

Perbandingan Lembaga Pemberantasan Narkotika: BNN (Indonesia) dan PDEA (Filipina) dalam Pilar Regulatif dan Normatif

Shahla Eliza Nurhidayah^{1*}, Hauralya Salsabilla², Anggita Puspa Nirwana³, Denissa Angela Sihombing⁴, Rudiana⁵

¹⁻⁵ Universitas Padjadjaran, Indonesia

shahla22001@mail.unpad.ac.id¹, hauralya22001@mail.unpad.ac.id², anggita22003@mail.unpad.ac.id³,

denissa22001@mail.unpad.ac.id⁴, rudiana2017@unpad.ac.id⁵

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

Korespondensi penulis: shahla22001@mail.unpad.ac.id*

Abstract. *This research compares the institutional frameworks of Indonesia's National Narcotics Agency (BNN) and the Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA) through the lens of regulatory and normative pillars from W. Richard Scott's institutional theory. Employing a qualitative descriptive method with a literature review approach, this study finds that both agencies are structurally under presidential authority but exhibit differing operational styles. BNN emphasizes preventive and rehabilitative strategies rooted in human rights values, while PDEA is characterized by a more repressive approach shaped by national security paradigms. The findings suggest that while both institutions have formal legitimacy and enforcement mechanisms, their normative orientations differ significantly, influencing public perception, legitimacy, and policy outcomes. This comparative study highlights the importance of aligning regulatory frameworks with ethical governance standards to ensure effective and humane narcotics control policies.*

Keywords: BNN, PDEA, regulative pillar, normative pillar, institutional theory

Abstrak. Penelitian ini membandingkan kerangka kelembagaan Badan Narkotika Nasional (BNN) Indonesia dan Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA) melalui dua pilar dalam teori kelembagaan W. Richard Scott, yaitu pilar regulatif dan normatif. Dengan menggunakan metode deskriptif-kualitatif dan pendekatan studi pustaka, penelitian ini menemukan bahwa kedua lembaga berada di bawah otoritas Presiden namun menunjukkan gaya operasional yang berbeda. BNN lebih mengedepankan pendekatan preventif dan rehabilitatif yang berakar pada nilai-nilai hak asasi manusia, sedangkan PDEA menerapkan pendekatan represif yang dibentuk oleh paradigma keamanan nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kedua lembaga memiliki legitimasi formal dan mekanisme penegakan hukum, orientasi normatif mereka sangat berbeda dan berdampak pada persepsi publik serta efektivitas kebijakan. Studi ini menekankan pentingnya keselarasan antara kerangka regulatif dan tata kelola etis dalam mengembangkan kebijakan pemberantasan narkotika yang efektif dan manusiawi.

Kata kunci: BNN, PDEA, pilar regulatif, pilar normatif, teori kelembagaan

1. LATAR BELAKANG

Permasalahan terkait penyalahgunaan narkotika telah lama mewarnai berbagai lapisan kehidupan dan menjadi fenomena yang sulit diberantas baik secara nasional maupun internasional. Di kawasan Asia Tenggara, Indonesia tak luput menjadi sasaran utama peredaran narkoba sekaligus produsen gelap, menempatkannya sebagai episentrum krisis narkotika regional. Dilansir dari portal resmi milik BNN, hasil survei nasional prevalensi penyalahgunaan narkotika tahun 2023 menunjukkan bahwa angka prevalensi sebesar 1,73% atau setara dengan 3,3 juta penduduk Indonesia yang berusia 15-64 tahun. Data ini juga menunjukkan adanya peningkatan penyalahgunaan narkotika secara signifikan pada kalangan

kelompok umur 15-24 tahun.¹ Situasi ini semakin memperburuk kondisi yang sudah sangat memprihatinkan, di mana Indonesia kini berada dalam status “*darurat narkoba*” akibat maraknya kasus penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba (Sulastri, 2024).

Sebagai ujung tombak dalam mengoordinasikan upaya pemberantasan narkoba, di Indonesia, Badan Narkotika Nasional (BNN) sebagai lembaga non-kementerian diberikan wewenang dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus penyalahgunaan zat berbahaya seperti narkoba serta mengatur mekanisme sinergi antar lembaga penegak hukum dengan pendekatan tiga pilar, yaitu preventif, represif, dan rehabilitatif. BNN bekerja dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui koordinasi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 23 Tahun 2010 tentang Badan Narkotika Nasional.

