

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Permasalahan mengenai narkoba (narkotika dan obat-obatan terlarang) serta bahan adiktif lainnya merupakan salah satu permasalahan klasik dalam kehidupan manusia. Penggunaan obat-obatan sendiri telah ada sejak ribuan tahun yang lalu. Tercatat *Amanita muscaria*, sejenis jamur-jamuran, digunakan sebagai sarana peribadatan di India kuno dan di Siberia kurang lebih 4000 tahun yang lalu. Lalu ada opium yang telah digunakan oleh Helen dari Troya pada abad 9 Sebelum Masehi. Sejak saat itu jenis narkotika dan obat-obatan terlarang terus berkembang hingga saat ini (Marc-Antoine Crocq, 2007).

Menurut *World Health Organitazions* (WHO) yang dimaksud dengan obat atau *drug* adalah setiap bahan baik zat ataupun substansi yang jika masuk dalam organisme hidup akan memberikan perubahan pada satu atau lebih fungsi-fungsi organisme tersebut. Zat semacam heroin, morfin, kokain, ganja, dan opium serta alkohol merupakan zat yang memiliki efek semacam itu, khususnya dalam fungsi berpikir dan perilaku orang yang memakainya. Jika dibiarkan secara terus menerus, penyalahgunaan terhadap narkoba ini dapat menyebabkan ketergantungan baik dalam dosis kecil maupun besar.

Narkotika dan obat-obatan terlarang memang merupakan masalah besar yang harus ditanggung oleh masing-masing individu yang menggunakannya. Tetapi tidak hanya sebatas itu saja. Permasalahan narkoba ini pada era modern

juga menjadi salah satu prioritas baik di level nasional, regional, bahkan internasional. Hal ini dibuktikan oleh didirikannya lembaga ataupun badan yang ditugaskan untuk menangani urusan narkotika ini.

Di level regional Asia Tenggara sendiri terdapat *ASEAN Seniors Officials Meeting on Drug Matters* (ASOD) yang merupakan fokus grup untuk menangani masalah ini. Dalam menanggulangi masalah ini, ASEAN telah mematok target sendiri dan mencanangkan *ASEAN Drug Free Area 2015*. Ini adalah upaya yang dilakukan ASEAN untuk mengurangi serta memberantas problematika narkoba di kawasan Asia Tenggara dengan cara mengurangi jumlah permintaan dan penawaran. Target ASEAN sendiri mengenai *ASEAN Drug Free Area* sendiri sejatinya adalah pada tahun 2020. Tetapi pada *the 33rd ASEAN Ministerial Meeting* yang dihelat pada tanggal 24-25 Juli 2000 di Bangkok, Thailand, para perwakilan dari negara anggota ASEAN sepakat untuk mengatakan bahwa narkoba adalah masalah yang dapat mengancam regional Asia Tenggara. Sehingga, *ASEAN Drug Free Area 2020* menjadi 2015 (UNODC, 2008).

“The Foreign Ministers took note of the threat from drug abuse and drug trafficking on the security and stability of the ASEAN region, particularly its relations with transnational crime. They urged Member Countries to enhance joint efforts among all affected states in combating the drug menace, especially the newly emerging drugs like Methamphetamine or Amphetamine – Type Stimulants (ATS). In this regard, they agreed to advance the target year for realizing a drug-free ASEAN from 2020 to 2015”. (ASEAN, 2000).

Ide mengenai *ASEAN Drug Free Area* sendiri sebenarnya telah dicanangkan jauh sebelum *ASEAN Ministerial Meeting* ke-33 dihelat di Bangkok. Tepatnya pada tahun 1972, negara anggota ASEAN yang saat itu masih beranggotakan lima negara saja bertemu dan membahas mengenai kemungkinan

dibentuknya satu badan di bawah ASEAN untuk membendung dan mengontrol narkoba di kawasan Asia Tenggara. Akhirnya tahun 1976, pertemuan para kepala negara anggota ASEAN menghasilkan *Declaration of ASEAN Concord* yang kemudian melahirkan *ASEAN Declaration of Principles to Combat the Abuse of Narcotics Drugs* (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly, 2015).

