

**MENGIMBANGI SEKURITISASI
NARKOTIKA:**

**Tinjauan Singkat atas Praktik
Pendekatan Keamanan dalam
Penanggulangan Narkotika**

M. Afif Qoyim | Mei 2020

©2020 Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat

Penyunting: **Albert Wirya**

Desain Sampul: **Tengku M. Raka**

Diterbitkan oleh Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat

Tebet Timur Dalam VI E No. 3, Tebet Jakarta Selatan, 12820 Indonesia

DAFTAR ISI

Latar Belakang	1
Pembahasan	3
a. Struktur Organisasi BNN	3
b. Keterlibatan Aparat Keamanan Multisektoral	6
c. Dukungan Personel	7
d. Kekuatan Finansial	10
Kesimpulan dan Rekomendasi	12
Daftar Pustaka	13
Tentang Penulis	15

A. LATAR BELAKANG

Paska perang dingin, persoalan keamanan tidak semata-mata merupakan ranah militer. Dimensi sosial, ekonomi, hukum dan lingkungan juga memiliki ancaman-ancaman yang khas dan berbeda-beda sehingga turut mengubah konsep keamanan itu sendiri. Di samping itu, hegemoni diskursus demokrasi dan hak asasi manusia memberikan corak sendiri di pengertian masyarakat mengenai keamanan.

Sektor penegakan hukum menjadi salah satu ranah yang diperdebatkan karena ia mempertentangkan unsur kebebasan sipil dan keamanan. Apakah dua ekspektasi ini berjalan paralel atau dikotomis? Dalam pendekatan kasuistik, pertarungan tersebut kerap dijumpai dalam beberapa hal, di antaranya kasus-kasus narkoba.

Pada tahun 2015, Presiden Jokowi memosisikan kebijakan penanggulangan narkoba ke dalam kerangka perang terhadap narkoba (*war on drugs*). Institusi keamanan, dalam hal ini BNN dan Polri, menafsirkan narasi keras tersebut dengan gencarnya pengungkapan-pengungkapan kasus narkoba. Catatan media menyebutkan bahwa sepanjang 3 (tiga) tahun terakhir dimulai pada tahun 2017, BNN mengungkap 46.537 kasus narkoba dan menangkap 58.365 tersangka.¹ Pada tahun 2018 terdapat 40.553 kasus yang diungkap Polisi dan BNN yang melibatkan 53.251 tersangka², sedangkan pada tahun 2019, BNN, Polri, TNI, Bea Cukai dan Imigrasi merilis sebanyak 33.371 kasus narkoba dan menangkap 42.649 orang³.

Narasi peperangan pula yang melahirkan kebijakan tembak di tempat bagi orang-orang yang diduga terlibat perkara narkoba. Laporan Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM), Amnesty International, dan KontraS mencatat bahwa sepanjang tahun 2017 terdapat 215 insiden penembakan dalam penegakan hukum narkoba. Dari 215 kasus tersebut, 116 orang luka-luka dan 99 lainnya meninggal dunia tanpa menempuh proses peradilan pidana terlebih dahulu (*extra judicial killing*).⁴

Gencarnya pengungkapan kasus narkoba berbanding lurus dengan sesaknya penjarapenjara di Indonesia oleh terpidana kasus narkoba. Berdasarkan Sistem Database Pemasyarakatan, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, terpidana pengguna narkoba

¹ Fitang Budhi Adhithia, "Sepanjang Tahun 2017, BNN Ungkap 46.537 Kasus Narkoba," *idntimes.com*, 27 Desember 2017, diakses di <https://www.idntimes.com/news/indonesia/fitang-adhithia/sepanjang-tahun-2017-bnn-ungkap-46537-kasus-narkoba/2> pada tanggal 28 April 2020.

² Walda Marison, "BNN: Sepanjang 2018, 2 Juta Mahasiswa dan 1,5 Juta Pekerja Terlibat Narkoba," *kompas.com*, 25 Maret 2019, diakses di <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/03/25/10215681/bnn-sepanjang-2018-2-juta-mahasiswa-dan-15-juta-pekerja-terlibat-narkoba> pada tanggal 28 April 2020.

³ TP Moan Simanjuntak, "Sepanjang Tahun 2019, BNN RI Ungkap 33.371 Kasus Narkoba," *beritajakarta.id*, 20 Desember 2019, diakses di http://www.beritajakarta.id/read/75379/sepanjang-tahun-2019-bnn-ri-ungkap-33371-kasus-narkoba#.Xqj_gIkxXb0 pada tanggal 28 April 2020.

⁴ Ma'ruf Bajammal, *Mengggat Tembak Mati Narkoba*, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2018).

tercatat per 31 Desember 2019 dari 484 unit pelaksana teknis (UPT) berjumlah sebanyak 46.567 orang dan terpidana pengedar narkoba sebanyak 85.481 orang. Total populasi penghuni penjara di seluruh Indonesia adalah 268.351 penghuni. Dengan demikian, persentase total populasi kasus narkoba di penjara sebesar 49,20%.

