

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Permasalahan narkotika merupakan salah satu isu global yang bersifat lintas negara dan terus menjadi perhatian dalam studi hubungan internasional. Collins (2021) menjelaskan bahwa rezim internasional pengendalian narkotika dibentuk melalui berbagai instrumen global yang mengatur perilaku negara dalam menangani produksi, distribusi, dan konsumsi narkotika. Melalui konvensi internasional, seperti *Single Convention on Narcotic Drugs* (1961) beserta instrumen turunannya yang dikoordinasikan oleh UNODC, negara diarahkan untuk menjalankan fungsi pengendalian, pencegahan, serta rehabilitasi. Dengan demikian, permasalahan narkotika tidak hanya menjadi isu domestik, tetapi juga merupakan bagian dari tata kelola global yang menuntut keterlibatan aktif setiap negara.

Seiring dengan perkembangan tersebut, pendekatan dalam kebijakan narkotika juga mengalami pergeseran. Elliott et al. (2005) menunjukkan bahwa pendekatan *war on drugs* yang bersifat represif mulai dikritik karena dampaknya terhadap kesehatan publik dan hak asasi manusia. Oleh karena itu, berkembang pendekatan alternatif berbasis kesehatan masyarakat (*public health approach*) dan *harm reduction* yang menekankan aspek pencegahan serta keterlibatan komunitas. Pergeseran ini turut didorong oleh organisasi internasional seperti WHO dan

UNODC yang menekankan pentingnya strategi yang lebih inklusif dan berbasis masyarakat (Aaraj & Abou Chrouh, 2016).

Selain kerangka global, kawasan Asia Tenggara juga mengembangkan pendekatan regional melalui *ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025*. Kerangka ini menekankan pentingnya strategi yang komprehensif, meliputi upaya pencegahan, penegakan hukum, rehabilitasi, serta penguatan peran komunitas dalam menciptakan masyarakat yang tangguh terhadap ancaman narkoba. Kawasan Asia Tenggara sendiri merupakan salah satu wilayah dengan tingkat peredaran narkoba yang tinggi. UNODC (2022) mencatat bahwa terdapat sekitar 1.008 miliar tablet yang menjadi bagian dari penyitaan hampir 172 ton methamphetamine di kawasan Asia Timur dan Tenggara, angka yang meningkat hingga tujuh kali lipat dibandingkan satu dekade sebelumnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa kawasan ASEAN menghadapi ancaman narkoba yang semakin kompleks, sehingga mendorong penguatan kerja sama regional melalui ASEAN Work Plan sebagai kerangka implementasi yang lebih terarah.

Sebagai bagian dari ASEAN, Indonesia mengadopsi berbagai strategi dalam kerangka tersebut melalui kebijakan nasional yang dijalankan oleh pemerintah, khususnya Badan Narkotika Nasional (BNN). Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) menjadi salah satu bentuk implementasi yang mencakup aspek edukasi, rehabilitasi, serta penegakan hukum. Namun demikian, dalam praktiknya, pendekatan yang cenderung represif masih cukup dominan. Sischy dan Blaustein (2018) mencatat

bahwa paradigma pelarangan (*prohibitionist paradigm*) masih banyak memengaruhi kebijakan narkoba di berbagai negara, termasuk Indonesia. Di sisi lain, keterbatasan kapasitas negara dalam menjangkau masyarakat secara langsung menyebabkan implementasi program pencegahan belum berjalan optimal, khususnya dalam aspek edukasi dan pendekatan berbasis komunitas. Berdasarkan data dari BNN dan BRIN dalam Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba pada 2021, selama periode 2019-2021, angka prevalensi penyalahgunaan narkoba setahun pakai meningkat sebesar 0,15% dari 1,80% tahun 2019 menjadi 1,95% pada tahun 2021,. Kenaikan ini cukup besar jika dilihat dari jumlah absolut penduduk, penyalahgunaan narkoba yang diperkirakan sebesar 3.662.646 orang penduduk usia 15-64 tahun selama setahun terakhir, meningkat sebanyak 243.458 orang dibanding tahun 2019 (3.419.188 orang). Selain itu, Kepolisian Negara Republik Indonesia mencatat sebanyak 38.934 kasus peredaran narkoba sepanjang Januari hingga Oktober 2025 (PPATK, 2025). Data ini menunjukkan bahwa permasalahan narkoba di Indonesia masih berada pada tingkat yang signifikan, sehingga diperlukan penguatan strategi yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Dalam konteks tersebut, keterlibatan civil society menjadi penting sebagai aktor pendukung dalam implementasi kebijakan. O’Gorman dan Schatz (2021) menunjukkan bahwa organisasi masyarakat sipil berperan dalam mendukung program pencegahan melalui edukasi, pendampingan, serta penyediaan layanan berbasis komunitas. Di Indonesia, peran ini dapat dilihat melalui berbagai organisasi seperti LBH Masyarakat dan Rumah Cemara yang aktif dalam