Sementara itu sebagai sesama negara republik di kawasan Asia Tenggara, Filipina memiliki pengalaman yang mencekam dalam memerangi kasus narkoba. Negara ini termasuk dalam jajaran negara dengan aktivitas perdagangan narkoba paling masif di wilayah Asia Tenggara, Asia Timur, hingga Oceania (Saragih & Prayuningsih, 2021). Dasar hukum utama yang mengatur mengenai narkoba adalah *Republic Act* No. 9165 atau dikenal sebagai *Comprehensive Dangerous Drugs Act of 2002*. Undang-undang ini juga menetapkan pembentukan *Philippine Drug Enforcement Agency* (PDEA) sebagai badan utama yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan penegakan hukum terkait narkoba di Filipina. PDEA memiliki wewenang untuk melakukan investigasi, penangkapan, serta koordinasi dengan lembaga lain dalam upaya pemberantasan narkoba.

Dibawah pemerintahan Rodrigo Duterte (2016-2022), Filipina menetapkan Kebijakan *War on Drugs* yang menindak pengedar dan pengguna narkoba secara agresif. Namun, kebijakan ini justru menghasilkan dua dampak ekstrim. 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).² Di sisi lain, berdasarkan data resmi dari *Philippine Information Agency* (PIA)

¹ Humas BNN, 2024, *HANI 2024: Masyarakat Bergerak, Bersama Melawan Narkoba Mewujudkan Indonesia Bersinar*, bnn.go.id., <https://bnn.go.id/hani-2024-masyarakat-bergerak-bersama-melawan-narkoba-mewujudkan-indonesia-bersinar/>

² *Perang Narkoba Duterte adalah Perang Melawan Orang Miskin*, 2017, tirta.id, <https://tirta.id/perang-narkoba-duterte-adalah-perang-melawan-orang-miskin-cvjg>

pada 26 Juli 2017 mengungkapkan fakta mengerikan bahwa sebanyak 5.617 nyawa melayang dalam operasi tersebut. Dari kalangan polisi dan tentara, jumlah tewas mencapai 68 orang dan 184 lain terluka.

Melihat data tersebut, Indonesia lebih menekankan pendekatan preventif dan rehabilitatif melalui BNN, sementara Filipina cenderung pada penindakan represif melalui PDEA. Dalam membandingkan kedua lembaga ini, pendekatan studi perbandingan menjadi metode yang relevan dalam melihat desain kelembagaan dan pelaksanaan kebijakan dari kedua negara. Adapun dalam membandingkan efektivitas kelembagaan antara BNN dan PDEA dianalisis menggunakan teori kelembagaan dari W. Richard Scott (2004) yang terdiri dari tiga pilar, yaitu pilar regulatif, normatif, dan kultural-kognitif. Berkenaan dengan penelitian ini membahas dalam dua pilar, yakni pilar regulatif yang berkaitan dengan aturan formal dan sistem hukum atau insentif, dan pilar normatif yang mengacu pada nilai dan norma yang membimbing tindakan organisasi.

2. KAJIAN TEORITIS

Comparative Government (Perbandingan Pemerintahan)

Istilah perbandingan ini berkaitan dengan menemukan kesamaan dan mempertimbangkan hal-hal yang ada. 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). Analisis perbandingan dilakukan melalui tiga tahap. Tahap pertama melibatkan kegiatan deskriptif yang bertujuan untuk mengumpulkan informasi. Tahap berikutnya adalah memilih informasi berdasarkan klasifikasi tertentu. Akhirnya, hasilnya dianalisis sesuai dengan kebutuhan. Studi perbandingan dapat memberikan perspektif tentang lembaga-lembaga, baik kekuatan maupun kelemahannya, serta apa yang menyebabkan mereka terbentuk. (Mas'ood, 2008) dalam (Khairi & Yahya, 2022).