Report dari UNODC pada tahun 2008 mengatakan bahwa negara anggota ASEAN masih mempertanyakan makna dari *ASEAN Drug Free Area* pada tahun 2005 (UNODC, 2008). Tetapi perlahan tapi pasti, beberapa aturan, *workplan*, dan *road plan* disusun untuk menunjang terciptanya *ASEAN Drug Free Area* melalui beberapa pertemuan seperti *ASOD Meeting*, *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime*, dan *ASEAN Transnational Meeting on Drug Matters*. Berangkat dari hal ini melalui AMMD, ASEAN membuat *timeline* kerja dan membagi dua periode penerapan *workplan* untuk *ASEAN Drug Free Area*. Yang pertama adalah dari tahun 2009-2015, serta yang kedua adalah *post-2015* yakni dari tahun 2016 – 2025.

“Aligned with the vision of Drug-Free ASEAN 2015, the ASEAN Work Plan 2009-2015 focused on successfully and effectively addressing illicit drug activities and mitigating its negative consequences to society, which includes significant and sustainable reductions in (i) illicit crop cultivation; (ii) illicit manufacturing and trafficking of drugs and drug-related crimes; and (iii) the prevalence of illicit drug use.” (ASEAN, 2016).

Kutipan di atas adalah mengenai *workplan Drug Free ASEAN 2009 – 2015*. Pada *workplan* tersebut, disebutkan bahwa tujuan utamanya adalah untuk mensosialisasikan kepada masyarakat akan bahaya narkoba. Selain itu juga disebutkan bahwa *workplan* periode ini menasar reduksi yang sangat signifikan

akan penanaman tumbuhan seperti poppy, pembuatan dan penyelundupan narkotika dan kejahatan lainnya yang ada kaitannya dengan narkotika, dan terakhir adalah angka penggunaan narkotika. Dalam upaya untuk menurunkan angka penggunaan narkotika, pendekatan *supply* dan *demand reduction* adalah pendekatan yang dipakai oleh ASEAN (UNODC, 2008).

Setelah periode 2009 – 2015 berakhir, negara anggota ASEAN kembali bertemu untuk meninjau kembali komitmen *ASEAN Drug Free Area*, dan selanjutnya ASEAN melalui AMMD melakukan pertemuan untuk membahas rencana *post- 2015* dan akan dirumuskan lagi rencana yang akan dilakukan negara ASEAN untuk terciptanya cita-cita ini yang diselenggarakan di Singapura, Oktober 2016 silam. Setelah mencapai titik temu, aspek yang lebih ditekankan oleh ASEAN untuk periode 2016 – 2025 beberapa di antaranya adalah meningkatkan intensitas aktivitas yang menunjang terwujudnya *ASEAN Drug Free Area* dalam level nasional dan regional, memberikan edukasi kepada masyarakat sebagai langkah preventif, meningkatkan kinerja penegakan hukum, rehabilitasi dan perawatan, riset, pengembangan alternatif, dan meningkatkan kooperasi ekstra regional (ASEAN, 2016).

Dari proses penegakan hukum hingga proses rehabilitasi tentunya memiliki tujuan akhir yang sama untuk mengurangi angka *supply* dan *demand* yang kemudian memiliki tujuan akhir yang sama yakni terwujudnya cita-cita bersama *ASEAN Drug Free Area*. Demi mewujudkan cita-cita tersebut tanpa terkecuali tentunya kinerja yang apik dari seluruh komponen termasuk negara

anggota ASEAN sangat diandalkan untuk terciptanya *ASEAN Drug Free Area*, tak terkecuali Indonesia.

Indonesia menghadapi masalah yang cukup besar dalam hal narkoba. Indonesia menjadi negara tujuan narkoba yang cukup besar. Menurut UNODC, narkoba di Indonesia masuk melalui sindikat dari Afrika Barat, Eropa, India, Iran, dan China (UNODC, 2013). Badan Narkotika Nasional (BNN), selaku instansi yang berwenang dalam hal ini menyebutkan bahwa jumlah pemakai narkoba di Indonesia mencapai 4,1 juta jiwa atau sama dengan 2,1% dari total warga negara Indonesia (BNN, 2016). Jumlah tersebut mungkin terkesan sedikit jika kita melihat dari presentase pemakai yang hanya 2,1% dari total populasi. Tapi jika melihat angka 4,1 juta jiwa, angka tersebut terbilang sangat besar dibandingkan dengan jumlah pemakai di sesama negara anggota ASEAN. Oleh karena itu, permasalahan narkoba menjadi hal yang harus sangat diperhatikan oleh semua elemen masyarakat dan pemerintah.