Deretan fakta dan data tersebut memberikan pesan bahwa orang-orang yang terlibat narkoba adalah perusak generasi bangsa, pemicu kriminalitas, bahkan gangguan keamanan dan ketertiban. Padahal orang-orang yang terlibat di kasus-kasus narkoba memiliki latar belakang yang beragam dan tidak tepat mendapatkan kebijakan kriminalisasi yang tunggal. Banyak perempuan terpidana kasus narkoba yang mengalami eksploitasi dan kekerasan gender sehingga mendorong mereka terlibat kasus narkoba.⁵ Ada juga orang-orang yang menggunakan narkoba untuk membantu kesehatannya. Pada tahun 2017, BNNK Sanggau menahan Fidelis yang menanam ganja untuk tujuan medis istrinya yang mengidap *Syringomyelia*. Ketidakjelasan implementasi UU Narkoba yang tidak mampu mengidentifikasi siapa yang dapat dikategorikan sebagai bandar, pengecer atau pemakai menyebabkan permasalahan *over-crowded* di dalam penjara tak kunjung selesai.⁶

Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional periode 2020-2024 (RPJMN 2020-2024) yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden untuk menjadi acuan kementerian/lembaga negara, persoalan narkoba masih menampilkan wajah pendekatan keamanan. Padahal Badan Narkoba Nasional (BNN) selaku *leading sector* dalam penanganan narkoba telah mengakui bahwa strategi memutus rantai peredaran gelap narkoba harus terpusat pada pengurangan permintaan (*demand reduction*) dan pengurangan suplai (*supply reduction*). Dengan demikian, seharusnya kebijakan penanggulangan masalah narkoba bukan cuma fokus pada penangkapan pelaku tapi juga menysasar kesehatan para pengguna yang memiliki ketergantungan pada narkoba.

Perlu disadari bahwa peralihan pendekatan keamanan ke pendekatan yang lebih humanis dalam penanggulangan narkoba tidak akan terjadi begitu saja. Kertas kebijakan ini bertujuan untuk memetakan siapa institusi yang terlibat dalam penanggulangan narkoba, bagaimana struktur organisasinya, berapa jumlah personel dan dukungan anggarannya. Melalui pembedahan komperhensif ini, kertas kebijakan ini mengidentifikasi potensi-potensi kelembagaan untuk mengubah wajah pendekatan penanggulangan narkoba.

⁵ Arinta Dea, Astrid Permata, dan Naila Rizqi Zakiyah, *Yang Terabaikan: Potret Situasi Perempuan yang Dipenjara Akibat Tindak Pidana Narkoba*, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2019), hal. 38.

⁶ Yohan Misero, *Overdosis Pemenuhan: Tinjauan Singkat atas Kebijakan Pidana bagi Pemakai Narkoba*, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2017).

B. PEMBAHASAN

1. Struktur Organisasi BNN

Sejak dibukanya keran otonomi daerah melalui desentralisasi pada tahun 1999, wilayah otonomi baru selevel provinsi, kabupaten dan kota mulai berkembang. Sampai dengan 2019, terdapat 514 daerah dengan rincian sebanyak 416 Kabupaten dan 98 Kota yang tersebar di 34 Provinsi di seluruh Indonesia.⁷ Meningkatnya jumlah daerah otonom baru menimbulkan konsekuensi perpanjangan alat kelengkapan organisasi yang berada di level pusat untuk menjangkau daerah-daerah di level provinsi dan kabupaten/kota, seperti yang terjadi dengan BNN.

Sampai tahun 2019, BNN telah menjangkau setiap provinsi di Indonesia dengan membentuk 34 Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP). Badan negara ini juga membentuk 6 Balai Rehabilitasi di 6 provinsi.⁸ Selain itu, terdapat 173 kabupaten/kota seluruh Indonesia yang memiliki perwakilan BNN,⁹ sehingga total kantor BNN yang berada di seluruh Indonesia berjumlah sebanyak 219 kantor.

Keberadaan institusi BNN yang berada di 173 daerah kabupaten/kota dibandingkan dengan total sebaran daerah otonom level kota dan kabupaten secara nasional masih kurang merata, dibuktikan dengan persentase penyebaran sebesar 41,43%. Tabel di bawah menunjukkan detail penyebarannya.

Tabel 1. Jumlah Institusi Turunan BNN per Provinsi

Provinsi	Jumlah per Provinsi					
	Kabupaten	Kota	BNN Kabupaten	BNN Kota	BNNP	Balai Rehabilitasi
DKI Jakarta	1	5	0	3	1	0
Banten	4	4	0	3	1	0
DI Yogyakarta	4	1	2	1	1	0
Kaltara	4	1	1	1	1	0
Kep. Riau	5	2	1	2	1	1
Gorontalo	5	1	4	1	1	0
Kep. Babel	6	1	3	1	1	0

⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 Tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

⁸ Data diperoleh dari <https://rehabilitasi.bnn.go.id/public/layanan/>, diakses tanggal 28 April 2020.

⁹ Peraturan Kepala BNN Nomor 23 Tahun 2017 Perubahan Kelima atas Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerjabadan Narkotika Nasional provinsi dan Badan Narkotika Nasional Kabupaten/Kota.