advokasi kebijakan serta pelaksanaan program berbasis komunitas. Kedekatan civil society dengan masyarakat memungkinkan mereka menjangkau kelompok sasaran secara lebih efektif, sehingga dapat memperkuat pendekatan preventif yang sejalan dengan arah kebijakan dalam ASEAN Work Plan.

Meskipun demikian, keterlibatan civil society dalam isu narkoba di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, terutama dalam hal integrasi dengan kebijakan negara. Fordham (2020) menyoroti bahwa keterlibatan aktor nonnegara dalam forum global belum sepenuhnya diikuti oleh optimalisasi peran mereka dalam implementasi kebijakan di tingkat nasional. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kerangka kebijakan yang menekankan pendekatan kolaboratif dengan praktik di lapangan yang masih didominasi oleh pendekatan top-down. Dengan demikian, penguatan sinergi antara pemerintah dan civil society menjadi penting untuk mendukung implementasi kebijakan yang lebih efektif, khususnya dalam kerangka ASEAN Work Plan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka memahami bagaimana implementasi *ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025* di Indonesia, serta bagaimana peran civil society dalam mendukung implementasi tersebut. Secara akademik, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian hubungan internasional dengan menyoroti keterkaitan antara kerangka kebijakan regional dan implementasinya di tingkat nasional. Secara praktis, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pentingnya sinergi antara

pemerintah dan civil society dalam memperkuat efektivitas drug prevention di Indonesia, khususnya melalui pendekatan berbasis komunitas.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Bagaimana implementasi ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 di Indonesia dan peran civil society dalam mendukungnya?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan Umum: Untuk menganalisis implementasi ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 di Indonesia serta peran civil society dalam mendukung implementasi tersebut..

Tujuan Khusus:

1. Untuk mengidentifikasi implementasi ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 dalam kebijakan dan program pemerintah Indonesia.
2. Untuk menganalisis peran civil society dalam mendukung implementasi kebijakan drug prevention di Indonesia.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian hubungan internasional, khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan regional di tingkat nasional. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan

dapat memperkaya literatur mengenai isu drug prevention dengan menyoroti keterkaitan antara kerangka kerja ASEAN dan implementasinya di Indonesia. Penelitian ini turut memberikan pemahaman mengenai peran civil society sebagai aktor pendukung dalam pendekatan berbasis komunitas dalam penanggulangan narkotika. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai implementasi ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 di Indonesia. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi pemerintah dan pemangku kepentingan dalam memperkuat strategi drug prevention. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam mendorong optimalisasi peran civil society guna memperkuat pendekatan preventif berbasis komunitas. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu mendorong terciptanya sinergi yang lebih efektif antara pemerintah dan masyarakat dalam penanggulangan narkotika di Indonesia.

## **1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1. Global Governance**

Konsep global governance muncul sebagai respons terhadap perubahan dalam tatanan global yang semakin kompleks dan tidak lagi dapat dijelaskan hanya melalui peran negara. Lennox (2008) menjelaskan bahwa global governance merupakan sebuah proyek politik global yang menantang kapasitas ilmu sosial dalam memahami transformasi kontemporer dalam sistem internasional. Kondisi ini terutama terlihat dalam ketiadaan otoritas politik tunggal yang mampu mengatur hubungan internasional secara

hierarkis. Sejalan dengan itu, Rosenau (1992) mendefinisikan global governance sebagai bentuk “governance without government”, yaitu pengelolaan hubungan internasional tanpa adanya pemerintah dunia. Konsep ini menunjukkan adanya pergeseran dari pendekatan yang berpusat pada negara menuju pola interaksi yang lebih terintegrasi dan saling bergantung. Dengan demikian, global governance menjadi kerangka penting untuk memahami dinamika baru dalam sistem internasional yang melibatkan berbagai aktor.