BNN juga merilis data mengenai jumlah narkoba yang berhasil diamankan pada periode 2014 dan 2015. Pada 2014, BNN berhasil mengamankan 8 ton ganja, 60 tanaman ganja, 447 kilogram sabu kristal, 37,277 pil ekstasi, dan 7,9 kilogram heroin (Lindsey & Nicholson, 2016: 356). Sedangkan pada tahun 2015, BNN berhasil mengamankan 1,7 ton sabu kristal, 1200 milimeter sabu cair, 1,1 ton ganja, dan 26 biji ganja, serta 606.132 butir ekstasi (Tempo, 2016).

Pada periode 2014-2015 ini, *ASEAN Drug Free Area 2015* memasuki masa-masa *deadline*, dan Indonesia mengalami transisi dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Presiden Joko Widodo. Saat tumpuk pemerintahan

tertinggi di Indonesia berpindah tangan ke tangan Joko Widodo mulai Oktober 2014, angka penyalahgunaan narkoba di Indonesia tergolong sangat tinggi. Pada tahun 2014 tercatat sejumlah 4.022.228 jiwa melakukan tindakan penyalahgunaan narkoba (BNN, 2015). Pada tahun 2015 atau pada saat Presiden Joko Widodo untuk pertama kalinya menjalankan tugasnya dalam satu kalender penuh, angka penyalahgunaan narkoba di Indonesia justru semakin meningkat dengan 4,098,029 penyalahguna narkoba (BNN, 2016).

Jika merujuk kepada rencana kerja ASEAN, upaya untuk menanggulangi penyalahgunaan narkoba, terdapat dua aspek utama di dalamnya yakni pengurangan angka permintaan, dan pengurangan angka penawaran. Indonesia dalam era pemerintahan Presiden Joko Widodo juga menggunakan dua aspek ini untuk menanggulangi penyalahgunaan narkoba. Angka penyalahguna narkoba di Indonesia yang sangat tinggi, yakni mencapai 4,1 juta jiwa juga menjadi tantangan tersendiri bagi presiden Joko Widodo untuk mengelola dan menyelesaikan masalah ini.

Pada awal masa jabatannya pada tahun 2015, Presiden Joko Widodo langsung menyatakan perang terhadap narkoba. Pendekatan Joko Widodo yang memerintahkan untuk mengeksekusi pengedar narkoba dianggap terlalu brutal dan mencederai asas Hak Asasi Manusia (Amnesty International, 2016). Kritik tajam dilancarkan oleh negara lain, bahkan sekretaris jenderal PBB, Ban Ki Moon, ikut mengkritisi pendekatan Presiden Joko Widodo ini (The Guardian, 2015). Hubungan diplomatik dengan negara seperti Brazil pun sempat memburuk karena hal ini (BBC, 2015).

Apakah langkah yang dilakukan presiden Joko Widodo sudah tepat untuk mewujudkan komitmen *ASEAN Drug Free Area*?. Berangkat dari hal tersebut, penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut mengenai kebijakan Presiden Joko Widodo dalam menanggulangi penyalahgunaan narkoba di Indonesia dalam kaitannya dengan rencana kerja *ASEAN Drug Free Area* yang merupakan komitmen bersama dengan negara anggota ASEAN lain untuk menciptakan kawasan bebas narkoba.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan berikut:

Bagaimanakah upaya pemerintah Indonesia era Presiden Joko Widodo dalam menanggulangi penyalahgunaan narkoba dengan adanya rencana kerja *ASEAN Drug Free Area*?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun dilakukannya penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa itu *ASEAN Drug Free Area* sebagai salah satu instrumen dan tujuan bersama negara ASEAN dalam memerangi permasalahan narkoba, dan mengetahui pelaksanaan rencana kerja *ASEAN Drug Free Area* di Indonesia dalam era presiden Joko Widodo.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang didapat dari penelitian ini dapat dibedakan menjadi dua yaitu manfaat praktis dan manfaat akademis.

1.4.1 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi rekomendasi bagi kebijakan pemerintah Indonesia maupun institusi internasional dalam upaya menghadapi permasalahan narkoba.

1.4.2 Manfaat Akademis

Bagi para akademisi penelitian ini diharapkan memperkaya literatur dalam studi hubungan internasional yang berkaitan dengan rezim internasional, serta studi kawasan Asia Tenggara, dan bagaimana Indonesia sebagai satu entitas tertinggi menyikapi kebijakan yang disusun dalam level regional.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Rezim Internasional

Dalam interaksi antar negara, rezim memiliki manfaat yang baik bagi negara. Rezim internasional berguna bagi negara untuk membantu memenuhi kepentingan nasional masing-masing negara dan juga untuk memenuhi cita-cita serta tujuan bersama. Rezim mampu memfasilitasi negara dalam membantu terciptanya kerjasama antar negara dengan menciptakan kesepakatan yang saling menguntungkan.