Sulbar	6	0	1	0	1	0
Kaltim	7	3	0	3	1	1
NTB	8	2	3	1	1	0
Malut	8	2	1	1	1	0
Bali	8	1	5	1	1	0
Jambi	9	2	2	1	1	0
Maluku	9	2	1	1	1	0
Bengkulu	9	1	1	1	1	0
Riau	10	2	2	2	1	0
Sulut	11	4	2	2	1	0
Kalsel	11	2	6	2	1	0
Sumbar	12	7	2	2	1	0
Kalbar	12	2	5	2	1	0
Sulteng	12	1	5	1	1	0
Papua Barat	12	1	0	0	1	0
Sumsel	13	4	6	3	1	0
Lampung	13	2	4	1	1	1
Kalteng	13	1	1	1	1	0
Sultra	15	2	1	3	1	0
Jabar	18	9	9	5	1	1
Aceh	18	5	6	4	1	0
Sulsel	21	3	2	1	1	1
NTT	21	1	2	1	1	0
Sumut	25	8	10	5	1	1
Papua	28	1	2	0	1	0
Jatim	29	9	12	5	1	0
Jateng	29	6	7	2	1	0
Total	416	98	109	63	34	6

Tidak meratanya pembentukan BNNK di setiap daerah otonomi memberikan kendala tersendiri dalam implementasi Tim Asesmen Terpadu (TAT), sebuah mekanisme pemeriksaan hukum dan kesehatan yang diwajibkan bagi setiap tersangka kasus narkoba. Pemeriksaan ini bertujuan untuk **a)** melakukan analisis medis dan psikososial serta merekomendasikan rencana terapi dan rehabilitasi terhadap orang ditangkap karena terlibat narkoba; **b)** melakukan analisis terhadap orang yang ditangkap karena terlibat narkoba dalam kaitannya dengan peredaran gelap narkoba. Dihadirkan atau tidaknya TAT di dalam suatu kasus pun menjadi bergantung kepada kedekatan kantor BNN dengan lokasi penangkapan tersangka. Pemeriksaan TAT tetap bisa dilakukan

apabila kantor perwakilan provinsi atau pusat masih berada di dekat lokasi penangkapan. Dalam sebuah kasus yang didampingi oleh LBHM, dua orang tersangka yang ditangkap oleh Polsek Johar Baru, Jakarta Pusat, mendapatkan pemeriksaan TAT oleh BNNP DKI Jakarta. Dengan demikian, kekosongan perwakilan BNN di tingkat kabupaten (Jakarta Pusat) bisa digantikan oleh perwakilan di tingkat provinsi (DKI Jakarta).

Namun, cerita menjadi berbeda ketika kebutuhan untuk mendapatkan pelayanan TAT ada di daerah terpencil di mana tersangka atau keluarganya sulit untuk menjangkau perwakilan BNN di daerah tetangga. Contohnya ada di kasus tersangka berinisial W yang ditangkap oleh Polres Metro Bekasi dan diadili di Pengadilan Negeri Cikarang. Dalam pertimbangannya, hakim menyatakan bahwa pemeriksaan medis atas ketergantungan narkoba hanya dilakukan oleh TAT yang berada dalam struktur BNN sesuai peraturan yang berlaku.¹⁰ Padahal BNN tidak memiliki perwakilan di Kabupaten Bekasi sehingga pemeriksaan tersebut tidak dimungkinkan.

Hal inilah yang barangkali menyebabkan angka layanan TAT berbanding sangat jauh dengan jumlah penangkapan. Sepanjang tahun 2019, BNN secara nasional hanya mampu memberikan layanan asesmen terpadu kepada 1.575, kalah jauh dengan jumlah total tersangka kasus narkoba yang berjumlah 42.649 orang.¹¹ Dengan demikian hanya 3,7% dari total orang yang ditangkap mendapatkan layanan asesmen terpadu.

Pada hal ini, dalam konteks kebijakan narkoba sekarang, TAT adalah cara untuk mengimbangi pendekatan keamanan yang mendominasi penanganan kasus narkoba. Asesmen yang dilakukan secara tepat sedari awal mampu untuk melepaskan pengguna narkoba dari sistem peradilan pidana yang stigmatif dan acapkali mengabaikan hak atas kesehatan mereka. Melalui asesmen, orang yang terlibat narkoba tidak hanya dilihat dengan satu kacamata tapi dengan beragam perspektif dan keilmuan.

Asesmen oleh pihak berwenang (TAT) juga dapat menelisik apakah perempuan yang terlibat dalam kasus narkoba serta menganalisis persoalan tentang eksploitasi perempuan dalam jerat narkoba. Lebih dari seperempat perempuan terpidana kasus narkoba menyatakan bahwa ada keterlibatan pasangan intim dalam kasus mereka, seperti barang bukti narkoba yang diketemukan adalah milik dari pasangannya.¹²

Contoh-contoh kasus ini merupakan potret bahwa di daerah tertentu dan daerah-daerah terpencil, kehadiran perwakilan BNN di level kabupaten/kota menjadi penting dan

¹⁰ Peraturan Kepala BNN Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penanganan Tersangka dan/atau Terdakwa Pecandu Narkoba dan Korban Penyalahgunaan Narkoba Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi.

¹¹ Humas BNN, "Press Release Akhir Tahun, KEPALA BNN: "JADIKAN NARKOBA MUSUH KITA BERSAMA!", 20 Desember 2019, diakses di <https://bnn.go.id/press-release-akhir-tahun-kepala-bnn/>, hal. 25.