Dalam praktiknya, global governance melibatkan beragam aktor yang tidak terbatas pada negara, tetapi juga mencakup organisasi internasional, organisasi regional, serta aktor nonnegara seperti civil society. Marbella International University Centre (n.d.) menekankan bahwa global governance merupakan proses yang melibatkan berbagai aktor dalam pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di tingkat global. Keterlibatan multi-aktor ini menjadi penting karena banyak isu global yang bersifat lintas batas dan tidak dapat diselesaikan oleh satu negara saja. Interaksi antaraktor tersebut menciptakan mekanisme koordinasi yang lebih kompleks namun juga lebih adaptif terhadap tantangan global. Dalam konteks ini, kerja sama menjadi kunci utama dalam menciptakan tata kelola yang efektif. Oleh karena itu, global governance memungkinkan terbentuknya kolaborasi lintas aktor dalam menangani berbagai isu global.

Dalam konteks pengendalian narkoba, kerangka global governance tercermin melalui pembentukan rezim internasional yang mengatur produksi,

distribusi, dan penggunaan narkoba secara global. Rezim ini dibangun melalui tiga konvensi utama, yaitu Single Convention on Narcotic Drugs tahun 1954, Convention on Psychotropic Substances tahun 1971, dan United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances tahun 1988. Ketiga konvensi ini menjadi dasar hukum internasional dalam pengendalian narkoba. Selain itu, konvensi tersebut juga mengatur pembatasan penggunaan zat tertentu hanya untuk kepentingan medis dan ilmiah. Melalui kerangka ini, negara-negara diharapkan dapat menyelaraskan kebijakan nasional mereka dengan standar internasional. Dengan demikian, rezim internasional ini menjadi fondasi utama dalam kerja sama global untuk menanggulangi permasalahan narkoba.

Selain itu, peran organisasi internasional seperti UNODC juga menjadi krusial dalam mendukung implementasi rezim tersebut. UNODC berfungsi sebagai lembaga yang menyediakan data global, asistensi teknis, serta rekomendasi kebijakan bagi negara-negara anggota. Dalam kerangka global governance, UNODC tidak hanya berperan sebagai aktor pendukung, tetapi juga sebagai penghubung antara kebijakan global dan implementasi di tingkat nasional. Keberadaan UNODC membantu memastikan bahwa kebijakan yang telah disepakati dapat diterapkan secara lebih efektif di berbagai negara. Selain itu, organisasi ini juga berkontribusi dalam meningkatkan kapasitas negara dalam menangani permasalahan narkoba. Dengan demikian,

UNODC memainkan peran penting dalam memperkuat koordinasi global dalam isu narkoba.

Di tingkat regional, prinsip global governance tercermin dalam kerja sama yang dilakukan oleh ASEAN dalam menangani permasalahan narkoba. Sejak ASEAN Declaration of Principles to Combat the Abuse of Narcotic Drugs tahun 1976, ASEAN telah mengembangkan berbagai kerangka kebijakan kolektif. Kerja sama ini kemudian diperkuat melalui mekanisme seperti ASEAN Ministerial Meeting on Drug Matters (AMMD) dan ASEAN Senior Officials Meeting on Drug Matters (ASOD). Parameswaran (dalam ASEAN, 2000) menegaskan bahwa kerja sama regional ini mendorong penyelarasan pandangan, pendekatan, dan strategi antarnegara anggota. Selain itu, koordinasi juga dilakukan di tingkat nasional, regional, dan internasional dengan melibatkan berbagai aktor, termasuk organisasi non pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa ASEAN berperan sebagai penghubung antara rezim global dan implementasi kebijakan di tingkat nasional.

Meskipun demikian, implementasi global governance dalam isu narkoba masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah koordinasi antaraktor yang memiliki kepentingan dan kapasitas yang berbeda. Selain itu, proses penerjemahan kebijakan global ke dalam konteks nasional sering kali tidak berjalan secara optimal. Perbedaan kondisi domestik, kapasitas institusional, dan tingkat komitmen negara memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Dalam konteks Indonesia, berbagai upaya

telah dilakukan untuk menanggulangi permasalahan narkoba, namun koordinasi lintas aktor masih perlu diperkuat. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis bagaimana kebijakan regional ASEAN diimplementasikan di Indonesia dalam kerangka global governance.