Institutional Theory (Teori Institusional)

Teori institusional merupakan salah satu teori yang banyak dipakai untuk memahami perilaku individu dan organisasi (Dacin, Goodstein, & Scott, 2002). “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. Selanjutnya, W. Richard Scott (2008:52) menjelaskan dengan lebih rinci mengenai tiga pilar dalam teori institusional, antara lain:³

- Pilar regulatif, mencerminkan sistem aturan formal, hukum, dan kebijakan yang dirancang untuk mengatur dan membatasi perilaku institusi dan aktor di dalamnya melalui sistem sanksi. Menurut Scott (dalam Bright, 2014), pilar ini umumnya menggunakan semacam kekuatan koersif (pemaksaan) untuk memperoleh kepatuhan guna memastikan tingkat kepatuhan yang diharapkan dari para aktor di dalamnya.
- Pilar normatif, mencakup sistem norma, ekspektasi, nilai, dan peran yang berfungsi untuk mempengaruhi perilaku (Scott dalam Bright, 2014). Jika pilar regulatif mengandalkan sistem sanksi dan tekanan hukum, maka pilar normatif lebih berakar pada internalisasi nilai bersama yang memandu tindakan berdasarkan apa yang dianggap benar, pantas, dan layak dalam suatu institusi maupun masyarakat secara luas.
- Pilar kultural-kognitif, berkaitan dengan keyakinan bersama dari masyarakat terhadap hal-hal yang secara umum dianggap lumrah atau sudah semestinya.

3. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan metode deskriptif-kualitatif dengan pendekatan studi pustaka. Studi pustaka adalah pendekatan yang digunakan dalam penulisan makalah dengan mengumpulkan dan membaca sejumlah literatur dari buku-buku, artikel jurnal, serta website yang kredibel. Di sini penulis menelaah, membaca, serta membandingkan sumber-sumber kepustakaan untuk memperoleh tujuan penulisan penelitian dari rumusan masalah yang telah disusun.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini membagi struktur institusi ke dalam pilar regulatif dan normatif. Masing-masing pilar merepresentasikan dimensi berbeda dari kekuatan institusional mulai dari aturan formal dan sanksi hukum, nilai dan norma sosial. Kedua pilar ini digunakan sebagai kerangka untuk menilai bagaimana BNN dan PDEA dibentuk, dijalankan, serta bagaimana mereka memperoleh legitimasi dalam sistem politik dan masyarakatnya.

³ Scott W. Richard. *Institution And Organizations Diterjemahkan Oleh : La Ode Syaiful Islamy Chapter 3 Tiga Pilar Institusi*.
https://www.academia.edu/31494863/W_RICHARD_SCOTT_INSTITUTION_AND_ORGANIZATIONS

Pilar Regulatif

a. Badan Narkotika Nasional (Indonesia)

Letak geografis Indonesia yang strategis, berbatasan langsung dengan jalur laut internasional serta wilayah rawan penyelundupan, menjadikannya sebagai salah satu negara transit dan tujuan utama peredaran narkoba di kawasan Asia Tenggara. Untuk menyikapi masalah ini, Indonesia melalui kelembagaan BNN sebagai *leading sector* masih harus bekerja keras untuk benar-benar keluar dari situasi darurat tersebut.⁴

Pilar regulatif berdasarkan teori kelembagaan W. Richard Scott berkaitan dengan aturan formal, *monitoring*, dan juga sanksi. BNN merupakan lembaga nonstruktural yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2002, yang kemudian diganti dengan Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2007. BNN (Badan Narkotika Nasional) merupakan sebuah lembaga Non Kementerian (LPNK) Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan, serta peredaran gelap narkoba, psikotropika, prekursor, dan bahan adiktif lainnya kecuali bahan adiktif untuk tembakau dan alkohol. BNN dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui koordinasi dengan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri).⁵ Dasar hukum pengaturan BNN termuat dalam Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkoba. Tugas BNN yang termuat dalam pasal 70 yang mencakup 8 (delapan) tugas BNN.

Dalam upaya menjalankan fungsi pencegahan penyalahgunaan narkoba, BNN membaginya menjadi upaya preventif dan upaya represif. Upaya preventif dijalankan dengan cara melakukan sosialisasi dan penyuluhan. Sedangkan upaya represif, merupakan penanggulangan yang bersifat tindakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian.⁶ Sedangkan upaya penanganan penyalahgunaan narkoba, fokus BNN adalah melalui rehabilitasi. Sejalan dengan Pasal 54 UU No. 35/2009, rehabilitasi dinilai sebagai solusi ideal dalam menekan angka penyalahgunaan narkoba.

⁴ Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia No. 6 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Badan Narkotika Nasional Tahun 2020-2024. Hal 11

⁵ Badan Narkotika Nasional. "Profil BNN". [Profile - BNN - National Narcotics Agency](#) (diakses pada 19 Juni 2025).

