.Cit.*

narkoba yang ada di Filipina. Ia juga menyatakan bahwa ancaman pembunuhan tersebut merupakan langkah yang sempurna dengan penindakan yang tegas dan terukur.

Berdasarkan laporan dari *Philippine Drug Enforcement Agency* (PDEA), dari awal diterapkannya kebijakan *war on drugs*, pada tanggal 1 Juli 2016, hingga tanggal 31 Juli 2018 terdapat 105.658 operasi anti narkoba yang telah dilaksanakan dan 152.123 penangkapan terhadap para pengguna narkoba di Filipina, dimana data tersebut menunjukkan adanya peningkatan pelaksanaan operasi anti narkoba dibandingkan dengan sebelum diterapkannya kebijakan *war on drugs*.¹⁵

Laporan *Real Numbers PH Year 2* dari PDEA tersebut menyebutkan bahwa terdapat 2.757 kg shabu yang disita dengan nilai 14 miliar Peso, dimana jumlah tersebut mengalami peningkatan sebesar 129 juta Peso.¹⁶ Selain itu data tersebut juga menyebutkan dalam dua tahun terakhir ini total narkoba yang disita mencapai 21 miliar Peso. Angka tersebut mengalami peningkatan sebesar 185 juta Peso dari periode sebelumnya.

Shabu merupakan jenis narkoba yang sangat populer dikalangan para pengguna narkoba di Filipina. Hal tersebut terbukti dengan adanya survei dari DDB pada tahun 2016 yang mengatakan pengguna shabu di Filipina mencapai angka 860 ribu jiwa.¹⁷ Sedangkan ketua PDEA pada waktu itu, Villanueva menyebutkan jumlah pengguna shabu di Filipina mencapai 1,4 juta jiwa dan bahkan dapat melebihi angka tersebut.¹⁸ Dia menjelaskan angka tersebut didapat dengan perkiraan berdasarkan data fasilitas rehabilitasi narkoba yang

¹⁵ PDEA, “*Real Numbers PH*”, diakses dari <http://pdea.gov.ph/2-uncategorised/279-realnumbersph>, pada tanggal 21 November 2018

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Clare Baldwin & Andrew R.C. Marshall, “*As death toll rises, Duterte deploys dubious data in ‘war on drugs’*”, diakses dari <https://www.reuters.com/investigates/special-report/philippines-duterte-data/>, pada tanggal 23 November 2018

¹⁸ *Ibid.*

menunjukkan 75 persen dari pasien adalah pengguna shabu, kemudian persentase tersebut diterapkan pada angka 1,8 juta jiwa dimana angka tersebut merupakan jumlah dari seluruh pasien. Dari 1,4 juta pengguna shabu yang telah diidentifikasi, sekitar 700 ribu dari mereka telah menyerahkan diri pada polisi sebagai pengguna narkoba.

Philippine National Police (PNP) mencatat dalam dua tahun kebijakan *war on drugs* diterapkan, terdapat 22.983 kasus pembunuhan yang diklasifikasikan sebagai '*deaths under inquiry*' (DUI) atau kematian yang masih diselidiki. Dalam laporan tersebut PNP mengatakan kurang lebih terdapat 33 orang yang tewas tiap harinya dari tanggal 1 Juli 2016 hingga 21 Mei 2018.¹⁹

Perkembangan penggunaan narkoba di Filipina tidak hanya menyebar pada masyarakat saja, namun personil otoritas, pegawai negeri sipil, pejabat pemerintahan, hingga personil penegak hukum juga terkena dampak dari narkoba. Terbukti dalam laporan *Real Numbers PH Year 2*, dalam 2 tahun terakhir ini terdapat 569 pekerja pemerintahan yang tertangkap dalam operasi anti narkoba di Filipina. Sebanyak 268 pegawai negeri sipil Filipina tertangkap, dimana angka tersebut meningkat sebesar 9,3% dari periode sebelumnya. Kemudian sebanyak 243 pejabat pemerintahan dan 58 personil otoritas juga tertangkap dalam operasi anti narkoba, dimana masing-masing mengalami peningkatan angka sebesar 6% dan 11% dari periode sebelumnya.²⁰

Personil penegak hukum di Filipina juga mengalami pemecatan sebanyak 267 orang karena kasus penggunaan