¹² Arinta Dea, Astrid Permata, dan Naila Rizqi Zakiyah, *Op. Cit.*, hal. 38.

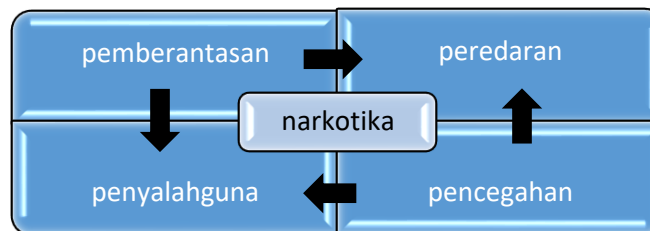
strategis. Penguatan dan proliferasi Deputi/Bidang Rehabilitasi yang bertugas untuk melaksanakan layanan TAT mampu menggeser dominasi pendekatan keamanan atau setidak-tidaknya mengimbangnya.

2. Keterlibatan Aparat Keamanan Multisektoral

Dokumen RPJMN 2020-2024 menunjukkan bahwa penanggulangan kasus narkoba juga melibatkan aparat keamanan lintas sektor. Penempatan institusi keamanan dalam penanggulangan narkoba menyebabkan prioritas penanganan adalah penegakan hukum dan bukannya pemenuhan HAM para pengguna narkoba.

Strategi penanggulangan narkoba dengan memutus rantai peredaran gelap narkoba sebagai kebijakan untuk menekan konsumsi penggunaan narkoba—dikenal dengan kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN)—berisi aktivitas-aktivitas yang berkaitan satu dengan lainnya yang alurnya adalah sebagai berikut:

Diagram 1. Alur Penanganan Permasalahan Narkoba



Melihat diagram di atas tampak bagaimana aktivitas pemberantasan pun turut menargetkan penyalahguna. Bukannya diberikan akses ke layanan kesehatan yang memadai, para penyalahguna ini malah menjadi perebutan instansi-instansi yang memiliki mandat untuk melakukan kriminalisasi.

Di konteks Indonesia, pelibatan begitu banyak institusi keamanan menyebabkan tumpang-tindih kewenangan dan munculnya ego sektoral, biasanya terjadi antara BNN dan Polri. Keduanya memiliki legalitas yang kuat sebagai aparat penegak hukum dalam mengungkap kasus-kasus narkoba. Tapi penanganan kasus narkoba yang dilakukan oleh Polri seringkali tidak seirama dengan BNN.

Dalam kasus yang menimpa Sandres Day (bukan nama sebenarnya) yang ditangani oleh Polda Metro Jaya di pertengahan tahun 2019, penyidik sulit mengupayakan layanan TAT

di BNN. Bahkan permohonan dari keluarga untuk mengajukan permohonan TAT kepada penyidik sudah dilakukan lebih dari tujuh kali tanpa menghasilkan respon apapun. Polri seolah mengabaikan ketentuan yang ditekennya sendiri dalam peraturan bersama bahwa setiap tersangka kasus narkoba harus mendapatkan layanan TAT. Kasus ini merupakan potret bahwa kebijakan narkoba dilakukan dengan mengedepankan ego sektoral tanpa melibatkan sektor lain yang memiliki penilaian yang memadai dan komprehensif.

Apabila kebijakan narkoba mau diarahkan ke pendekatan yang lebih humanis, seharusnya dalam kebijakan P4GN, BNN juga memasukkan sektor-sektor lain yang bukan berasal dari sektor keamanan. BNN perlu untuk mengimbangnya dengan pendekatan nonkeamanan seperti dengan melibatkan dengan lebih maksimal intitusi Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan lingkup profesional seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI) dan Ikatan Konselor Adiksi Indonesia (IKAI).

Memang betul bahwa dalam dokumen P4GN tersebut, BNN juga memasukkan entitas-entitas lain dalam penanggulangan narkoba, seperti instansi BUMN, lingkungan pendidikan dan komponen masyarakat lainnya. Total dokumen kerjasama yang disepakati hingga 2019 mencapai 86 dokumen kerjasama.¹³ Sekalipun ini menunjukkan indikasi bahwa pendekatan penanggulangan narkoba beragam dan komprehensif, keterlibatan-keterlibatan ini perlu dicermati kembali, terutama dalam hal bagaimana mereka memperlakukan para pengguna narkoba. Tidak bisa dipungkiri, dengan dominannya wacana sekuritisasi narkoba, lembaga-lembaga ini hanya mereplikasi cara pandang stigmatif terhadap pengguna narkoba, yakni sebagai orang yang berbahaya dan tidak mampu mengendalikan diri mereka sendiri.

3. Dukungan Personel

Keberhasilan penanggulangan narkoba dipengaruhi oleh personel-personel yang memadai. Pendekatan keamanan dalam penanggulangan narkoba membutuhkan banyak aparat yang berasal dari Polri, diikuti oleh BNN dan Bea Cukai. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat di tabel¹⁴ berikut:

¹³ Humas BNN, *Op. Cit.*, hal. 30.