⁶ Pananjung et al. (2014). Peranan Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam Penegakan Hukum terhadap Pelaku Penyalahgunaan Narkoba untuk Dirinya Sendiri (Pecandu) di Indonesia. *Jurnal Universitas Sebelas Maret* Vol. 3 No. 3, hal. 246.

Selain itu, pilar ini juga melibatkan mekanisme untuk memastikan bahwa aturan-aturan tersebut dipatuhi dan ditegakkan. Ini dapat mencakup sanksi, audit, dan pengawasan untuk memastikan kepatuhan terhadap aturan-aturan yang berlaku. Pengaturan *monitoring* dan sanksi bagi aktor serta perilakunya dalam institusi termuat dalam Peraturan Badan Narkotika Nasional No. 9 Tahun 2019 tentang Kode Etik Pegawai Badan Narkotika Nasional. Dalam Pasal 2 ayat (2) keanggotaan BNN terdiri atas ASN, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Prajurit Tentara Nasional Indonesia.

Berdasarkan UU No. 35 Tahun 2009 Pasal 81, Polri bersama BNN (PNS tertentu yang diberi wewenang khusus) memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan. Sedangkan TNI, lebih berperan sebagai pendukung teknis dan operasional misalnya dalam pengamanan wilayah seperti jalur peredaran narkotika. TNI dapat mengisi jabatan struktural dan fungsional di BNN, namun tidak dapat melakukan fungsi penyidikan oleh Polri. TNI dan Polri memiliki peran dan fungsi yang berbeda dan jelas diatur dalam undang-undang.

Seluruh pegawai ini wajib bersikap dan berpedoman pada 5 (lima) jenis Etika dalam melaksanakan tugas dan fungsi kelembagaan serta kehidupan sehari-hari. Lima jenis etika ini mencakup etika bernegara, etika berorganisasi, etika bermasyarakat, etika terhadap sesama pegawai, dan etika terhadap diri sendiri. Jika terbukti melakukan pelanggaran kode etik, pegawai akan mendapat sanksi berupa pernyataan terbuka dan/atau tertutup (sanksi moral) atau tindakan administratif. Apabila pegawai BNN mendapatkan sanksi moral berupa pernyataan tertutup dan melakukan pengulangan, sanksi dapat ditingkatkan dengan pemberian pernyataan terbuka (Pasal 11 ayat 4). Kemudian untuk tindakan administratif, bentuknya berupa sidang disiplin bagi ASN dan pengembalian kepada induk organisasi bagi anggota TNI dan Polri. Sanksi ini diputuskan oleh perangkat pengawas bernama Majelis Kehormatan Kode Etik (MKKE). MKKE yang bertugas melakukan penegakan serta menyelesaikan pelanggaran kode etik pegawai BNN.

b. Philippine Drug Enforcement Agency (Filipina)

Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA) merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan *Republic Act* No. 9165 atau yang dikenal sebagai *Comprehensive Dangerous Drugs Act of 2002*. Lembaga ini adalah badan penegak hukum utama yang

bertugas untuk menangani kejahatan narkoba di Filipina.⁷ Secara struktural, PDEA merupakan lembaga yang bersifat semi-otonom namun berada di bawah pengawasan *Dangerous Drugs Board* (DDB), yang berfungsi sebagai pembuat kebijakan umum nasional terkait narkoba. Namun, dalam konteks regulatif, perlu dicatat bahwa penguatan struktur PDEA tidak hanya bersumber dari undang-undang, tetapi juga dari instrumen regulasi tambahan seperti *Executive Order* No. 218 (2003) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang ditetapkan oleh DDB maupun pemerintah pusat.

Dalam dimensi regulatif, RA 9165 memberikan mandat yang luas kepada PDEA untuk melakukan penyelidikan, penangkapan, penahanan, hingga penuntutan terhadap pelaku kejahatan narkoba. Selain itu, PDEA juga memiliki wewenang untuk mengawasi distribusi zat prekursor dan bahan kimia terlarang, melaksanakan operasi intelijen, serta menjalin kerja sama lintas negara melalui skema multilateral seperti ASEAN dan kerangka kerja dari *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Struktur kelembagaan PDEA sendiri didesain secara hierarkis dan tersentralisasi, dengan direktur jenderal yang ditunjuk langsung oleh Presiden serta kantor-kantor regional yang tersebar di seluruh wilayah Filipina.