### **1.5.2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam proses kebijakan publik yang menentukan sejauh mana suatu kebijakan dapat diterjemahkan ke dalam tindakan nyata. Dalam konteks hubungan internasional, implementasi tidak hanya dipahami sebagai proses administratif di tingkat domestik, tetapi juga sebagai proses yang melibatkan interaksi lintas level. Kebijakan yang berasal dari tingkat global atau regional perlu disesuaikan dengan kondisi nasional agar dapat dijalankan secara efektif. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan memiliki dimensi yang kompleks karena melibatkan berbagai aktor dan kepentingan. Selain itu, keberhasilan implementasi juga sangat dipengaruhi oleh kapasitas institusi serta koordinasi antaraktor. Oleh karena itu, analisis implementasi menjadi penting untuk memahami kesenjangan antara kebijakan yang dirumuskan dan pelaksanaannya di lapangan.

George C. Edward III menjelaskan dalam studi implementasi kebijakan bahwa empat faktor utama memengaruhi keberhasilan implementasi: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (dalam Subarsono, 2011). Penyebaran kebijakan kepada pelaksana harus dilakukan dengan cara yang jelas dan konsisten. Sumber daya mencakup ketersediaan dana, tenaga

kerja, dan fasilitas yang mendukung pelaksanaan kebijakan. Disposisi merujuk pada sikap, komitmen, dan pemahaman para pelaksana terhadap kebijakan yang dijalankan. Sementara itu, struktur birokrasi berkaitan dengan mekanisme organisasi dan pembagian kewenangan dalam pelaksanaan kebijakan. Keempat variabel ini menjadi faktor kunci dalam menentukan apakah suatu kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif atau tidak.

Salah satu pendekatan yang digunakan untuk memahami implementasi kebijakan adalah pendekatan top-down. Pendekatan ini memandang implementasi sebagai proses yang dimulai dari tingkat pembuat kebijakan, seperti pemerintah pusat atau organisasi internasional. Eicken et al. (2021) menjelaskan bahwa pendekatan top-down biasanya berasal dari program berskala besar yang dirancang berdasarkan kerangka kebijakan tingkat tinggi. Kebijakan tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam program dan tindakan di tingkat bawah secara terstruktur. Dalam konteks penelitian ini, ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 dapat dipahami sebagai bentuk kebijakan top-down di tingkat regional. Dengan demikian, negara anggota, termasuk Indonesia, berperan sebagai pelaksana kebijakan yang telah dirumuskan di tingkat ASEAN.

Di sisi lain, pendekatan bottom-up memberikan perspektif yang berbeda dalam memahami implementasi kebijakan. Pendekatan ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh aktor di tingkat lokal. Eicken et al. (2021) menyatakan bahwa pendekatan bottom-up berangkat dari kebutuhan masyarakat serta kondisi sosial yang spesifik di

tingkat komunitas. Dalam pendekatan ini, aktor lokal memiliki peran penting dalam menyesuaikan kebijakan agar lebih relevan dan efektif. Hal ini menjadi penting dalam isu drug prevention yang sangat bergantung pada keterlibatan masyarakat. Dengan demikian, implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh perancang kebijakan, tetapi juga oleh pelaksana di tingkat akar rumput.

Lebih lanjut, implementasi kebijakan dalam konteks hubungan internasional juga dapat dipahami melalui perspektif multi-level governance (MLG). Perspektif ini menekankan bahwa proses kebijakan berlangsung melalui interaksi berbagai tingkat pemerintahan dan aktor. Sajida (2025) menjelaskan bahwa MLG memungkinkan tujuan global diterjemahkan ke dalam tindakan yang selaras dengan konteks dan realitas lokal (Masuda et al., 2022). Selain itu, MLG juga mendorong tata kelola yang lebih demokratis, akuntabel, dan legitim melalui keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah hingga organisasi nonpemerintah (Singh & Wongmahesak, 2025). Dalam konteks ini, kebijakan pengendalian narkoba merupakan hasil interaksi antara tingkat global, regional ASEAN, dan nasional Indonesia. Oleh karena itu, MLG menjadi kerangka yang relevan untuk memahami dinamika implementasi kebijakan secara komprehensif.

