

Perbandingan Lembaga Pemberantasan Narkotika: BNN (Indonesia) dan PDEA (Filipina) Ditinjau dari Aspek Kultural-Kognitif

Maulika Rahmatulaili^{1*}, Muhammad Rafli Syahputra², Ester Yulianti Pakpahan³, Putri Aksa Yemima⁴, Rudiana⁵

¹⁻⁵ Universitas Padjadjaran, Indonesia

maulika22001@mail.unpad.ac.id¹ muhammad22254@mail.unpad.ac.id² ester22001@mail.unpad.ac.id³

putri22019@mail.unpad.ac.id⁴ rudiana2017@unpad.ac.id⁵

Alamat: Jl. Raya Bandung Sumedang KM. 21, Kec. Jatinangor, Kabupaten Sumedang

Korespondensi penulis: maulika22001@mail.unpad.ac.id*

Abstract. *Drug abuse and trafficking are transnational issues that require serious attention from various countries. Indonesia and the Philippines, two countries in Southeast Asia, have developed different institutional approaches in combating drugs through the Badan Narkotika Nasional (BNN) and the Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA). This study aims to compare both institutions from the cultural-cognitive pillar based on William Richard Scott's institutional theory. The method used is descriptive qualitative research with a literature study approach. The results show that BNN prioritizes rehabilitative and educational approaches that are increasingly accepted as a reasonable treatment pattern in Indonesia. Meanwhile, PDEA implements a repressive approach that is supported by most of the Filipino society, despite being accompanied by human rights violations. These findings indicate that collective thinking frameworks and public legitimacy play a crucial role in shaping institutional strategies and impacts in each country. This study provides significant implications regarding how societal mindsets influence the effectiveness of drug eradication efforts.*

Keywords: *BNN, institutional approach, cultural-cognitive, narcotics, PDEA*

Abstrak. Penyalahgunaan dan peredaran narkotika merupakan masalah transnasional yang memerlukan perhatian serius dari berbagai negara. Indonesia dan Filipina, dua negara di Asia Tenggara, mengembangkan pendekatan kelembagaan yang berbeda dalam memberantas narkotika melalui Badan Narkotika Nasional (BNN) dan Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA). Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan kedua lembaga tersebut dari pilar kultural-kognitif berdasarkan teori kelembagaan William Richard Scott. Metode yang digunakan adalah studi deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BNN mengedepankan pendekatan rehabilitatif dan edukatif yang mulai diterima sebagai pola penanganan yang wajar di Indonesia. Sementara itu, PDEA menerapkan pendekatan represif yang didukung oleh sebagian besar masyarakat Filipina meski disertai dengan pelanggaran hak asasi manusia. Temuan ini mengindikasikan bahwa kerangka berpikir kolektif dan legitimasi publik memainkan peran penting dalam membentuk strategi dan dampak kelembagaan di masing-masing negara. Penelitian ini memberikan implikasi penting terkait bagaimana pola pikir masyarakat mempengaruhi efektivitas pemberantasan narkotika.

Kata kunci: BNN, kelembagaan, kultural-kognitif, narkotika, PDEA

1. LATAR BELAKANG

Penyalahgunaan dan peredaran narkotika kini menjadi ancaman transnasional dan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) bagi kesehatan, keamanan, dan stabilitas sosial di berbagai belahan dunia, baik dari segi jumlah pengguna, jenis zat adiktif, hingga metode penyebarannya. Laporan *World Drug Report* 2024 mencatat peningkatan jumlah pengguna narkoba secara global menjadi 292 juta orang, dimana angka ini naik 20% dalam satu dekade dengan ganja sebagai zat paling banyak digunakan (228 juta pengguna), diikuti opioid dan stimulan sintetis yang kian masif. Sementara itu di kawasan Asia Tenggara, berdasarkan laporan UNODC yang dirilis pada Mei 2024, Asia Tenggara kini menghadapi krisis narkoba