Rezim internasional bukanlah ancaman bagi negara ataupun penghambat negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Jauh dari hal tersebut, rezim

internasional mampu membantu negara untuk mencapai tujuannya yang tidak bisa diraih tanpa adanya rezim. Rezim mampu mewujudkan hal tersebut dengan memberikan fasilitas untuk terciptanya kesepakatan antar negara. Rezim adalah lembaga yang relatif efisien karena prinsip, aturan, dan norma yang berlaku menciptakan keterkaitan terhadap isu terkait serta memberikan ruang bagi negara untuk merumuskan kesepakatan yang saling menguntungkan (Keohane, 1984: 97).

Rezim international bermanfaat bagi negara untuk menciptakan hubungan pertemanan antar negara. Dokumen nasional yang sebelumnya bersifat rahasia mampu dilihat oleh negara lain dengan adanya sebuah rezim, kerjasama yang muncul untuk mencapai tujuan bersama, serta diskusi yang terus menerus dilakukan oleh negara anggota untuk mempertegas kebijakan masing-masing negara, yang menurut Richard Neustadt mampu menciptakan hubungan baik dan berlanjut menjadi hubungan pertemanan antar negara (Keohane, 1984: 101). Hubungan pertemanan ini membuka peluang yang lebih besar untuk terwujudnya kerjasama yang lebih baik karena negara memiliki informasi tentang negara lain.

Hal-hal tersebut lah yang membuat negara untuk terus patuh terhadap rezim. Menurut pendekatan *rational choice* pada satu titik tertentu negara mampu terpengaruh untuk membangkang dari rezim. Meskipun setelah dikalkulasi, hal tersebut mampu menciptakan keuntungan pribadi bagi negara, tapi negara akan berpikir dua kali karena langkah tersebut akan menciptakan "*collective bad*". Hal ini erat kaitannya dengan reputasi. Bahkan negara yang egois sekalipun akan terus

melakukan aktivitas kolektif dalam sebuah rezim demi menjaga reputasi negara tersebut (Keohane, 1984: 89).

Dalam kondisi perpolitikan dunia yang penuh dengan ketidakpastian, negara akan selektif dalam memutuskan untuk bekerjasama dan menyusun perjanjian dengan mempertimbangkan kemampuan dan kemauan dari negara lain untuk tetap tunduk dan setia terhadap komitmen yang akan dibuat. Reputasi yang baik akan semakin memudahkan bagi negara untuk menyusun perjanjian dan bekerjasama dengan negara lain. Dengan menggunakan alasan reputasi tersebutlah, negara akan terus mengikuti prinsip, norma, dan aturan yang telah dibuat dalam sebuah rezim. Rezim Internasional selalu mengandalkan kemauan dan komitmen negara untuk terus mempertahankan reputasi masing-masing negara (Keohane, 1984: 108).

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Rezim Internasional

Rezim Internasional merupakan kumpulan prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pengambilan keputusan baik secara eksplisit maupun implisit demi menciptakan interaksi yang koheren antar aktor dalam hubungan internasional. Prinsip merupakan keyakinan atas fakta, sebab, dan kebenaran. Norma merupakan standar perilaku berdasarkan hak dan kewajiban. Peraturan merupakan ketentuan maupun larangan spesifik atas suatu aksi. Prosedur pengambilan keputusan

merupakan praktik yang berlaku untuk membuat dan mengimplementasikan kebijakan umum (Krasner, 1982:185).

Rezim selalu memiliki isu spesifik di dalamnya yang kemudian menghasilkan solusi bagi permasalahan bersama. Menurut Rober O. Keohane dan Joseph Nye, Rezim Internasional merupakan sebuah perangkat yang dapat memfasilitasi pembuatan kesepakatan yang bersifat substantif dan mencakup lintas batas negara (Krasner, 1982: 186). Fungsi rezim internasional adalah sebagai sarana untuk mengakomodasi antara negara satu dengan lainnya untuk menghasilkan sebuah kesepakatan.