Dalam konteks Indonesia, implementasi kebijakan drug prevention yang mengacu pada kerangka ASEAN menunjukkan adanya kombinasi antara pendekatan top-down dan bottom-up. Pemerintah Indonesia mengadopsi kebijakan regional sebagai bentuk komitmen terhadap kerja sama

internasional. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut juga melibatkan aktor lokal yang menyesuaikan program dengan kondisi masyarakat. Keterlibatan berbagai aktor ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bersifat dinamis dan tidak linear. Meskipun demikian, masih terdapat tantangan dalam koordinasi antaraktor serta keterbatasan sumber daya. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis bagaimana interaksi antara berbagai aktor memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan drug prevention di Indonesia.

### **1.5.3. *Civil Society***

Civil society merupakan aktor nonnegara yang memiliki peran penting dalam dinamika kebijakan publik, terutama dalam konteks hubungan internasional yang melibatkan berbagai tingkat interaksi. Secara umum, civil society mencakup lembaga swadaya masyarakat (LSM), komunitas, serta jaringan advokasi yang berada di luar struktur formal negara (Edwards dalam Hansen, 2015). Dalam perkembangannya, aktor ini tidak hanya beroperasi di tingkat lokal, tetapi juga terhubung dengan jaringan regional dan global yang lebih luas (VanDyck, 2017). Keterhubungan ini memungkinkan terjadinya pertukaran informasi, praktik, serta pengalaman antaraktor lintas negara. Dengan demikian, civil society tidak hanya berfungsi sebagai pelengkap, tetapi juga sebagai bagian integral dalam proses tata kelola global. Hal ini menjadikan civil society relevan dalam kerangka global

governance yang menekankan keterlibatan multi-aktor (della Porta, 2015).

Dalam konteks implementasi kebijakan, civil society memiliki peran strategis sebagai penghubung antara kebijakan yang dirumuskan di tingkat atas dengan pelaksanaannya di tingkat masyarakat. Peran ini sejalan dengan pendekatan bottom-up yang menekankan pentingnya aktor lokal dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Eicken et al., 2021). Civil society memiliki kedekatan dengan masyarakat sehingga mampu memahami kebutuhan, karakteristik sosial, serta tantangan yang dihadapi di tingkat lokal. Selain itu, aktor ini juga dapat membantu menyesuaikan kebijakan agar lebih kontekstual dan responsif terhadap kondisi lapangan. Dalam kerangka multi-level governance, civil society menjadi salah satu aktor yang berkontribusi dalam menjembatani interaksi antarlevel kebijakan (Sajida, 2025). Oleh karena itu, keterlibatan civil society menjadi faktor penting dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan.

Dalam isu penanggulangan narkoba, civil society berperan dalam mendukung implementasi kebijakan melalui berbagai kegiatan berbasis komunitas. Peran tersebut mencakup pelaksanaan program edukasi, kampanye kesadaran publik, serta pendampingan bagi kelompok rentan (VanDyck, 2017). Selain itu, civil society juga berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam memperluas jangkauan program pencegahan, terutama pada kelompok yang sulit dijangkau

oleh institusi formal negara. Keterlibatan ini menjadi penting karena permasalahan narkoba tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga berkaitan dengan kondisi sosial masyarakat. Dalam konteks ini, civil society berkontribusi dalam menciptakan pendekatan yang lebih inklusif dan partisipatif. Dengan demikian, keberadaan civil society memperkuat implementasi kebijakan drug prevention di tingkat lokal (della Porta, 2015).

Lebih lanjut, peran civil society juga relevan dalam konteks kebijakan regional ASEAN yang menekankan pendekatan berbasis komunitas. ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 mendorong keterlibatan berbagai aktor, termasuk organisasi sosial, dalam menjangkau kelompok berisiko tinggi (ASEAN, 2016). Hal ini menunjukkan bahwa civil society tidak hanya berperan di tingkat lokal, tetapi juga menjadi bagian dari strategi kebijakan regional. Dalam melaksanakan program pencegahan narkoba, keterlibatan ini meningkatkan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat. Tingkat partisipasi civil society, bagaimanapun, berbeda di setiap negara anggota ASEAN. Oleh karena itu, penting untuk melihat bagaimana masyarakat sipil Indonesia mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