sintetis yang semakin mengkhawatirkan. Laporan *Regional Synthetic Drugs 2024* mengungkapkan bahwa produksi dan perdagangan *New Psychoactive Substances* (NPS) di kawasan ini telah mencapai tingkat yang belum pernah terjadi sebelumnya. Indonesia dan Filipina sebagai dua negara republik di kawasan Asia Tenggara menghadapi tantangan serius yang membutuhkan respons kelembagaan yang efektif. Di Indonesia, hasil survei nasional prevalensi tahun 2023 mencatat bahwa sekitar 1,73% penduduk usia 15–64 tahun atau setara 3,3 juta orang terpapar narkotika, dengan tren peningkatan pada kelompok usia muda. Sementara itu, Filipina mengadopsi pendekatan yang berbeda secara signifikan melalui kebijakan *War on Drugs* pada era Presiden Rodrigo Duterte (2016–2022) yaitu “*Operation Double Barrel*” yang memiliki dua cabang (*drug archive*), yakni *Oplan Tokhang* dan *Oplan High Value Target* (HVT). Namun, kebijakan ini justru menghasilkan dua dampak ekstrim yang mempengaruhi kehidupan rakyat Filipina itu sendiri. Di satu sisi, sejak awal berlakunya *Operation Double Barrel* pada 1 Juli 2016 silam, Philippine National Police (PNP) bersama Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA) memberantas 1,2 juta pengguna dan 60 ribu pengedar, mengurangi hingga 26 persen transaksi obat terlarang, dan indeks kejahatan turun sebesar 29 persen, yakni dari 134.953 kasus (Juli 2015-Maret 2016) ke 96.398 kasus (Juli 2016-Maret 2017). Namun data resmi dari Philippine Information Agency (PIA) pada 26 Juli 2017 mengungkap fakta mengerikan bahwa sebanyak 5.617 nyawa melayang dalam operasi tersebut.

Indonesia melalui Badan Narkotika Nasional (BNN) menerapkan pendekatan preventif dan rehabilitatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, yang mencerminkan bahwa pemulihan sosial merupakan bagian dari solusi. Sebaliknya, Filipina mengedepankan tindakan represif negara melalui kekerasan yang dibenarkan oleh norma sosial dan persepsi publik akan pentingnya ketertiban, sebagaimana diatur dalam *Republic Act No. 9165* yang memberi kewenangan luas kepada Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA). Beragam studi telah membahas kebijakan penanggulangan narkoba baik di Indonesia maupun Filipina. Penelitian Junaedi *et al.* (2019) menyoroti pentingnya partisipasi masyarakat dan *good governance* dalam strategi penanggulangan narkoba di Indonesia, sementara kajian terhadap Filipina lebih banyak menyoroti efektivitas *Project Double Barrel* dalam menurunkan angka kriminalitas. Dalam membandingkan BNN dan PDEA, pendekatan studi perbandingan (*comparative study*) menjadi metode yang relevan. Pendekatan ini memungkinkan kita melihat perbedaan dalam kelembagaan, pelaksanaan kebijakan, serta efektivitas implementasi strategi anti narkotika. Penelitian ini menggunakan kerangka analisis teori kelembagaan dari William Richard Scott. Scott (2004) menyatakan bahwa suatu lembaga atau institusi terdiri dari tiga pilar utama, yaitu pilar regulatif, normatif, dan kultural-kognitif. Pilar regulatif berkaitan

dengan aturan formal dan sistem hukuman atau insentif, pilar normatif mengacu pada nilai dan norma yang membimbing tindakan organisasi, sedangkan pilar kultural-kognitif menjelaskan cara berpikir bersama dan persepsi kolektif yang membentuk makna tindakan institusi. Dalam artikel ini, peneliti memfokuskan pada pilar kultural-kognitif yang menyoroti bagaimana keyakinan bersama dari masyarakat terhadap hal-hal yang secara umum dianggap lumrah atau sudah semestinya.

Kesenjangan literatur terlihat dari absennya studi yang secara eksplisit membandingkan efektivitas kelembagaan Badan Narkotika Nasional (BNN) dan Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA). Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan tujuan utama untuk membandingkan dan mengidentifikasi bagaimana BNN dan PDEA dalam memberantas narkoba di masing-masing negara melalui salah satu pilar teori institusional, yaitu kultural-kognitif.

2. KAJIAN TEORITIS

Comparative Government (Perbandingan Pemerintahan)

Istilah perbandingan berkaitan dengan menemukan kesamaan dan mempertimbangkan hal-hal yang ada. Hal ini merupakan cara analisis yang melibatkan perbandingan antara dua objek atau lebih untuk memperdalam pemahaman tentang topik yang kita pelajari. Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa perbandingan merupakan proses menyandingkan berbagai objek dengan menggunakan alat atau acuan tertentu sebagai pembanding. Jika dikaitkan dengan pemerintahan, maka objek yang menjadi perhatian utama adalah penyelenggaraan pemerintahan suatu negara yang kemudian dibandingkan dengan negara lainnya (Mariana et al., 2007).