Executive Order No. 218 pada tahun 2003. Instrumen regulatif ini menegaskan posisi PDEA sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan penuh dalam menjalankan operasi penegakan hukum di bidang narkoba. Dalam hal ini, lembaga penegak hukum lainnya seperti Kepolisian Nasional Filipina (PNP) hanya diperbolehkan bertindak dalam koordinasi atau di bawah otorisasi PDEA. EO No. 218 juga mendorong integrasi lintas sektor dengan mengharuskan semua lembaga pemerintah terkait untuk menjalin kerja sama aktif dengan PDEA dalam hal pemberantasan narkoba, serta memperkuat akses PDEA terhadap sumber daya anggaran dan logistik nasional. Melalui kombinasi antara RA 9165 dan EO 218, kekuatan regulatif PDEA tidak hanya bersifat normatif dalam arti legalitas, tetapi juga bersifat operasional yang memperkuat kapasitas institusionalnya di lapangan.

Namun dalam praktiknya, PDEA menghadapi tantangan seperti tumpang tindih kewenangan dengan kepolisian. Ketentuan regulatif ini tidak selalu diimplementasikan secara konsisten, terutama saat berlangsungnya kebijakan “*war on drugs*” yang sangat agresif pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte. Meskipun secara hukum

⁷ *Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA)* dibentuk berdasarkan *Republic Act No. 9165, atau Comprehensive Dangerous Drugs Act of 2002*

PDEA merupakan aktor utama dalam penegakan hukum narkotika, kenyataannya justru Kepolisian Nasional Filipina (PNP) yang memainkan peran dominan dalam operasi-operasi pemberantasan narkoba, termasuk dalam banyak aksi penindakan yang berujung pada kekerasan dan kematian di luar proses hukum (*extrajudicial killings*). Hal ini menjadi bentuk deviasi terhadap kerangka regulatif yang telah ditetapkan dalam RA 9165 dan EO 218, di mana PNP seharusnya hanya bertindak sebagai mitra operasional di bawah otorisasi PDEA. Dengan kata lain, pergeseran kekuasaan dari PDEA ke PNP dalam pelaksanaan *war on drugs* memperlihatkan lemahnya kontrol institusional terhadap aktor keamanan, serta adanya politisasi kebijakan narkotika yang cenderung mengabaikan prinsip akuntabilitas dan supremasi hukum.

Pilar Normatif

a. Badan Narkotika Nasional (Indonesia)

BNN tidak hanya menjalankan fungsi penegakan hukum dan pemberantasan, tetapi juga mengedepankan nilai-nilai dan norma-norma organisasi yang menjadi landasan dalam setiap tindakan dan kebijakan yang diambil. Nilai-nilai yang membentuk karakter kelembagaan BNN bertumpu pada semangat reformasi birokrasi dan pelayanan publik yang etis.⁸ Nilai-nilai tersebut membentuk pedoman moral kelembagaan yang mempengaruhi sikap dan perilaku pegawai.

Nilai-nilai kelembagaan BNN secara eksplisit dirumuskan dalam Peraturan Kepala BNN No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Nilai-Nilai Organisasi dalam Pengembangan Budaya Kerja. Nilai-nilai yang menjadi budaya kerja pada organisasi BNN, yaitu Servis, Integritas dan Profesional (SIP). Namun, BNN memperbaharui budaya kerjanya agar selaras dengan perkembangan teknologi dan pemikiran masyarakat, melalui penguatan nilai-nilai organisasi: *Berani, Nasionalis, Netral, Responsif, dan Inovatif* (BNN RI). Nilai-nilai ini berperan sebagai pedoman moral yang mendorong setiap pegawai untuk bertindak berdasarkan integritas, keberpihakan pada kepentingan negara, serta adaptabilitas terhadap tantangan zaman, termasuk tantangan dalam penanggulangan narkotika yang semakin kompleks.⁹

⁸ Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Nilai-Nilai Organisasi dalam Pengembangan Budaya Kerja

⁹ *Ibid.*

- Berani: Diartikan sebagai keberanian moral dan profesional dalam menghadapi ancaman narkoba, termasuk mengambil keputusan sulit demi kepentingan masyarakat.
- Nasionalisme: Mendorong loyalitas terhadap bangsa dan negara, serta menjadikan misi BNN sebagai bagian dari pengabdian nasional.
- Netral: Menekankan pentingnya objektivitas, kejujuran, dan bebas dari intervensi politik maupun golongan.
- Responsif: Mendorong kecepatan, kepedulian, dan tanggap terhadap situasi darurat maupun laporan dari masyarakat.
- Inovatif: Menuntut kreativitas dan pembaruan pendekatan penanggulangan narkoba berbasis teknologi dan perubahan sosial.