#### **1.5.4. Drug Prevention**

Drug prevention merupakan upaya yang bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan narkoba melalui berbagai strategi yang

menyasar individu, kelompok, hingga masyarakat secara luas. UNODC (2020) menjelaskan bahwa pendekatan ini merupakan bagian penting dari kebijakan penanggulangan narkoba yang tidak hanya berfokus pada penegakan hukum, tetapi juga pada upaya preventif. Strategi drug prevention mencakup peningkatan kesadaran masyarakat terhadap risiko penggunaan narkoba serta dampaknya terhadap kesehatan, sosial, dan ekonomi. Selain itu, pendekatan ini juga berupaya mengurangi permintaan terhadap narkoba melalui edukasi dan intervensi dini. Salah satu upaya yang dinilai efektif adalah pendekatan preventif sejak usia dini melalui pendidikan sebagai pilar utama (BNNP NTB, 2024). Dengan demikian, pendekatan preventif menjadi fondasi penting dalam menciptakan ketahanan masyarakat terhadap penyalahgunaan narkoba.

Dalam praktiknya, drug prevention dilakukan melalui berbagai bentuk intervensi yang melibatkan banyak aktor. Program-program tersebut meliputi kampanye kesadaran publik, pendidikan berbasis sekolah, serta program rehabilitasi bagi pengguna narkoba. UNODC (2020) menekankan bahwa intervensi yang efektif harus berbasis bukti (evidence-based) dan disesuaikan dengan karakteristik kelompok sasaran. Selain itu, pendekatan yang komprehensif juga mencakup kerja sama antara pemerintah, organisasi internasional, dan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa drug prevention tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan membutuhkan koordinasi lintas sektor.

Dengan demikian, keberhasilan program pencegahan sangat bergantung pada sinergi antaraktor yang terlibat.

Lebih lanjut, pendekatan berbasis komunitas menjadi salah satu strategi utama dalam pelaksanaan drug prevention. Pendekatan ini menekankan keterlibatan aktif masyarakat dalam merancang dan melaksanakan program pencegahan (Azzahra & Loretha, 2025). Bila semua pihak menginginkan lingkungan yang terbebas dari pengaruh narkoba, maka masyarakat perlu berperan aktif dalam upaya penanggulangannya (Lamongi et al., 2021). Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi juga sebagai aktor yang berkontribusi dalam tindakan preventif. Keterlibatan tersebut memungkinkan program yang dijalankan lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal. Oleh karena itu, pendekatan berbasis komunitas menjadi elemen penting dalam meningkatkan efektivitas drug prevention.

Pendekatan berbasis komunitas juga sejalan dengan kerangka kebijakan regional ASEAN yang menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam penanggulangan narkoba. ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 secara eksplisit mendorong keterlibatan berbagai aktor, termasuk civil society, dalam pelaksanaan program pencegahan (ASEAN, 2016). Hal ini menunjukkan bahwa strategi drug prevention tidak hanya bersifat top-down, tetapi juga mengakomodasi pendekatan bottom-up. Dengan

demikian, kebijakan regional ASEAN mencerminkan kombinasi pendekatan yang melibatkan berbagai level dan aktor. Dalam konteks ini, civil society memiliki peran penting dalam menjembatani kebijakan dengan praktik di tingkat lokal. Oleh karena itu, integrasi antara kebijakan pemerintah dan partisipasi masyarakat menjadi kunci dalam menciptakan drug prevention yang efektif dan berkelanjutan.

#### **1.5.5. State of the Art**

Permasalahan narkoba terus menunjukkan tren peningkatan secara global, yang menegaskan urgensi upaya pencegahan yang komprehensif. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) melaporkan bahwa sekitar 316 juta orang di dunia menggunakan narkoba pada tahun 2023, atau setara dengan enam persen populasi berusia 15–64 tahun, meningkat dibandingkan 5,2 persen pada tahun 2013 (UNODC, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan narkoba merupakan isu global yang memerlukan pendekatan lintas negara dan lintas aktor. Dalam hal ini, banyak penelitian menekankan betapa pentingnya strategi pencegahan narkoba yang tidak hanya represif tetapi juga preventif dan berbasis masyarakat. Keterlibatan berbagai pihak juga penting untuk meningkatkan kinerja kebijakan penanggulangan narkoba. Dengan demikian, tren global ini memperkuat relevansi kajian mengenai implementasi kebijakan drug prevention.