Mariana et al., (2007) menyebutkan bahwa pengertian perbandingan pemerintahan adalah menyejajarkan unsur-unsur pemerintahan baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit untuk mendapatkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari objek atau objek-objek tadi dengan alat perbandingannya. Perbandingan pemerintahan merupakan suatu studi atau ilmu. Ilmu perbandingan pemerintahan tergolong ke dalam ilmu politik. Ilmu perbandingan pemerintahan dan ilmu politik berkaitan dalam hal teori dan metode (Khairi & Yahya, 2022). Studi perbandingan pemerintahan memberikan pemahaman mengenai bagaimana suatu pemerintahan beroperasi dan menjalankan fungsinya, sehingga kita dapat melihat keragaman dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di berbagai negara.

Institutional Theory (Teori Institusional)

Teori institusional merupakan salah satu teori yang banyak dipakai untuk memahami perilaku individu dan organisasi (Dacin, Goodstein, & Scott, 2002). Teori ini awalnya menjelaskan bagaimana struktur makna yang dilembagakan mempengaruhi proses dalam organisasi (Greenwood & Suddaby, 2006). “Teori institusional memperlihatkan bagaimana struktur seperti skema, aturan, norma, dan rutin menjadi bentuk yang bersifat otoritatif untuk terjadinya perilaku sosial”, (Scott, 2004, dalam Darono, 2013, 31). Jadi dalam hal ini institusi bukan saja meliputi aturan, nilai, kebiasaan tertentu, namun juga harus dilihat adanya tindakan yang terjadi dan bagaimana tindakan itu diulang atau direproduksi.

Scott (2001) mengatakan bahwa “institusi berada pada lingkup struktur sosial, memiliki elemen-elemen simbolis, aktifitas-aktifitas sosial, dan sumber daya material.” Keberadaan institusi diperlukan sebagai seperangkat proses yang dicirikan dengan elemen-elemen regulatif, normatif, dan kultural-kognitif yang sarat dengan perubahan. Meskipun unsur-unsur utama dari institusi adalah *rules, norms, and cultural benefit*, konsep institusi juga menyangkut asosiasi perilaku dan sumber daya material. Dengan demikian pengertian institusi ditentukan oleh batasan legal, prosedural, moral, dan kultural yang memiliki legitimasi. Tidak hanya menyangkut *property or social order*, tetapi juga sebagai proses institusionalisasi maupun deinstitutionalisasi.

Selanjutnya, W. Richard Scott (2008:52) menjelaskan terdapat tiga pilar dalam teori institusional, antara lain pilar regulatif berkaitan pada aturan formal, pilar normatif berkaitan pada nilai dan norma, serta pilar kultural-kognitif berkaitan pada bagaimana keyakinan masyarakat. Dalam artikel ini, fokus pembahasan secara spesifik diarahkan pada pilar kultural-kognitif. Dimana pilar kultural-kognitif merupakan keyakinan bersama dari masyarakat terhadap hal-hal yang secara umum dianggap lumrah atau sudah semestinya. Berbeda dengan regulatif yang bersifat eksplisit dan normatif yang bersifat moral, pilar kultural-kognitif bersifat implisit dan *taken for granted*, yakni diterima begitu saja sebagai kenyataan sosial yang dianggap wajar tanpa perlu dipertanyakan lagi. Aspek ini membentuk cara individu dan institusi memahami realitas, sehingga banyak praktik kelembagaan berlangsung secara otomatis karena telah terinternalisasi dalam kerangka berpikir kolektif. Aspek kultural-kognitif juga cenderung lebih sulit dikenali dan diidentifikasi karena biasanya telah sangat melekat dalam kebudayaan (Scott dalam Bright, 2014). Pilar ini menunjukkan bahwa banyak praktik yang terjadi dalam institusi tidak hanya dipatuhi karena aturan dan nilai, tetapi juga telah menjadi bagian dari cara berpikir yang tidak disadari atau dengan kata lain sebagai bentuk kepatuhan yang paling dalam karena bersifat tidak sadar. Goffman (1974, 1983) menambahkan

bahwa institusi dan individu menjalankan praktik kelembagaan tertentu karena itu adalah bagian dari rutinitas dan struktur pemaknaan yang telah diterima secara umum.

Narkotika

Narkotika adalah zat atau obat baik yang bersifat alamiah, sintetis, maupun semi sintetis yang menimbulkan efek penurunan kesadaran, halusinasi, serta daya rangsang. Sementara menurut Undang-undang (UU) Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa narkotika merupakan zat buatan atau pun yang berasal dari tanaman yang memberikan efek halusinasi, menurunkannya kesadaran, serta menyebabkan kecanduan. Obat-obatan tersebut dapat menimbulkan kecanduan jika pemakaiannya berlebihan. Pemanfaatan dari zat-zat itu adalah sebagai obat penghilang nyeri serta memberikan ketenangan. Penyalahgunaannya bisa terkena sanksi hukum.

3. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi pustaka. Penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan sekaligus menjelaskan sifat suatu keadaan yang berjalan pada saat penelitian dilakukan. Sementara studi pustaka adalah pendekatan yang digunakan dalam mengumpulkan dan membaca sejumlah literatur, baik dari buku-buku, artikel jurnal, serta website. Dengan demikian, peneliti membaca, menganalisis, dan membandingkan sumber-sumber kepustakaan untuk memperoleh tujuan penulisan penelitian di rumusan masalah yang telah disusun tentang perbandingan kelembagaan pemberantasan narkotika antara BNN (Indonesia) dan PDEA (Filipina) ditinjau dari aspek kultural-kognitif.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pilar Kultural-Kognitif

Pilar kultural-kognitif merujuk pada keyakinan bersama dari masyarakat terhadap hal-hal yang secara umum dianggap lumrah atau sudah semestinya. Berbeda dengan regulatif yang bersifat eksplisit dan normatif yang bersifat moral, pilar kultural-kognitif bersifat implisit dan *taken for granted*, yakni diterima begitu saja sebagai kenyataan sosial yang dianggap wajar tanpa perlu dipertanyakan lagi. Aspek kultural-kognitif juga cenderung lebih sulit dikenali dan diidentifikasi karena biasanya telah sangat melekat dalam kebudayaan (Scott dalam Bright, 2014). Hal ini telah terinternalisasi sedemikian rupa sehingga dianggap “wajar” atau “seharusnya begitu.”

Ketika membandingkan dua lembaga pengentasan narkotika, pilar ini menjadi penting karena dapat mencerminkan bagaimana konstruksi sosial, simbol, serta kebiasaan yang tertanam dalam masyarakat turut membentuk strategi dan wajah kelembagaan dari Badan Narkotika Nasional (BNN) di Indonesia maupun Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA) di Filipina. Keduanya beroperasi dalam struktur hukum yang serupa, seperti mengatur, mencegah, dan menindak peredaran serta penyalahgunaan narkotika, namun terbentuk oleh kerangka budaya dan sosial-politik yang berbeda.

Hal ini kemudian menciptakan perbedaan dalam cara masyarakat memahami, menanggapi, serta memberi legitimasi terhadap tindakan dan kebijakan kedua lembaga tersebut. Pembahasan dalam bagian ini akan mengurai lebih lanjut bagaimana pilar kultural-kognitif bekerja dalam konteks masing-masing lembaga, serta bagaimana hal tersebut mempengaruhi legitimasi dan respons publik terhadap pendekatan mereka dalam pemberantasan narkotika.

Badan Narkotika Nasional (Indonesia)

Dalam pemberantasan narkotika di Indonesia, pendekatan yang diambil oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) mencerminkan kerangka berpikir yang menempatkan penyalahguna narkotika sebagai korban yang memerlukan pemulihan, bukan sekadar pelanggar hukum. Lembaga ini menggunakan pendekatan persuasif dan edukatif dalam pemberantasan narkotika, yang menjadi praktik umum dan diterima oleh publik sebagai bentuk “kewajaran institusional.” Pendekatan ini juga selaras dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia (HAM) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28A hingga 28J UUD Tahun 1945.

Pemahaman kolektif ini kemudian terwujud melalui berbagai unit kerja BNN, seperti Bidang Rehabilitasi (REHAB), Pencegahan (CEGAH), dan Pemberdayaan Masyarakat (DAYAMAS), yang bersama-sama menjalankan penanganan narkotika secara holistik. Fokus utama dalam rehabilitasi adalah pemulihan tidak hanya secara fisik, tetapi juga pada mental dan sosial, agar korban penyalahgunaan narkotika dapat kembali berkontribusi pada masyarakat. Sepanjang tahun 2024, BNN melalui Deputy Bidang Rehabilitasi telah merehabilitasi 13.852 penyalahguna narkotika dari total 40.900 individu yang mengakses layanan pemulihan. Namun, angka ini masih sangat sedikit jika dibandingkan dengan prevalensi penyalahguna narkotika nasional tahun 2023, yang mencapai 3,3 juta jiwa.

