

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Konteks Penelitian**

Pembangunan nasional menjadi salah satu agenda penting yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia sejak dulu hingga sekarang demi mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.

Namun pelaksanaan pembangunan nasional tidak dapat berjalan dengan lancar begitu saja, dikarenakan masih banyak masalah-masalah seperti masalah sosial yang muncul di kalangan masyarakat mengakibatkan tersendatnya pembangunan nasional yang sudah direncanakan. Bukan tanpa sebab masalah tersebut bisa muncul dan semakin tersebar dalam komponen masyarakat luas, hal ini bisa terjadi karena globalisasi yang dimana informasi-informasi dapat dengan mudah didapatkan karena semakin majunya teknologi sehingga masyarakat dapat dengan mudah terpengaruh dalam melakukan kejahatan, lingkungan keluarga atau pertemanan yang dapat

menghasut seseorang dalam melakukan kejahatan, ataupun kurang tegasnya pemerintah dan badan penegak hukum dalam mengatasi masalah tersebut.

Permasalahan ini tidak dapat dibiarkan begitu saja, karena pada dasarnya dalam mewujudkan pembangunan nasional dibutuhkan dukungan dari masyarakat itu sendiri. Beberapa contoh berbagai permasalahan sosial di masyarakat diantaranya seperti rasisme, anak dibawah umur yang sudah merokok, adanya seks bebas, minum-minuman berakohol, pengangguran, dan masalah sosial yang paling menyita masyarakat adalah masalah penyalahgunaan obat-obatan terlarang atau narkoba yang tiap tahunnya tidak menunjukkan perubahan besar-besaran maupun penurunan secara drastis kasus penyalahgunaan narkoba atau narkotika.

Penyalahgunaan narkoba merupakan salah satu permasalahan besar yang ada di dunia. Karena hingga saat ini, bahaya narkoba masih menghantui banyak orang termasuk usia anak-anak hingga orang dewasa. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) pada 24 Juni 2021 menyebutkan, bahwa sekitar 275 juta orang di seluruh dunia menggunakan narkoba pada tahun 2020 dan tren global ini diperkirakan akan meningkat sebesar 11 persen sampai 2030. Dan dari berbagai jenis narkoba, pemakaian ganja merupakan jenis yang paling dominan dan paling mudah ditemukan dengan angka mencapai 209 juta pengguna ganja secara global pada tahun 2020.

Menurut laporan, persentase *9-Tetrahydrocannabinol* (THC)- komponen psikoaktif utama dalam ganja telah meningkat dari sekitar 6 persen menjadi lebih dari 11 persen di Eropa antara 2002-2019, dan sekitar empat persen menjadi 16 persen di Eropa dan Amerika Serikat antara 1995-2019, sementara persentase remaja yang menganggap ganja berbahaya menurun 40 persen di Amerika Serikat dan 25 persen di Eropa. Besarnya angka penggunaan narkoba disebabkan oleh peredaran di tiap-tiap negara yang cukup besar terhadap obat-obatan terlarang ini. Dan tentu saja hal tersebut disebabkan oleh permintaan konsumsi narkoba masih tetap tinggi.

Indonesia sendiri menjadi sasaran empuk bagi para pengedar narkoba karena masih tingginya angka permintaan terhadap jual-beli narkoba. Hal tersebut menyebabkan kasus penyalahgunaan narkoba di Indonesia menjadi salah satu kasus terbesar yang cukup sulit diberantas, yang hingga saat ini masih menjadi perhatian utama pemerintah dan masyarakat luas. Penyalahgunaan narkoba sendiri merupakan tindakan penggunaan narkoba tanpa izin dan tidak memiliki hak menggunakan narkoba, karena dalam dunia medis narkoba adalah senyawa psikotropika yang biasa dan hanya dipakai untuk membius atau mengobati penyakit tertentu dengan dosis sesuai dengan kebutuhan dan resep yang sudah diberikan oleh tenaga ahli medis professional. Dan jika disalahgunakan, dapat menyebabkan kerusakan pada jaringan tubuh dan bila masuk ke dalam tubuh dapat merusak organ dalam tubuh dan bahkan dapat mengganggu aktifitas manusia. Maka dari itu, dalam penggunaan dan peredarannya sendiri, narkoba dan psikotropika dilindungi dan diawasi secara ketat

dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika. Disebutkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 bahwa:

- 1) Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintesis maupun semi sintesis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilang rasa, mengurangi sampai menghilangnya rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan yang dibedakan kedalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini.
- 2) Prekursor Narkotika adalah zat atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan Narkotika yang dibedakan dalam table sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini.
- 3) Produksi adalah kegiatan atau proses menyuoapkan, mengolah, membuat, dan menghasilkan Narkotika secara langsung atau tidak langsung melalui ekstraksi atau nonekstraksi dari sumber alami atau sintetis kiia atau gabungannya termasuk mengemas dan atau mengubah bentuk Narkotika.