Selain sebagai pelaksana program, civil society juga berperan dalam proses kebijakan melalui advokasi dan penyediaan informasi berbasis data. Linnaja et al. (2025) menemukan bahwa organisasi nonpemerintah dapat berkontribusi dalam perumusan kebijakan melalui kampanye publik dan penyampaian data empiris. Chappard dan Pourchon (2015) menekankan pentingnya jaringan advokasi dalam mendorong adopsi pendekatan harm reduction di tingkat nasional. Hal ini menunjukkan bahwa civil society memiliki peran yang lebih luas, tidak hanya pada tahap implementasi, tetapi juga dalam memengaruhi arah kebijakan. Dalam konteks global governance, peran ini mencerminkan keterlibatan multi-aktor dalam proses kebijakan. Dengan demikian, civil society menjadi bagian penting dalam keseluruhan siklus kebijakan narkoba.

Di tingkat regional, ASEAN telah menunjukkan komitmen dalam menangani permasalahan narkoba melalui berbagai kerangka kebijakan kolektif. Sejak ASEAN Declaration of Principles to Combat the Abuse of Narcotic Drugs tahun 1976, kerja sama regional terus berkembang melalui mekanisme seperti AMMD dan ASOD (AIHCR, 2025). Selain itu, ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 menekankan pentingnya kolaborasi lintas aktor dalam menjangkau kelompok rentan. Beberapa negara seperti Brunei Darussalam, Kamboja, Vietnam, dan Singapura telah menunjukkan praktik kerja sama yang relatif rutin dengan sektor swasta

dan organisasi sosial. Hal ini mencerminkan implementasi kebijakan yang lebih terinstitusionalisasi di tingkat nasional. Dengan demikian, ASEAN menyediakan kerangka regional yang mendorong keterlibatan multi-aktor dalam drug prevention.

Dalam konteks Indonesia, permasalahan narkoba juga menunjukkan skala yang signifikan dengan 46.478 kasus tindak pidana narkoba pada tahun 2024 yang tersebar di seluruh provinsi (BNN RI, 2025). Pemerintah Indonesia telah merespons melalui berbagai kebijakan, salah satunya melalui program P4GN sebagai strategi nasional dalam penanggulangan narkoba (BNNP Riau, 2024). Namun, dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN lainnya, kerja sama antara pemerintah dan aktor nonnegara di Indonesia masih belum dilakukan secara rutin dan terinstitusionalisasi secara optimal. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan dalam implementasi kebijakan, khususnya dalam pelibatan civil society. Selain itu, koordinasi lintas aktor juga masih menghadapi berbagai tantangan, seperti keterbatasan sumber daya dan integrasi program. Dengan demikian, konteks Indonesia menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut dalam kerangka implementasi kebijakan regional.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penelitian terdahulu cenderung berfokus pada peran civil society dalam program drug prevention, baik sebagai pelaksana maupun aktor advokasi. Namun, kajian yang secara spesifik menghubungkan kerangka kebijakan

regional ASEAN dengan implementasinya di tingkat nasional masih terbatas. Selain itu, interaksi antara pemerintah dan civil society dalam konteks implementasi kebijakan regional juga belum banyak dianalisis secara mendalam. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan penelitian yang perlu diisi, khususnya dalam konteks Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada analisis implementasi ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 di Indonesia. Penelitian ini juga menyoroti dinamika interaksi antaraktor dalam mendukung upaya drug prevention secara lebih komprehensif.

## **1.6. Operasionalisasi Konsep**

### **1.6.1. Global Governance dalam Kebijakan Narkotika**

Secara konseptual, global governance merujuk pada mekanisme pengelolaan isu-isu global yang melibatkan berbagai aktor tanpa adanya otoritas tunggal yang bersifat mengikat secara hierarkis (Rosenau, 1992). Dalam konteks narkotika, global governance diwujudkan melalui rezim internasional yang dibentuk oleh konvensi-konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa serta peran organisasi internasional seperti UNODC dalam menyediakan kerangka kerja normatif dan teknis (UNODC, 2020). Pendekatan ini menekankan pentingnya koordinasi lintas negara serta keterlibatan berbagai aktor dalam menangani permasalahan narkotika yang bersifat transnasional. Selain itu, global governance juga mencerminkan adanya interaksi antara tingkat global, regional, dan nasional dalam proses

pengambilan kebijakan. Dengan demikian, isu narkoba tidak lagi dipahami sebagai tanggung jawab negara semata, melainkan sebagai tanggung jawab kolektif dalam sistem internasional.