Sebab itu, BNN melakukan penguatan kolaborasi lintas kementerian seperti dengan Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, serta Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan untuk menciptakan ekosistem rehabilitasi yang berkelanjutan dan berkualitas. Sebagai bentuk

komitmen peningkatan kapasitas, BNN juga melakukan standarisasi layanan rehabilitasi dengan mengacu pada Standar Nasional Indonesia (SNI). Hingga tahun 2024, terdapat 216 lembaga rehabilitasi BNN dan 649 lembaga mitra yang disiapkan untuk memenuhi standar nasional tersebut, termasuk melalui pelatihan dan sertifikasi kompetensi bagi petugas rehabilitasi. Total 367 lembaga telah memenuhi SNI dalam periode 2020–2024.

Masyarakat Indonesia secara umum mulai menerima bahwa rehabilitasi adalah pendekatan yang manusiawi dan tepat untuk menangani masalah narkoba. Walau masih terdapat stigma di beberapa kelompok masyarakat, kebijakan edukatif dan kampanye anti narkoba yang dilakukan BNN membantu membentuk persepsi publik bahwa rehabilitasi bukan kelemahan negara, melainkan bentuk tanggung jawab negara terhadap warga yang terdampak narkoba. Persepsi ini memperlihatkan bahwa cara berpikir kolektif masyarakat Indonesia mulai menginternalisasi pendekatan pemulihan sebagai solusi yang layak dan tepat.

Philippine Drug Enforcement Agency (Filipina)

Kampanye “War on Drugs” yang diluncurkan oleh Duterte pada tahun 2016 merupakan kebijakan yang memprioritaskan pemberantasan narkoba sebagai agenda utama pemerintahannya, dengan pendekatan yang sangat keras dan represif. Ia mendorong aparat kepolisian untuk melakukan operasi penangkapan dan penindakan terhadap tersangka pengguna dan pengedar narkoba, yang sering kali berujung pada pembunuhan di luar proses hukum. Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) memperkirakan bahwa korban sebenarnya selama proses kebijakan War on Drugs Duterte setidaknya mencapai 8.663 korban jiwa. Namun, berdasarkan dokumen-dokumen yang diserahkan kepada ICC, jumlah korban sipil jauh lebih tinggi yaitu antara 12.000 sampai 30.000 korban jiwa, sebagian besar berasal dari kalangan masyarakat miskin di perkotaan.

Kampanye tersebut secara tidak langsung membentuk pola pikir publik bahwa tindakan kekerasan negara terhadap pelaku narkoba adalah sesuatu yang sah dan “wajar/sudah semestinya begitu.” Sejumlah besar masyarakat Filipina mendukung tindakan aparat meskipun disertai dengan pelanggaran HAM, karena mereka meyakini bahwa narkoba adalah ancaman besar bagi stabilitas sosial. Berdasarkan laporan Reuters berjudul “Philippine survey shows big support for Duterte’s drugs war” (2017), tercatat bahwa sekitar 88% warga Filipina menyatakan dukungannya terhadap kampanye “War on Drugs”, meskipun sebagian besar di antara mereka juga menyadari bahwa banyak dari operasi tersebut mengakibatkan pembunuhan di luar proses hukum (extrajudicial killings).

Lebih lanjut, dalam survei yang dilakukan oleh lembaga riset lokal seperti Social Weather Stations (SWS), masyarakat Filipina bahkan memberi penilaian “sangat baik” terhadap pelaksanaan kampanye tersebut, meskipun mereka juga menyatakan kekhawatiran atas pelanggaran HAM yang terjadi. Fenomena ini menggambarkan adanya “dual acceptance” di kalangan masyarakat, dimana mereka sadar akan resiko kekerasan, namun tetap mendukung tindakan tersebut atas nama ketertiban dan keamanan. Dukungan ini menunjukkan bahwa masyarakat Filipina telah mengukuhkan pandangan bahwa tindakan keras negara terhadap pengguna dan pengedar narkoba adalah sesuatu yang sah dan bahkan perlu dilakukan untuk menciptakan keamanan.

Hingga pada tahun 2022, Presiden Ferdinand Marcos Jr. menggantikan Duterte dan ia berjanji untuk mengubah pendekatan dalam pemberantasan narkotika, menyatakan komitmen untuk menghentikan pembunuhan di luar hukum serta mengadopsi pendekatan yang lebih berfokus pada rehabilitasi, pendidikan, dan reintegrasi sosial bagi pengguna narkoba. Akan tetapi, kenyataan di lapangan tidak sepenuhnya mencerminkan perubahan tersebut. Menurut laporan dari Human Rights Watch, pembunuhan terkait narkotika masih terjadi di bawah pemerintahan Marcos Jr. meskipun dengan intensitas yang lebih rendah dibandingkan era Duterte. Ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat perubahan kebijakan, cara pandang, dan pola tindakan aparat di lapangan masih banyak dipengaruhi oleh kebiasaan dan nilai-nilai lama yang sudah terlanjur mengakar.