Selain nilai (*values*) yang mencerminkan apa yang dianggap penting dan bermakna, BNN juga memiliki sistem norma sebagai penentu standar perilaku yang diharapkan dari aktor dalam lembaga. Norma yang berkaitan dengan moralitas, secara eksplisit terdapat dalam Peraturan BNN No. 9 Tahun 2019 tentang Kode Etik Pegawai. Dalam peraturan ini, etika sebagai norma kelembagaan BNN diuraikan ke dalam lima kategori utama: Etika Bernegara, Etika Berorganisasi, Etika Bermasyarakat, Etika terhadap Sesama Pegawai, dan Etika terhadap Diri Sendiri.¹⁰

Etika bernegara menjadi pegangan untuk pegawai agar selalu menjunjung tinggi Pancasila, tetap netral secara politik, dan menjauh dari praktik kolusi, korupsi, serta nepotisme. Di sisi lain, etika berorganisasi mendorong pegawai untuk menjaga nama baik lembaga, bertindak objektif, dan selalu disiplin serta bertanggung jawab. Norma-norma ini tidak hanya sebatas aturan perilaku, tapi juga menjadi fondasi moral yang menjaga kepercayaan masyarakat terhadap integritas lembaga. Selain itu, norma ini juga menekankan penolakan terhadap pendekatan kekerasan. Sebaliknya, lebih diprioritaskan prinsip hak asasi manusia, empati terhadap masyarakat, dan keterbukaan informasi publik yang sesuai aturan. Ini menunjukkan bahwa secara prinsip, keberhasilan BNN tidak hanya diukur dari banyaknya operasi, tapi juga dari kualitas layanan yang diberikan dan kepercayaan masyarakat terhadap etika dan legitimasi lembaga tersebut.

¹⁰ Peraturan Badan Narkotika Nasional No. 9 Tahun 2019 tentang Kode Etik Pegawai Badan Narkotika Nasional. Pasal 3–7.

b. *Philippine Drug Enforcement Agency (Filipina)*

Secara normatif, nilai-nilai kelembagaan yang membentuk karakter PDEA sangat dipengaruhi oleh paradigma keamanan dan ketertiban sosial. Hal ini diperkuat secara sistem oleh pengalaman politik Filipina yang sering kali menyamakan “*penyalahgunaan narkoba*” dengan “*ancaman negara*”. Nilai seperti ketegasan, loyalitas terhadap negara, dan prioritas penegakan hukum menjadi norma dominan dalam internal lembaga. Situasi ini mencapai puncaknya pada masa pemerintahan Presiden Rodrigo Duterte (2016–2022), yang usai pelantikannya langsung memproklamkan peluncuran program *Oplan Tokhang* dan *Oplan Double Barrel* atau dua strategi utama dalam kampanye nasional yang dikenal luas sebagai *war on drugs*.

Pendekatan Duterte tidak hanya memperkuat kewenangan PDEA secara hukum, tetapi juga menciptakan iklim sosial dan birokratik di mana efektivitas lembaga diukur dari jumlah penangkapan, penggerebekan, dan bahkan kematian tersangka. Pendekatan ini memproduksi norma institusional yang bersifat represif, dimana aparat lapangan dibenarkan untuk melakukan tindakan keras dengan justifikasi menjaga keamanan publik. Dalam pendekatan normatif teori kelembagaan Scott (2001), hal ini menunjukkan bagaimana nilai yang mendasari tindakan kelembagaan tidak hanya bersumber dari aturan hukum, tetapi juga dari konsepsi moral yang dominan dalam kekuasaan politik.

Setelah satu minggu pelantikan Presiden Duterte, jumlah kematian dari kebijakan *war on drugs* dilaporkan sekitar 1.000 orang tewas akibat penggerebekan polisi atau insiden terkait narkoba. Angka ini terus melonjak hingga mencapai sekitar 6.000 pembunuhan yang terjadi di luar proses hukum yang disebabkan oleh tindakan polisi dan main hakim sendiri (Departemen Luar Negeri AS, INCSR 2017). Namun, meskipun terjadi angka kematian begitu tinggi, dukungan publik terhadap perang narkoba justru sangat besar. Survei Pulse Asia (2016) mencatat 91% kepercayaan publik terhadap Duterte, dan pada 2019, 82% warga Filipina masih mendukung kampanye tersebut, meskipun 73% percaya bahwa eksekusi tanpa proses hukum memang terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa norma kelembagaan PDEA tidak hanya dikonstruksi dari dalam institusi, tetapi juga diperkuat oleh nilai-nilai sosial yang dominan di masyarakat di mana keamanan dianggap lebih penting daripada perlindungan hak sipil.