¹⁹ Cecille Suerte Felipe, "*PNP: 22,983 deaths under inquiry since drug war launched*", diakses dari <https://www.philstar.com/headlines/2018/06/11/1823545/pnp-22983-deaths-under-inquiry-drug-war-launched>, pada tanggal 23 November 2018

²⁰ PDEA, Loc.Cit.

narkoba dan sebanyak 95 orang karena pelanggaran terkait dengan narkoba. Pemecatan tersebut telah tercantum dalam DDB *Regulation No. 2 Series of 2017* yang berlaku pada 24 Maret 2017. Peraturan tersebut memerintahkan untuk melakukan pemecatan untuk semua pegawai negeri yang ditemukan positif menggunakan narkoba dalam tes narkoba yang dilakukan oleh lembaga masing-masing. Peraturan ini juga sebagai implementasi sanksi dari *Civil Service Commission (CSC)* yang menganggap bahwa penggunaan narkoba merupakan pelanggaran berat yang dapat dihukum dengan pemecatan pada pelanggaran pertama.

DDB *Regulation No. 2 Series of 2017* ini merupakan amandemen dari Pasal 2 DDB *Regulation No. 2 Series of 2004* atau dikenal sebagai “*the Guidelines for the Formulation and Implementation of a Drug-Free Workplace Program and the Conduct of Authorized Drug Testing by all Offices, Bureaus and Agencies of the National and Local Governments, GOCCs and other Institutes of Learning including State Colleges and Universities*”. Pada peraturan sebelumnya, tercantum bahwa pejabat pemerintah dan karyawan akan menjalani program pengobatan seperti konseling dan rehabilitasi pada pelanggaran pertama jika mereka ditemukan positif menggunakan narkoba. Kemudian mereka hanya akan ditangguhkan atau diberhentikan dari pekerjaannya jika melakukan pelanggaran untuk kedua kalinya positif menggunakan narkoba.²¹

Kasus administratif terkait dengan operasi anti narkoba yang di selesaikan pada 2 tahun terakhir ini mencapai 3.275 kasus. Dimana terdapat 59 kasus yang menyatakan hukuman, 778 kasus yang menyatakan pembebasan, serta 2,438 kasus yang ditutup.

²¹ The Philippine Star, “*Gov’t employees positive for drugs out on 1st offense*”, diakses dari <https://www.philstar.com/headlines/2017/03/17/1679808/govt-employees-positive-drugs-out-1st-offense#H6KjHclHeXY9Ow7K.99>, pada tanggal 28 November 2018.

Melalui uraian di atas dapat terlihat bahwa perdagangan dan penjualan narkoba di Filipina berkembang dengan pesat, sehingga menjadikan narkoba sebagai masalah serius yang ada di Filipina. Pemerintah Filipina dipaksa melaksanakan kewajibannya untuk memberikan perlindungan terhadap warga negara serta integritas wilayahnya dari dampak berbahaya akan narkoba.

Kebijakan pemerintah Filipina terhadap masalah narkoba telah dibentuk dengan berbagai model peraturan, yang berasal dari pola Amerika, kemudian menjadi bentuk KUHP yang beroperasi di Filipina pada tahun 1930, lalu berubah menjadi bentuk *Republic Act 6425* pada tahun 1972, hingga pada akhirnya menjadi *Republic Act 9165* atau dikenal dengan *Comprehensive Dangerous Drugs Act of 2002*.

Perspektif sejarah dari berbagai regulasi dan undang-undang yang mengatur tentang narkoba di Filipina memberikan wawasan pada masyarakat tentang bahaya dan dampak akan narkoba, sehingga bertahap menjadi sebuah konstruksi sosial yang menyebar di kalangan masyarakat Filipina. Hal tersebut menyebabkan kebijakan-kebijakan yang mengatur tentang narkoba akan semakin diperkuat, baik itu bersifat regulatif, terlarang, maupun rehabilitatif, serta makna ‘penyalahgunaan obat terlarang’ akan semakin diperbaiki dan diperkuat.²²

²² Armando F. de Jesus dkk, “*Philippine Policies on Illicit Drugs: History, Content, Process and Outcome*”, Op.Cit. halaman 26