Situasi di atas mencerminkan dinamika dalam pilar kultural-kognitif, dimana kebiasaan dan nilai-nilai lama yang telah melekat dapat mengalami transformasi seiring dengan perubahan kepemimpinan dan kebijakan. Namun, proses ini memerlukan waktu dan upaya yang konsisten untuk mengubah persepsi dan sikap masyarakat terhadap isu narkotika dan penegakan hukum. Dinamika ini juga mencerminkan adanya skrip institusional yang sudah melekat, di mana masyarakat menerima, bahkan mengharapkan, penegakan hukum yang tegas, tanpa banyak mempertimbangkan aspek pemulihan atau HAM. Hal ini memperlihatkan bentuk kepatuhan yang bersifat *taken for granted*, dimana alternatif pendekatan seperti rehabilitasi tidak melekat dalam kerangka berpikir rakyat Filipina maupun birokrasi.

Dampak Kelembagaan Terhadap Penanganan Narkotika

Penanganan Narkotika menjadi salah satu tantangan bagi banyak negara, termasuk Indonesia dan Filipina. Kedua negara ini memiliki model kelembagaan yang berbeda dalam menangani kasus yang terjadi. Indonesia, melalui lembaga Badan Narkotika Nasional (BNN), menitikberatkan pendekatan yang berbasis rehabilitasi, dengan mengedepankan pemulihan dan

reintegrasi sosial bagi pemakai narkoba. Sedangkan, Filipina melalui Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA), menggunakan pendekatan yang sangat represif, dimana bahkan melibatkan kebijakan tembak di tempat terhadap pelaku peredaran narkoba.

Dengan menggunakan pilar kultural-kognitif teori kelembagaan William R. pembahasaan ini bertujuan untuk menganalisis dampak yang ditimbulkan dari masing-masing lembaga dalam menangani isu narkoba.

Badan Narkotika Nasional (Indonesia)

Kelembagaan Badan Narkotika Nasional (BNN) telah memberikan dampak yang signifikan terhadap pola penanganan narkoba di Indonesia, dimana BNN lebih mengedepankan tindakan rehabilitas dalam penangannya. Jika dianalisis melalui pilar kultural-kognitif teori kelembagaan William Richard Scott, BNN telah menunjukkan pendekatan kelembagaan secara menyeluruh.

Pilar kultural-kognitif, mencerminkan proses internalisasi nilai dan praktek kelembagaan dalam kesadaran kolektif masyarakat. Dalam penanganan kasus narkoba, BNN melakukannya melalui pendekatan edukatif, partisipatif, dan kolaboratif. Hal ini dapat dilihat dari diwujudkannya program-program, seperti “Desa Bersinar” dan “Sekolah Bersinar”, dimana BNN mengembangkan pendekatan edukatif dan kolaboratif untuk membangun ketahanan sosial terhadap narkoba di masyarakat. Program ini juga menggabungkan pencegahan, pemberdayaan, dan rehabilitas secara integritas. Di Kalimantan Selatan, 70 Desa Bersinar yang dibentuk sejak 2021 hingga 2024 telah secara signifikan menekankan kasus peredaran narkoba di 13 kabupaten/kota, dengan beberapa desa yang awalnya tergolong wilayah rawan, berhasil menurunkan status kerawanan tersebut berkat adanya program ini. Keberhasilan ini tidak hanya memperkuat ketahanan sosial masyarakat, namun juga menunjukkan bahwa pendekatan berbasis komunitas dapat mengurangi peredaran narkoba.

BNN juga melakukan penyebaran survei secara rutin (setiap 6 bulan) yang menjadi sarana pengevaluasian dari rangkaian kinerja BNN kepada masyarakat. Survei ini dapat mengukur tingkat kepercayaan masyarakat terhadap program-program yang dijalankan, yang akan memberikan pengetahuan atau kesadaran terhadap kinerja kinerja pelayanan aparatur pemerintah yang dilakukan oleh BNN. Melalui penyebaran survei ini, dapat diperoleh berbagai masukan yang dapat digunakan untuk perbaikan yang berkelanjutan dalam rangka penyediaan layanan yang maksimal kepada masyarakat.