Golongan-golongan narkoba yang dilampirkan dalam Undang-Undang tersebut, terdapat tiga golongan. Golongan I a 65 jenis, Golongan II ada 86 Jenis, dan Golongan III ada 14 jenis. Selain itu, adapun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Psikotropika. Dengan adanya kedua Undang-Undang tersebut, diharapkan dapat mengontrol dan mencegah penyalahgunaan narkoba di Indonesia.

Melihat kasus penyalahgunaan dan peredaran ilegal narkoba yang sulit untuk diberantas, kemudian pemerintah dan DPR-RI mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, sebagai perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 1997. Berdasarkan UU Nomor 35 Tahun 2009 tersebut, disebutkan mengenai lembaga pemerintah yang fokus menangani narkoba, yaitu Badan Narkotika Nasional (BNN) yang diberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana narkotika dan prekursor narkotika. Kemudian, pemerintah melakukan intervensi dengan mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) tahun 2011-2015. Hal ini diberlakukan demi menjamin efektivitas pelaksanaan pengendalian dan pengawasan serta pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika.

Namun pada kenyataannya, meskipun Undang-Undang maupun peraturan tersebut telah diatur dengan cermat tapi kasus penyalahgunaan narkoba di Indonesia masih terasa hingga saat ini dan sangat memprihatinkan. Bahkan disebutkan saat ini Indonesia tengah darurat narkoba yaitu negara dengan tingkat kerawanan tinggi terkait penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yang harus segera ditangani secara intensif dan serius. Selain itu, kasus peredaran sabu dan masih banyak tertangkapnya bandar-bandar narkoba internasional menjadi salah satu alasan mengapa saat ini Indonesia sedang dalam kondisi darurat narkoba. Maka dari itu,

kasus penyalahgunaan narkoba terus meluas sedemikian rupa hingga melampau batas umur, starta sosial, jenis kelamin, dan bahkan kasus penyalahgunaan narkoba ini tidak memandang apa profesi korbannya. Kasus ini juga tidak hanya menyentuh daerah perkotaan saja, tetapi merambah sampai pedesaan yang dapat merugikan perorangan, masyarakat, dan negara. Hanya dengan kasus penyalahgunaan narkoba, dapat menimbulkan bahaya yang lebih besar bagi kehidupan dan nilai-nilai budaya bangsa yang pada akhirnya dapat merobohkan ketahanan bangsa.

Pernyataan tersebut berdasarkan data yang diterbitkan oleh Pusat Penelitian, Data, dan Informasi Badan Narkotika Nasional atau bisa disingkat Puslitdatin BNN.

**Tabel 1. 1**

**Jumlah Kasus Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Kasus</b>	<b>Jumlah Tersangka</b>
2019	40.756	52.709
2020	45.231	58.765
2021	41.084	53.405

**Sumber:** PPID BNN, 2023 (Data diolah peneliti)

Dari data tersebut perkembangan penyalahgunaan narkoba di Indonesia dari tahun 2019 hingga 2020 mengalami peningkatan kasus, meskipun di tahun 2021 terjadi penurunan tetapi tidak menunjukkan adanya penurunan kasus secara signifikan. Pemerintah sendiri untuk mengatasi permasalahan ini melanjutkan Inpres Nomor 12 Tahun 2011, yaitu dengan mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan

Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GN) pada 28 Februari 2020 dengan menginstruksikan kepada para pejabat negara agar melaksanakan Inpres mengenai P4GN Tahun 2020-2024 seperti yang ditulis dalam lampiran Instruksi Presiden, dan melaporkan hasil dari Rencana Nasional P4GN kepada Presiden melalui Kepala Badan Narkotika Nasional setiap akhir tahun. Dan untuk melaksanakan regulasi tersebut, Badan Narkotika Nasional (BNN) menyusun Rencana Strategis Badan Narkotika Nomor 5 Tahun 2021 tentang Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional tentang Petunjuk Teknis Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024. Pengesahan peraturan tersebut diharapkan mampu menjadi instrumen dalam meningkatkan efisiensi operasional BNN dalam mengatasi permasalahan penyalahgunaan narkoba yang menjadi permasalahan tingkat nasional.