¹⁴ Data disarikan dari beberapa sumber. Untuk data penanganan kasus BNN dan BNNP data disarikan Humas BNN, *Op. Cit.*, hal. 6. Untuk data polisi disarikan dari Renne R. A. Kawilarang dan Bayu Nugraha, "Selama 2019 Polri Cokok 37 Ribu Lebih Tersangka Kasus Narkoba," [vivanews.com](https://www.vivanews.com/kriminal/26950-selama-2019-polri-cokok-37-ribu-lebih-tersangka-kasus-narkoba?medium=autonext), 28 Desember 2019, diakses di <https://www.vivanews.com/kriminal/26950-selama-2019-polri-cokok-37-ribu-lebih-tersangka-kasus-narkoba?medium=autonext> pada tanggal 28 April 2020. Untuk data Bea Cukai data disarikan dari "Sepanjang 2018, Bea Cukai Amankan 4,075 Ton Narkoba," [Liputan6.com](http://liputan6.com), 21 Desember 2018, diakses di

Tabel 2. Banyaknya Personel Instansi Keamanan yang Menangani Perkara Narkotika

Instansi	Tahun	
	2018	2019
BNN+BNNP	1.044	868
Polri	37.991	30.884
Bea Cukai	414	464

Derasnya pengungkapan kasus narkotika oleh Polri dipengaruhi oleh tersebarnya jaringan Polri hingga pelosok wilayah hingga menjangkau lokasi-lokasi terpencil. Hal ini menunjukkan bahwa terlibatnya Polri dengan dukungan struktur organisasi dan jumlah personel yang memadai berpotensi menempatkan Polri sebagai institusi ideal dalam penanggulangan narkotika. Polri menempati peringkat kedua sedunia dalam hal kepemilikan personel paling banyak setelah Tiongkok. Kebutuhan personel Polri bahkan setiap tahun bertambah.

Infrastruktur penanggulangan narkotika oleh Polri tentu berbeda dengan BNN yang sejauh ini hanya memiliki perwakilan di 219 daerah di seluruh Indonesia. Di bawah kepemimpinan Budi Waseso, BNN memiliki personel sebanyak 4.400 pegawai.¹⁵ Jumlah dukungan personel BNN ini tentu kalah jauh dari pada personel Polri. Minimnya personel BNN dipengaruhi juga oleh kebijakan moratorium pembentukan kantor BNN di beberapa kabupaten/kota oleh Kementerian PAN-RB. Sekilas, timpangnya jumlah personel BNN dibanding Polri beralasan sebab, tidak seperti BNN yang spesifik menangani narkotika, Polri juga mengurus persoalan-persoalan pidana nonnarkotika.

Sekalipun BNN memiliki keterbatasan, ia tetap memiliki peran penting untuk menyusun dan merumuskan kebijakan narkotika nasional untuk diterapkan oleh semua sektor pemerintahan. BNN bisa menentukan arah kebijakan penanggulangan narkotika tanpa harus bersaing jumlah personel ataupun jumlah penanganan kasus dibandingkan Polri. Vitalnya peran BNN tersebut harus dimanfaatkan sebagai modal dalam menyusun kebijakan penanggulangan narkotika yang ramah terhadap hak asasi manusia dan mampu untuk diaplikasikan oleh lembaga negara lainnya seperti Polri, Bea Cukai,

<https://www.liputan6.com/news/read/3853725/sepanjang-2018-bea-cukai-amankan-4075-ton-narkoba-pada-tanggal-28-April-2020>, dan juga Humas BNN, *Op. Cit.*, hal. 39.

¹⁵ Tempo.co, "BNN Naik Status Menjadi Setingkat Kementerian," Tempo, 10 Maret 2016, diakses di <https://nasional.tempo.co/read/752553/bnn-naik-status-menjadi-setingkat-kementerian/full&view=ok>

Imigrasi, Ditjen PAS, Kemenkes, Kemensos, KPPPA, dan badan-badan negara lain yang kerap terlibat dalam penanggulangan narkoba.

Sayangnya, dari kacamata historis, pucuk pimpinan BNN sejak pertama dibentuk hingga saat ini selalu berasal dari Polri, institusi yang menurut Survei Indeks Persepsi Korupsi oleh Transparency International Indonesia pada tahun 2017 memiliki probabilitas penyuaian paling tinggi keempat di antara instansi negara lainnya¹⁶. Dugaan korupsi menjadi semakin tidak terelakkan ketika banyak penanggulangan narkoba di tahap penyidikan yang diselimuti kabut.

Terkuatnya kultur kerja Polri dalam manajemen perkara dan keterbukaan informasi yang tertutup berpotensi menular ke organisasi penegak hukum lain yang pucuk pimpinannya dikelola anggota Polri, seperti BNN. Kemenpan RB harus memperhitungkan hal ini ketika akan mencabut moratorium pembentukan kantor perwakilan BNN di Kabupaten/Kota. Pembentukan kantor perwakilan BNN harus melibatkan bukan hanya elemen penegak hukum tetapi juga sipil.