Selain itu, BNN tercatat telah menjalin kerja sama dengan 103 kementerian/lembaga, 20 BUMN, 25 pemerintah daerah, dan 125 mitra komponen masyarakat di tingkat pusat, serta

kerja sama lintas negara untuk menciptakan sistem yang inklusif dan berkelanjutan dalam penanganan narkotika. Dampak dari pilar kultural-kognitif dalam kelembagaan BNN, terlihat dari meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap bahaya narkotika, serta keterlibatan aktif masyarakat dalam upaya pencegahan penggunaan narkotika.

Philippine Drug Enforcement Agency (Filipina)

Dalam permasalahan narkoba di Filipina, Presiden Rodrigo Duterte menerapkan kebijakan *War On Drugs*. Pada kebijakan tersebut menyebabkan terjadinya *extrajudicial killings* atau pembunuhan di luar proses hukum yang mengakibatkan pelanggaran HAM dalam bentuk tindakan kekerasan dan pembunuhan. Kebijakan tersebut memicu konflik internasional, sehingga Duterte mendapat tekanan dan kecaman dari berbagai negara termasuk PBB untuk menghentikan *Extrajudicial Killings*. Konflik tersebut membuat presiden Duterte mengambil keputusan untuk memerintahkan kepolisian agar menghentikan operasi terkait kebijakan *war on drugs* dan memberikan wewenang kebijakan anti narkoba terhadap Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA) (Jaelani, 2023:18 dan 23).

Pada masa transformasi PNP ke PDEA, PDEA membawa dampak positif bagi masyarakat dengan adanya landasan regulasi yang lebih mengedepankan aspek akuntabilitas, transparansi dan humanis. Hal tersebut membawa dampak baik kepada masyarakat Filipina untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada lembaga dalam mengurangi tindakan kekerasan dan bahkan menghapuskan tindakan *extrajudicial killings*.

Dalam pendekatan kultural-kognitif, transisi dari PNP ke PDEA dalam kebijakan *war on drugs* oleh Presiden Duterte, akan tetapi juga diwarnai penerimaan pro dan kontra dari masyarakat Filipina. Kelompok masyarakat menengah kebawah menyambut baik pengalihan ini mengingat banyak rekan saudara/keluarga yang terbunuh karena kebijakan PNP yang cenderung menggunakan kekerasan represif, oleh karena itu PDEA dianggap sebagai lembaga yang lebih profesional dan bertanggung jawab, sehingga diharapkan dapat mengurangi kekerasan berlebihan yang terjadi selama operasi pemberantasan narkoba. Sedangkan, masyarakat kelas atas menaruh penuh kepercayaannya atas kinerja Presiden Duterte dalam memberantas narkoba, namun beberapa kalangan menengah ke atas menolak peralihan ke PDEA demi menurunnya tingkat kriminalitas dan pengguna narkoba di Filipina.

Secara keseluruhan kebijakan transisi tersebut membawa dampak masing masing dari kedua kelompok tersebut, dimana dalam kelompok masyarakat menengah kebawah membawa dampak positif karena menganggap PDEA lebih profesional dan bertanggung jawab serta mengedepankan hak asasi manusia, sedangkan dalam kelompok menengah ke atas terdapat pro

dan kontra, dimana ada beberapa kalangan yang setuju terhadap peralihan ini, namun juga ada yang tidak setuju demi terciptanya negara yang bebas terhadap kriminalitas dan pengguna narkoba.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Pendekatan kelembagaan oleh Scott (2004) terhadap lembaga BNN di Indonesia dan PDEA di Filipina dalam memberantas narkoba sangat dipengaruhi oleh pilar kultural-kognitif yang berlaku di masing-masing negara. BNN menerapkan pendekatan rehabilitatif dan edukatif yang secara bertahap mulai terinternalisasi dalam cara berpikir kolektif masyarakat sebagai solusi yang manusiawi dan berkelanjutan. Pemahaman ini kemudian terwujud melalui berbagai unit kerja BNN, seperti Bidang Rehabilitasi (REHAB), Pencegahan (CEGAH), dan Pemberdayaan Masyarakat (DAYAMAS), yang bersama-sama menjalankan penanganan narkoba secara holistik.