Program kebijakan P4GN sendiri merupakan kebijakan yang pelaksanaannya terdiri atas beberapa unsur instansi pemerintah dengan tugas, fungsi dan kewenangannya masing-masing. Seperti Para Menteri Kabinet Indonesia Maju, Sekretaris Kabinet, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Badan Intelijen Negaram Para Kepala Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Para pimpinan Kesekretariatan Lembaga Negara, Gubernur, dan para Bupati/Walikota. Dengan tujuan dari program ini ialah unuk mewujudkan upaya “Indonesia Negeri Bebas Narkoba”.

Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat, merupakan salah satu dari Badan Narkotika Provinsi yang juga memiliki bidang pemberantasan dalam mengimplementasikan kebijakan P4GN. Implementasi kebijakan merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dan untuk mengimplementasikannya, terdapat dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate yaitu turunan dari kebijakan publik melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi. Dalam mengimplementasikan kebijakan P4GN, Badan Narkotika Nasional sebagai badan pusat pemberantasan narkoba di Indonesia, dibantu oleh Instansi Vertikal, yaitu Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP) dan Badan Narkotika Nasional Kota/Kabupaten (BNNK).

Dalam pelaksanaan kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) Provinsi Jawa Barat memiliki kewajiban yaitu: melaksanakan kegiatan penyaringan kasus narkoba dengan cara sosialisasi dan koordinasi kepada masyarakat terkait adanya bahaya narkoba, pemberdayaan masyarakat tentang bahaya narkoba di lingkup keluarga, Pendidikan, pekerjaan, dan masyarakat sekitar melalui sosialisasi atau pembinaan, melakukan penanganan dan pengobatan terhadap para pengguna narkoba, serta memberantasnya melalui penyelidikan dan penyidikan.

Menurut bidang pemberantasan BNN Provinsi Jawa Barat dalam rangka pelaksanaan pemberantasan penyelewengan obat-obatan terlarang di Provinsi Jawa

Barat melakukan beberapa aktivitas dalam pelaksanaan regulasi P4GN, sesuai dengan Peraturan Kepala BNN Nomor 5 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024, seperti melaksanakan operasi Razia, penyidikan tempat hiburan, assesmen terpadu. Kegiatan ini menyertakan pihak instansi terkait seperti pihak kepolisian, kejaksaan, serta melakukan pemutusan jaringan peredaran gelap narkotika dengan melihat pola perubahan jaringan peredaran narkotika.

Di Jawa Barat sendiri, berdasarkan data PPID BNN pada tahun 2021 menempati peringkat 4 dari 5 wilayah dengan kasus narkoba terbanyak dengan total 2.570 kasus dan 3.180 tersangka, Sedangkan untuk peringkat 1 dari 5 wilayah dengan kasus narkoba terbanyak, ditempati oleh Provinsi Sumatera Utara dengan total 6.077 kasus dan 7.852 tersangka (PPID BNN, 2022). Dengan menempati peringkat 4 dari 5 wilayah dengan kasus narkoba terbanyak, Jawa Barat menjadi salah satu provinsi yang mengalami gejala “darurat narkoba”. Bahkan dibanding kasus kejahatan lainnya pada tahun 2022, disebutkan bahwa kasus penyalahgunaan narkoba memiliki angka tertinggi dibandingkan dengan kasus pencurian, penggelapan, penipuan, dan lain sebagainya. “Hampir di berbagai tempat dan ada sebaran-sebaran di tempat tertentu, ada di Kota Bandung, kemudian di beberapa kota besar. Nampaknya narkoba jadi salah satu perkara menonjol di Jawa Barat”. Hal ini disebutkan oleh Kejati Jabar

Asep N Mulyana melalui wawancara dengan merdeka.com di Bandung pada Jumat (23/12/2022).

Pernyataan mengenai “narkoba menjadi salah satu perkara menonjol di Jawa Barat” tersebut, dibuktikan juga dengan adanya peningkatan kasus seperti pada tahun 2019-2020. Diketahui, pada tahun 2019 prevalensi penyalahgunaan narkoba di Jawa Barat mencapai angka 0,40 persen. Sedangkan pada tahun 2020, prevalensi penyalahgunaan narkoba di Jawa Barat mencapai 1,28 persen dari total penduduk Jawa Barat yang artinya terjadi kenaikan kasus sebesar 0,88 persen. Untuk tahun 2021 BNN RI tidak mengeluarkan prevalensi per Provinsi sehingga Prevalensi Penyalahgunaan Narkoba di Provinsi Jawa Barat masih memakai prevalensi tahun 2019 yaitu 0,40 persen. Hal ini menunjukkan bahwa penyalahgunaan narkoba di Jawa Barat memiliki jumlah pengguna yang tinggi dan didukung dengan data sebagai berikut:

**Tabel 1. 2**

**Jumlah Kasus Penyalahgunaan Narkoba di Provinsi Jawa Barat**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Kasus</b>	<b>Jumlah Tersangka</b>
2019	2.203	2.788
2020	2.494	3.060
2021	2.570	2.180

**Sumber:** PPID BNN, 2023 (Data diolah peneliti)

Hal tersebut membuktikan bahwa meskipun BNN Provinsi telah mengimplementasikan kebijakan program P4GN sesuai dengan peraturan yang

berlaku, tetapi bukan berarti permasalahan mengenai narkoba dapat diberantas dengan mudah begitu saja. Setiap tahunnya, kasus penyalahgunaan dan peredaran narkoba secara ilegal belum menunjukkan penurunan kasus yang signifikan sehingga kebijakan P4GN yang diimplementasikan oleh BNN Provinsi Jawa Barat belum menunjukkan keberhasilan yang efektif dalam menanggulangi narkoba di Jawa Barat.

Secara umum, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia istilah implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah tersebut biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Artinya, untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. Dan juga kebijakan tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam bentuk undang-undang kemudian tidak dilaksanakan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Menurut George Edward III (1980), implementasi kebijakan merupakan proses krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, sebaik apapun perencanaan dan persiapannya, jika kebijakan tersebut tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan

yang sudah direncanakan tidak akan tercapai. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan tersebut perumusan kebijakan harus dipersiapkan dengan baik. Evaluasi implementasi Edward menyatakan bahwa empat faktor krusial dalam implementasi yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi (watak atau sikap) dan struktur birokrasi (Edward III, 1980:1) keempat faktor tersebut beroperasi secara simultan dan saling berinteraksi satu sama lainnya.

Berdasarkan latar belakang yang diatas, hasil obeservasi menyeluruh peneliti melihat adanya masalah yang berkaitan dengan indikator sumberdaya, dimana sumberdaya manusia yang dimiliki oleh bidang pemberantasan BNNP Jawa Barat jumlahnya belum cukup ideal sehingga cukup sulit dalam memberantas penyalahgunaan narkoba di Provinsi Jawa Barat. Dan juga peneliti tertarik untuk melihat lebih lanjut bagaimana kebijakan mengenai P4GN diterapkan pada bidang pemberantasan yang ada di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat (BNNP), karena tahap implementasi menjadi tahap yang krusial untuk menentukan apakah kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang sudah dilaksanakan dengan baik, ataupun sebaliknya. Karena hasil dari implementasi kebijakan tersebutlah yang menentukan keberhasilan dari kebijakan itu sendiri. Maka dari itu dalam menganalisis keberhasilan kebijakan P4GN pada bidang pemberantasan di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat, peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan dari Edward III. Sehingga judul yang peneliti gunakan dalam skripsi ini adalah **“Implementasi Kebijakan Pencegahn Pemberantasan Penyalahgunaan dan**

## **Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Pada Bidang Pemberantasan di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat”.**

### **1.2 Fokus Penelitian**

Berpijak dari latar belakang diatas, agar suatu masalah yang tercrmin dalam latar belakang penelitian lebih spesifik pada suatu fokus penelitian sehingga dapat memberikan kejelasan serta dapat mencerminkan pokok masalah yang diteliti maka fokus penelitian yang akan dikaji yaitu untuk mendeskripsikan dan mengetahui sejauh mana keberhasilan Bidang Pemberantasan di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat dalam mengimplementasikan kebijakan Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN).

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka peneliti merumuskan permasalahan yaitu

“Bagaimana Implementasi Kebijakan Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Pada Bidang Pemberantasan di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat?”

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dibuat untuk memenuhi tugas akhir dan juga untuk mengetahui jawaban dari rumusan masalah, yaitu untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) yang dilakukan oleh Bidang Pemberantasan di Badan Narkotika Provinsi Jawa Barat.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi dalam menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh dan bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik umumnya, khususnya mengenai implementasi kebijakan Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Pada bidang pemberantasan di Badan Narkotika Provinsi Jawa Barat

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat (BNNP) terutama pada bidang pemberantasan sebagai bahan dalam memberikan alternatif pemecahan masalah yang dihadapi oleh pemerintah atau masyarakat dan untuk lebih meningkatkan pencegahan narkoba.