Norma seperti ini diperkuat oleh pidato terbuka dari Duterte di Tondo, Manila, bahwa siapapun yang membunuh pengedar narkoba akan diberi imbalan. Dukungan

negara terhadap aparat yang menggunakan kekuatan ekstrim dalam operasi ini menciptakan apa yang oleh Christopher Lasut (2023) disebut sebagai “normalisasi kekerasan sebagai bagian dari moralitas birokrasi”.

Setelah Presiden Ferdinand Marcos Jr. menggantikan Duterte pada tahun 2022, Pemerintah Filipina menyampaikan komitmen untuk melanjutkan program anti narkoba dengan pendekatan yang lebih humanis. Namun, nilai dan norma yang dibentuk selama era Duterte masih menjadi pedoman tidak tertulis dalam pelaksanaan kebijakan anti narkoba di bawah pemerintahan yang baru. Berdasarkan laporan Human Rights Watch (2024), jumlah korban tewas resmi dari “perang narkoba” sejak awal kampanye pada 1 Juli 2016 hingga 31 Mei 2022 tercatat sebanyak 6.252 orang, belum termasuk ribuan orang lainnya yang dibunuh oleh pelaku tak dikenal. Ironisnya, pemerintah Filipina tidak lagi memperbarui data tersebut setelah Mei 2022, yang menandakan minimnya komitmen terhadap transparansi dan akuntabilitas. Hal ini memperkuat norma kelembagaan bahwa kekerasan masih dapat ditoleransi selama diklaim sebagai bagian dari operasi penegakan hukum.

Sejalan teori kelembagaan Richard W. Scott (2001), pilar normatif PDEA dibangun atas dasar nilai negara sebagai penegak ketertiban sosial melalui kekuatan hukum, serta norma internal yang menekankan kepatuhan penuh terhadap arahan politik eksekutif. Sehingga dapat disimpulkan bahwa karakter kelembagaan PDEA secara normatif dibentuk oleh relasi kuasa antara negara dan aparat, serta dimensi moral yang menempatkan keamanan sebagai nilai tertinggi, meskipun seringkali bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Indonesia dan Filipina termasuk ke dalam negara dengan angka fluktuasi penyalahgunaan narkoba yang cukup signifikan. Untuk menanggulangnya, baik Indonesia dan Filipina membentuk lembaga dengan nama Badan Narkotika Nasional (BNN) dan Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA). Kedua lembaga ini cukup berbeda dalam pengaturan penanggulangan, antisipasi, bahkan tindak lanjut penyalahgunaan narkoba. Perbedaan ini berimplikasi pada perbedaan budaya humanis antara Indonesia dan Filipina, sehingga Indonesia melalui BNN tidak bisa mengikuti cara kerja Filipina melalui PDEA seutuhnya. Indonesia memegang teguh prinsip Hak Asasi Manusia, namun sebaliknya dengan Filipina. Hal ini diperjelas dengan berdasarkan Teori Kelembagaan (Richard Scott), BNN dan PDEA

sama-sama efektif dalam menanggulangi penyalahgunaan narkoba, meskipun dengan gaya yang berbeda.

Untuk pilar regulatif, BNN dan PDEA sama-sama lembaga yang memiliki legitimasi, dengan status lembaga berada langsung dibawah Presiden. Perbedaannya, BNN merupakan lembaga penyusun kebijakan, pencegahan dan rehabilitasi, serta penyidikan. Sedangkan PDEA merupakan lembaga penegak hukum (sebagai lembaga pelaksana DDB) yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan penyidikan, penuntutan, dan tindakan langsung.

Untuk pilar normatif, seluruh tindakan dari kedua lembaga ini berasal dari pedoman moral yang mengandung nilai dan norma bukan hanya bersumber dari aturan hukum. Namun, ada perbedaan nilai dan norma kedua lembaga ini. BNN bertumpu pada semangat reformasi birokrasi dan pelayanan publik yang etis, dan mengutamakan norma Hak Asasi Manusia. Sedangkan PDEA bertumpu pada paradigma keamanan dan ketertiban sosial, norma yang dijunjung bersifat represif/hukum keras.