Hal ini nampaknya masih sukar dilakukan dengan melihat komposisi pangkat di tubuh Polri. Per Februari 2019, penyandang pangkat Komisaris Besar (Kombes) yang tidak mendapat jabatan/posisi jumlahnya sekitar 400 anggota. Kemungkinan besar, sumber daya berpangkat tinggi ini akan ditugaskan di kantor perwakilan BNN baru di seluruh Indonesia. Pengutusan anggota polisi untuk menduduki jabatan publik seperti dilakukan tanpa pertimbangan yang matang. Contohnya bisa kita lihat di penugasan anggota polisi aktif sebagai pelaksana harian Gubernur Jawa Barat, Ketua KPK, duta besar dan Dirjen di beberapa kementerian. Penugasan ini seperti tidak memperhitungkan rawan munculnya konflik kepentingan.

Munculnya kesan negatif Polri dalam penanggulangan narkoba sejatinya berlaku terhadap institusi manapun yang memiliki urusan yang erat kaitannya dengan narkoba, seperti Bea Cukai, TNI, BIN, Imigrasi, Kemenkes, Kemensos, KemenPPA, Bakamla. Solusinya seharusnya bukan di memperkuat pendekatan keamanan yang diusung dewasa ini melainkan menerapkan kebijakan penanggulangan narkoba yang pro hak asasi manusia.

4. Kekuatan Finansial

Dalam konsep keuangan negara yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, alokasi anggaran tiap kementerian/lembaga

¹⁶ Wawan Suyatmiko dan Sekar Ratnaningtyas, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2017, (Jakarta: Transparency International Indonesia, 2017), Hal 17, diakses di http://riset.ti.or.id/wp-content/uploads/2018/09/IPK-2017_Report1.pdf

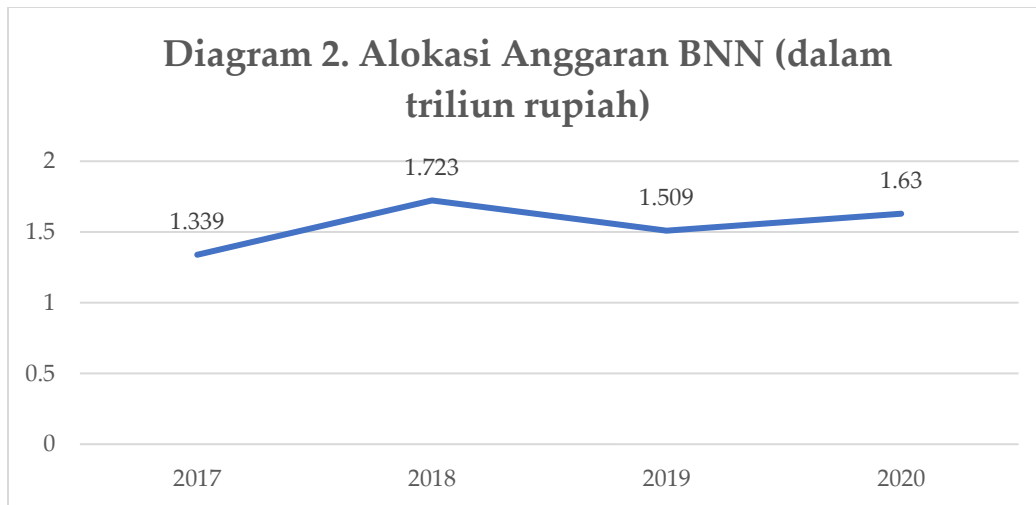
adalah hasil dari perpaduan antara rencana kerja dan anggaran berdasarkan prestasi kerja yang dicapai. Dalam waktu 3 (tiga) tahun terakhir, BNN menerima dukungan anggaran fantastis yang bersumber dari APBN. Derasnya pengungkapan kasus narkoba oleh BNN selama 3 (tiga) tahun terakhir yang melampaui target yang ditentukan menjadi justifikasi pemberian anggaran ini. Untuk detil lihat tabel:

Tabel 3. Target dan Capaian Kasus BNN per Tahun

Tahun	Target Kasus	Capaian Kasus
2017	400	916
2018	627	1276
2019	625	627

Pagu Anggaran yang diberikan kepada BNN mengalami fluktuasi per tahun. Kebijakan anggaran ini diduga kuat akibat pemasangan jumlah target pertahun relatif kecil dari tahun ke tahun. Bahkan di tahun 2019 target yang ditentukan sebesar 625 kasus, turun dua kasus dari tahun 2018 sebanyak 627 kasus. Imbas dari hal ini adalah penurunan anggaran di tahun 2019 sebesar Rp. 1.509.378.128.000,- dibandingkan tahun 2018 sebesar Rp. 1.732.033.274.000,-.¹⁷ Munculnya penurunan anggaran di tahun 2019 dengan pemasangan target yang turun tapi jumlahnya sangat kecil yaitu hanya dua kasus menunjukkan bahwa politik anggaran tidak mematuhi prinsip proporsionalitas. Untuk detailnya, bisa dilihat di diagram di bawah:

¹⁷ Surat Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (SP-DIPA) Induk Nomor SP DIPA-066.01-0/2018, diakses di https://biroren.bnn.go.id/uploads/download/DIPA_INDUK_BNN_2018.pdf; Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) Tahun Anggaran 2019, diakses di https://biroren.bnn.go.id/uploads/download/Renja_BNN_2019.pdf



Naik-turunnya anggaran juga merefleksikan mandat/kewenangan yang diberikan kepada kantor perwakilan BNN. Salah satu kewenangan yang dimiliki BNN dan kantor perwakilan BNN di daerah adalah layanan pemeriksaan TAT. Pasal 21 Peraturan Kepala BNN Nomor 11 Tahun 2014 menyebutkan bahwa BNN menanggung anggaran pemeriksaan yang dilakukan oleh TAT. Anggaran yang sangat besar ini seharusnya cukup untuk memaksimalkan pelaksanaan TAT. Alokasi untuk melakukan TAT seakan terganggu oleh program-program lain yang lebih mentereng seperti rencana untuk pembangunan gedung baru di level pusat dan daerah, serta belanja-belanja pegawai lainnya. Sayangnya, di dalam standar biaya masukan BNN tidak ada rincian berapa anggaran TAT.