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 Rezim Internasional

Dalam penelitian kali ini, rezim internasional yang dimaksud adalah *ASEAN Drug Free Area* yang merupakan wujud dari kesepakatan negara anggota ASEAN untuk melawan dan memberantas permasalahan narkoba yang terjadi di kawasan Asia Tenggara. Dalam tipologi rezim internasional, *ASEAN Drug Free Area* termasuk rezim formal. Sebuah rezim disebut formal ketika rezim tersebut dilegitimasi oleh organisasi, ditegakkan oleh dewan maupun kongres, dan diawasi oleh birokrasi internasional (Puchala & Hopkins, 1982: 65).

ASEAN Drug Free Area merupakan sebuah rezim yang dibentuk oleh negara anggota ASEAN. Dalam prosesnya, ASEAN bekerjasama dengan UNODC bahu membahu mengawasi perkembangan pemberantasan narkoba di kawasan Asia Tenggara. ASEAN sendiri juga memiliki *ASEAN Seniors Officials Meeting on Drug Matters* (ASOD) untuk terus memastikan dan menjalankan

upaya pemberantasan narkoba di kawasan terus bergerak ke arah yang lebih positif. Pemberantasan narkoba juga terus dibahas dan terus dipantau perkembangannya dalam berbagai macam pertemuan regional antar anggota ASEAN.

1.6.3 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah deskriptif, yaitu suatu penelitian yang memfokuskan pada masalah yang aktual atau masalah yang ada pada masa kini dengan mengumpulkan data yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan menyajikan data tersebut untuk memperoleh informasi yang diperlukan, sehingga dapat ditarik kesimpulan berupa gambaran jelas mengapa suatu fenomena terjadi dan dibuatkan suatu rekomendasi bila di rasa perlu.

1.6.4 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini dilakukan oleh penulis selama masa pemerintahan presiden Joko Widodo dari tahun 2015 hingga tahun 2016.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Metode yang dilakukan oleh penulis dalam pengumpulan data adalah dengan metode studi pustaka, yakni mengidentifikasi isi dari data sekunder yang terkait dengan penelitian yang dilakukan. Sumber data yang digunakan kemudian dibaca, dikaji, ditelaah, dan dipelajari yang kemudian akan direlasikan dengan pembahasan. Data sekunder didapat antara lain dari penelitian kepustakaan buku, jurnal, artikel, media massa (cetak maupun elektronik), publikasi beberapa

institusi, serta tinjauan pustaka dari berbagai penelitian sebelumnya yang sejenis dengan penelitian ini.

1.6.6 Teknik Analisis Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik pengolahan secara kualitatif. Teknik pengolahan secara kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna oleh sejumlah individu atau sekelompok orang yang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses pengolahan secara kualitatif melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik, menganalisis data mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data.

Metode pengolahan secara kualitatif ini memiliki alur dalam proses penyuguhan data. Kegiatan pengolahan data menggunakan metode kualitatif menurut Miles dan Huberman memiliki tiga alur kegiatan yang dilakukan bersamaan sebagai berikut (Silalahi, 2010, pp. 339-340) :

1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan kegiatan proses pemilihan, pemusatan perhatian terhadap data-data yang terdapat di lapangan yang dianggap perlu dan penting sehingga dapat dilakukan penarikan kesimpulan dan dilanjutkan dengan kegiatan verifikasi.

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, kemudian penulis dapat memfokuskan penelitian pada hal-hal yang penting, serta dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah

direduksi akan memberikan gambaran yang lebih terarah, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.

2. Penyajian Data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang tersusun, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan adanya penyajian data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, dan merencanakan apa yang selanjutnya dikerjakan dari apa yang telah dipahami tersebut. Selain dengan teks yang naratif, penyajian data dapat juga ditampilkan dalam bentuk grafik, matrik, network (jaringan kerja), dan chart.

3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan proses untuk memperoleh garis besar makna dari data-data yang terdapat di lapangan. Kesimpulan yang diperoleh nantinya juga akan diverifikasi untuk memastikan kebenarannya. Kesimpulan ini dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, maupun hipotesis atau teori.

1.6.7 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terbagi ke dalam empat bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I akan berisi pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, dan metodologi penelitian.

Bab II akan berisi mengenai deskripsi sejarah dan *work plan Drug Free ASEAN*, serta menjelaskan mengenai pendekatan Joko Widodo dalam kebijakannya menangani narkoba pada aspek *supply and demand*.

Bab III akan berisi mengenai upaya Indonesia di era Presiden Joko Widodo dalam mewujudkan rencana kerja *ASEAN Drug Free Area*.

Bab IV merupakan bab kesimpulan yang berisikan kesimpulan penelitian.