Secara umum, masyarakat Indonesia mulai menerima bahwa rehabilitasi adalah pendekatan yang manusiawi dan tepat untuk menangani masalah narkoba. Selain itu, program-program seperti “Desa Bersinar” menjadi bukti nyata bahwa pendekatan berbasis komunitas mampu meningkatkan ketahanan sosial dan mengurangi peredaran narkoba. Sebaliknya, PDEA di Filipina meneruskan warisan kebijakan represif era Duterte yang masih kuat dalam imajinasi publik, di mana tindakan keras terhadap pelaku narkoba dianggap sah demi menciptakan ketertiban. Walaupun transisi dari PNP ke PDEA memperlihatkan upaya humanisasi kebijakan, perubahan paradigma belum sepenuhnya terinternalisasi dalam struktur sosial dan kognisi publik Filipina.

Melihat perbedaan pendekatan tersebut, peneliti menyarankan agar Indonesia terus memperkuat legitimasi pendekatan berbasis rehabilitasi dengan memperluas akses layanan pemulihan, meningkatkan literasi publik tentang bahaya narkoba, serta memperkuat kolaborasi lintas sektor. Sementara itu, Filipina perlu melanjutkan reformasi kebijakan narkoba pasca-Duterte dengan pendekatan yang lebih transparan, akuntabel, dan berorientasi pada hak asasi manusia. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam merancang kebijakan penanggulangan narkoba yang tidak hanya efektif secara legal-formal, tetapi juga mampu membangun legitimasi yang kuat di tingkat sosial dan kultural.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Narkotika Nasional (BNN). (2023). Hindari sleeping MoU, Dit. Kerja Sama BNN bekali BNNP dan BNNK dengan bimtek pelaksanaan kerja sama. <https://bnn.go.id/hindari-sleeping-mou-dit-kerja-sama-bnn-bekali-bnnp-dan-bnnk-dengan-bimtek-pelaksanaan-kerja-sama/>
- Badan Narkotika Nasional (BNN). (2024). Siaran pers tahun 2024: Penguatan strategi dan aksi kolaborasi dalam P4GN. <https://bnn.go.id/konten/unggahan/2024/12/23122024-FINAL-PRESS-RELEASE-AKHIR-TAHUN-2024-COMPILE-ALL.pdf>
- Djaelani, F. (2023). Peran Amnesty International terhadap kebijakan war on drugs di Filipina pada era Rodrigo Duterte tahun 2019-2022 (Dissertation). Universitas Islam Indonesia.
- Human Rights Watch. (2023). Philippines: No letup in 'drug war' under Marcos; killings continue despite shifting focus to rehabilitation. <https://www.hrw.org/news/2023/01/12/philippines-no-letup-drug-war-under-marcos>
- Humas BNN. (2024). HANI 2024: Masyarakat bergerak, bersama melawan narkoba mewujudkan Indonesia bersinar. <https://bnn.go.id/hani-2024-masyarakat-bergerak-bersama-melawan-narkoba-mewujudkan-indonesia-bersinar/>
- Junaedi, J., Harakan, A., & Idris, E. I. P. (2019). Kerjasama BNN dan kepolisian dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba di Kecamatan Rappocini Kota Makassar. *MODERAT: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 5(1).
- Khairi, H., & Yahya, A. S. (2022). *Perbandingan pemerintahan*. Purbalingga: Penerbit CV Sketsa Media.
- Mariana, D., Paskalina, C., & Yuningsih, N. Y. (2007). *Perbandingan pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Morales, N. J. (2017). Philippine survey shows big support for Duterte's drugs war. Reuters. 16 Oktober 2017.
- Petty, M. (2019). Filipinos give thumbs up to Duterte's 'excellent' drugs war - poll. Reuters. 23 September 2019.
- Putra, I. G. N. A. P., Resen, P. T. K., & Putri, P. K. (2023). Analisis keamanan nasional atas kebijakan war on drugs Presiden Duterte di Filipina. *Diskusi Ilmiah Komunitas Hubungan Internasional*, 3(1), 105-115.
- Saragih, H. M., & Prayuningsih, A. (2021). Kebijakan war on drugs Presiden Duterte: Pelanggaran HAM dan tanggapan masyarakat Filipina. *Populis: Jurnal Sosial dan Humaniora*, 6(2), 153-165.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage Publications.
- Susilo, T. (2024). BNNP Kalsel: 70 desa bersinar bantu tekankan peredaran gelap narkoba. Antara News, 26 Juli 2024.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2024). UNODC report: Record amount of methamphetamine seized in East and Southeast Asia as synthetic drug market expands and evolves. <https://www.unodc.org/roseap/en/2024/05/regional-synthetic-drugs-report-launch/story.html>

UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific. (2024). Philippines embarks on drug policy reform: Multi-stakeholder summit launched in Manila. <https://www.unodc.org/roseap/en/philippines/2024/04/drug-policy-summit/story.html>