Alokasi anggaran yang minim untuk aktivitas-aktivitas rehabilitasi pengguna narkoba ini memperlemah pendekatan HAM dalam kebijakan penanggulangan narkoba. Dengan alokasi anggaran yang kecil dan harus bersaing dengan aktivitas-aktivitas mentereng lainnya, pemberian layanan TAT menjadi semakin terpojok dan sulit diterapkan. Tidak mengherankan bahwa sepanjang tahun 2019, BNN hanya memberikan layanan assessment terpadu kepada 1.575 orang, kalah jauh dengan derasnya penangkapan tersangka yang jumlahnya mencapai 42.649 orang.

Berkaca dari hal tersebut harapan adanya kebijakan penanggulangan narkoba yang berbasis hak asasi manusia ke depannya menjadi semakin suram dan tidak menunjukkan adanya peningkatan yang signifikan. Presiden, sebagai pucuk pimpinan tertinggi, harus bertanggung jawab atas ketidakseimbangan antara pengungkapan kasus narkoba dan pendekatan hak asasi manusia. Narasi *war on drugs* yang diucapkan Presiden, saat ini perlu dipertanggungjawabkan untuk menghentikan laju penangkapan orang-orang yang berhadapan dengan hukum terkait kasus narkoba tanpa memberikan solusi yang jitu.

C. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pergeseran paradigma pendekatan keamanan dalam negara demokratis merupakan hal mutlak. Narasi *war on drugs* yang bombastis perlu menyesuaikan dengan prinsip hak asasi manusia. Pergeseran pendekatan keamanan menjadi pendekatan kesehatan publik sebenarnya sudah nampak di tubuh BNN melalui ketentuan TAT, tapi dukungan terhadapnya masih terkendala oleh permasalahan struktur organisasi, kurangnya keterlibatan sektor nonkeamanan, kekurangan SDM, dan kurangnya finansial.

Hadirnya BNN mestinya mampu memperbaiki kerja Polri yang kurang baik dalam mengimplementasikan agenda HAM di kebijakan penanggulangan narkotika. BNN perlu menunjukkan wajah penanggulangan narkotika yang tidak hanya represif dan punitif. Pendekatan keamanan semata yang memberikan penilaian tunggal kepada semua orang yang terlibat perkara narkotika hanya akan menemui kegagalan.

Sebagai badan yang memiliki legitimasi merumuskan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan penanggulangan narkotika, BNN punya peran penting untuk memprakarsai kebijakan narkotika berbasis HAM. Karena itulah kertas kebijakan ini merekomendasikan beberapa hal, yakni:

1. Mengoptimalkan legitimasi BNN sebagai sektor pemimpin (*leading sector*) penyusun kebijakan narkotika yang terintegrasi dan mengakomodasi kebutuhan pengguna narkotika yang berbasis hak asasi manusia melalui penerbitan peraturan Kepala BNN;
2. Menerbitkan Peraturan Bersama dan/atau MoU tentang kategori pemisahan tugas yang dikerjakan BNN, Polri, dan penyidik lainnya dalam penanggulangan kebijakan narkotika;
3. Mendesak Presiden dan DPR untuk memperkuat BNN hingga level daerah dengan menyuplai ketersediaan personel dan finansial yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan narkotika yang berbasis HAM;
4. Memastikan pendistribusian personel yang ditugaskan ke BNN hingga level daerah memiliki perspektif hak asasi manusia yang memadai dengan melakukan ujian dan pelatihan yang memasukan materi hak asasi manusia;
5. Memberikan pelayanan TAT untuk semua orang yang terlibat kasus narkotika dan sedang menjalani proses peradilan pidana, baik di tahap penyidikan penuntutan, maupun pengadilan.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Laporan

- Bajammal, Ma'ruf, *Mengggat Tembak Mati Narkotika*, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2018).
- Dea, Arinta, Astrid Permata, dan Naila Rizqi Zakiyah, *Yang Terabaikan: Potret Situasi Perempuan yang Dipenjara Akibat Tindak Pidana Narkotika*, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2019).
- Humas BNN, "Press Release Akhir Tahun, KEPALA BNN: "JADIKAN NARKOBA MUSUH KITA BERSAMA!", 20 Desember 2019, diakses di <https://bnn.go.id/press-release-akhir-tahun-kepala-bnn/>
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020 – 2024," diakses di <https://www.bappenas.go.id/files/rpjmn/Narasi%20Rancangan%20RPJMN%202020-2024.pdf>
- Misero, Yohan, *Overdosis Pemenjaraan: Tinjauan Singkat atas Kebijakan Pidana bagi Pemakai Narkotika*, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, 2017).
- Suyatmiko, Wawan, dan Sekar Ratnaningtyas, *Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2017*, (Jakarta: Transparency International Indonesia, 2017).