Berdasarkan kesimpulan penelitian, terdapat rekomendasi bagi Indonesia yang dapat dipelajari dari Filipina untuk mencegah dan menanggulangi narkoba yang sejalan dengan prinsip di Indonesia, diantaranya yaitu: (1) Penyusunan kebijakan terkait pemberian sanksi yang lebih tegas terhadap pengedar dan pengguna narkoba, namun tetap berpegang teguh pada HAM; (2) Pengawasan yang lebih ketat terhadap lembaga BNN secara internal dan eksternal agar meminimalisir tindakan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) bagi pengedar dan pengguna narkoba.

DAFTAR REFERENSI

- Badan Narkotika Nasional. (n.d.). Profil BNN. Retrieved June 19, 2025, from <https://bnn.go.id/profile>
- Bator, R. J., Bryan, A. D., & Schultz, P. W. (2011). Who gives a hoot?: Intercept surveys of litterers and disposers. *Environment and Behavior*, 43(3), 295–315. <https://doi.org/10.1177/0013916509356884>
- Chain, P. (1997). Same or different? A comparison of the beliefs Australian and Chinese university students hold about learning. *Proceedings of AARE Conference*. Swinburne University. Available at: <http://www.swin.edu.au/aare/97pap/CHAN97058.html>, accessed May 27, 2000.
- Dangerous Drugs Board. (2003). Implementing rules and regulations of Republic Act No. 9165. Government of the Philippines. Retrieved June 19, 2025, from <https://ddb.gov.ph>
- Executive Order No. 218. (2003). Strengthening the Philippine Drug Enforcement Agency. *Official Gazette of the Republic of the Philippines*.

- Hidayati, S. N. (2016). Pengaruh pendekatan keras dan lunak pemimpin organisasi terhadap kepuasan kerja dan potensi mogok kerja karyawan. *Jurnal Maksipreneur: Manajemen, Koperasi, dan Entrepreneurship*, 5(2), 57-66. <http://dx.doi.org/10.30588/SOSHUMDIK.v5i2.164>
- Human Rights Watch. (2017). Philippines: Duterte's 'drug war' claims 12,000+ lives. Retrieved June 19, 2025, from <https://www.hrw.org/news/2017/01/30/philippines-dutertes-drug-war-claims-12000-lives>
- LawPhil Project. (2002). Republic Act No. 9165: Comprehensive Dangerous Drugs Act of 2002. Retrieved June 19, 2025, from https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2002/ra_9165_2002.html
- Pananjung. (2014). Peranan Badan Narkotika (BNN) dalam penegakan hukum terhadap pelaku penyalahgunaan narkoba untuk dirinya sendiri (pecandu) di Indonesia. *Jurnal Universitas Sebelas Maret*, 3(3), 246. <http://dx.doi.org/10.30588/SOSHUMDIK.v5i2.164>
- Peraturan Badan Narkotika Nasional No. 9 Tahun 2019 tentang kode etik pegawai Badan Narkotika Nasional.
- Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia No. 6 Tahun 2020 tentang rencana strategis Badan Narkotika Nasional tahun 2020-2024.
- Peraturan Kepala BNN No. 12 Tahun 2018 tentang pedoman nilai-nilai organisasi dalam pengembangan budaya kerja.
- Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2007 tentang Badan Narkotika Nasional, Badan Narkotika Provinsi, dan Badan Narkotika Kabupaten/Kota.
- Philippine Drug Enforcement Agency. (2023). Mandate, powers, and functions. Retrieved June 19, 2025, from <https://pdea.gov.ph>
- Richard, S. W. (n.d.). Institution and organizations (La Ode Syaiful Islamy, Trans.). Chapter 3: Tiga pilar institusi.
- Risdwiyanto, A., & Kurniyati, Y. (2015). Strategi pemasaran perguruan tinggi swasta di Kabupaten Sleman Yogyakarta berbasis rangsangan pemasaran. *Jurnal Maksipreneur: Manajemen, Koperasi, dan Entrepreneurship*, 5(1), 1-23. <http://dx.doi.org/10.30588/SOSHUMDIK.v5i1.142>
- Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang narkoba.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). Country profile: Philippines. UNODC Regional Programme. Retrieved June 19, 2025, from <https://www.unodc.org>