Artikel Online

- Adhitia, Fitang Budhi, "Sepanjang Tahun 2017, BNN Ungkap 46.537 Kasus Narkoba," idntimes.com, 27 Desember 2017, diakses di <https://www.idntimes.com/news/indonesia/fitang-adhitia/sepanjang-tahun-2017-bnn-ungkap-46537-kasus-narkoba/2> pada tanggal 28 April 2020.
- Kawilarang, Renne R. A., dan Bayu Nugraha, "Selama 2019 Polri Cokok 37 Ribu Lebih Tersangka Kasus Narkoba," vivanews.com, 28 Desember 2019, diakses di <https://www.vivanews.com/kriminal/26950-selama-2019-polri-cokok-37-ribu-lebih-tersangka-kasus-narkoba?medium=autonext> pada tanggal 28 April 2020.
- Marison, Walda, "BNN: Sepanjang 2018, 2 Juta Mahasiswa dan 1,5 Juta Pekerja Terlibat Narkoba," kompas.com, 25 Maret 2019, diakses di <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/03/25/10215681/bnn-sepanjang-2018-2-juta-mahasiswa-dan-15-juta-pekerja-terlibat-narkoba> pada tanggal 28 April 2020.
- Simanjuntak, TP Moan, "Sepanjang Tahun 2019, BNN RI Ungkap 33.371 Kasus Narkotika," beritajakarta.id, 20 Desember 2019, diakses di http://www.beritajakarta.id/read/75379/sepanjang-tahun-2019-bnn-ri-ungkap-33371-kasus-narkotika#.Xqj_gJkxXb0 pada tanggal 28 April 2020.

“Sepanjang 2018, Bea Cukai Amankan 4,075 Ton Narkoba,” Liputan6.com, 21 Desember 2018, diakses di <https://www.liputan6.com/news/read/3853725/sepanjang-2018-bea-cukai-amankan-4075-ton-narkoba> pada tanggal 28 April 2020.

“BNN Naik Status Menjadi Setingkat Kementerian,” Tempo.co, 10 Maret 2016, diakses di <https://nasional.tempo.co/read/752553/bnn-naik-status-menjadi-setingkat-kementerian/full&view=ok> pada tanggal 28 April 2020.

Peraturan dan Dokumen Negara

Peraturan Kepala BNN Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penanganan Tersangka dan/atau Terdakwa Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 Tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Kepala BNN Nomor 23 Tahun 2017 Perubahan Kelima atas Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerjabadan Narkotika Nasional provinsi dan Badan Narkotika Nasional Kabupaten/Kota.

Surat Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (SP-DIPA) Induk Nomor SP DIPA-066.01-0/2018, diakses di https://biroren.bnn.go.id/uploads/download/DIPA_INDUK_BNN_2018.pdf

Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) Tahun Anggaran 2019, diakses di https://biroren.bnn.go.id/uploads/download/Renja_BNN_2019.pdf

TENTANG PENULIS

Pria kelahiran Bandung yang akrab disapa Afif menamatkan pendidikan hukumnya di Universitas Islam Bandung. Kini Afif mengemban jabatan sebagai Direktur LBH Masyarakat (LBHM). Sebelumnya, Ia mengemban jabatan sebagai Koordinator penanganan kasus. Afif terlibat aktif dalam memimpin advokasi strategis LBHM, antara lain, Penghapusan Hukuman Mati, Kasus Kekerasan Kepolisian, dan juga terlibat dalam gerakan #Reformasi Dikorupsi.

Jam terbang yang dimiliki Afif dalam dunia penanganan kasus membawanya menemukan permasalahan baru dalam permasalahan narkoba, khususnya dalam kebijakan narkoba yang ada saat ini.

TENTANG LBH MASYARAKAT (LBHM)

LBHM adalah salah satu organisasi hak asasi manusia yang terdepan memperjuangkan reformasi kebijakan narkoba Indonesia, melalui kerja-kerja penanganan kasus, pemberdayaan komunitas, riset dan analisis, serta kampanye publik.

LBHM menjembatani keadilan bagi mereka yang dipandang tak sama. Ketika ketidakadilan terjadi, kemanusiaan kalah. Bersama, mari berjuang melawan ketidakadilan, menjaga martabat, dan menumbuhkan harapan. Karena, setiap manusia berharga.

BANTU KAMI

Untuk tetap melanjutkan kerja-kerja kemanusiaan dan bantuan hukum bagi masyarakat kurang mampu dan termarjinalkan.

Teman-teman dapat membantu kami dengan cara berdonasi.
Donasi: **LBH Masyarakat - 124-000-797765-6 (Mandiri)**

**Tebet Timur Dalam VI E No. 3
Jakarta Selatan 12820
Indonesia
Telp. + 62 21 837 897 66
Faks. +62 21 837 897 67**

**Email contact@lbhmasyarakat.org
Website www.lbhmasyarakat.org
Facebook @LBHM.id
Twitter @LBHMasyarakat
Instagram @lbhmasyarakat**



Jakarta, Mei 2020

lbhmasyarakat.org