Secara operasional, konsep global governance dalam penelitian ini diidentifikasi melalui keterlibatan Indonesia dalam rezim pengendalian narkoba global serta adopsi prinsip-prinsip internasional ke dalam kebijakan nasional. Indikator yang digunakan meliputi partisipasi Indonesia dalam konvensi internasional terkait narkoba, keterlibatan dalam forum global maupun regional, serta pemanfaatan pedoman dan rekomendasi dari organisasi internasional seperti UNODC. Selain itu, analisis juga mencakup bagaimana kebijakan nasional mencerminkan keselarasan dengan kerangka global yang ada. Hal ini bertujuan untuk melihat sejauh mana Indonesia menjadi bagian dari sistem global governance dalam isu narkoba. Dengan demikian, konsep ini digunakan untuk memahami posisi Indonesia dalam struktur pengelolaan narkoba global.

### **1.6.2. Implementasi Kebijakan**

Secara konseptual, implementasi kebijakan merupakan proses penerjemahan keputusan politik ke dalam tindakan konkret yang dilakukan oleh aktor-aktor pelaksana di lapangan (Edwards III, 1980). Tidak hanya teknis, proses ini dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti struktur birokrasi, disposisi pelaksana, komunikasi, dan sumber daya. Dalam studi kebijakan publik, implementasi sering dipahami melalui dua pendekatan utama, yaitu top-down yang menekankan peran pemerintah sebagai aktor utama, serta

bottom-up yang menyoroti peran aktor lokal dan nonnegara dalam menentukan keberhasilan kebijakan (Sabatier, 1986). Kedua pendekatan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang kompleks dan melibatkan berbagai kepentingan. Dalam konteks hubungan internasional, implementasi juga mencerminkan bagaimana kebijakan global atau regional diterjemahkan ke dalam konteks nasional. Oleh karena itu, implementasi menjadi tahap krusial dalam menentukan efektivitas suatu kebijakan.

Secara operasional, implementasi kebijakan dalam penelitian ini dianalisis melalui penerapan ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 di Indonesia. Indikator yang digunakan meliputi efektivitas komunikasi kebijakan dari tingkat regional ke nasional, ketersediaan sumber daya dan kapasitas institusi, serta koordinasi antaraktor dalam pelaksanaan program. Selain itu, analisis juga mencakup sejauh mana kebijakan tersebut dapat diadaptasi dengan kondisi sosial dan kebutuhan lokal di Indonesia. Keterlibatan aktor nonnegara, termasuk civil society, juga menjadi bagian penting dalam melihat dinamika implementasi. Hal ini bertujuan untuk memahami apakah implementasi kebijakan berjalan secara top-down, bottom-up, atau kombinasi keduanya. Dengan demikian, konsep ini digunakan untuk menganalisis proses pelaksanaan kebijakan secara menyeluruh.

### **1.6.3. Civil Society**

Secara konseptual, dibutuhkan kekuatan sosial di luar struktur negara yang mampu mendorong keterbukaan dan akuntabilitas kebijakan publik, yaitu peran masyarakat sipil atau civil society (Khaz et al., 2026). Civil society mencakup berbagai bentuk organisasi, seperti lembaga swadaya masyarakat, komunitas lokal, dan jaringan advokasi yang berorientasi pada kepentingan publik (Van Dyck, 2017).

Dalam arsitektur Global Governance, isu narkoba tidak lagi dipahami sebagai tanggung jawab negara semata, melainkan sebagai tanggung jawab kolektif dalam sistem internasional yang melibatkan aktor non-negara untuk mengisi celah otoritas. Perspektif ini diperkuat oleh kerangka Multi-Level Governance (MLG), di mana proses kebijakan berlangsung melalui interaksi dinamis antara tingkat global, regional, nasional, hingga lokal. Dalam konteks ini, keterlibatan civil society menjadi krusial untuk menerjemahkan tujuan global ke dalam tindakan yang selaras dengan konteks dan realitas lokal. Peran tersebut tidak hanya mendukung efektivitas program, tetapi juga memperkuat partisipasi publik serta akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan.

Hubungan antara Global Governance, MLG, dan peran civil society dalam penelitian ini dapat dirumuskan melalui logika operasional berikut. Pertama, apabila kebijakan regional seperti ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 dirancang secara top-down di tingkat makro, maka civil society berperan sebagai bridging actor yang

menjembatani arahan tersebut dengan kebutuhan nyata masyarakat di tingkat mikro agar implementasi tidak bersifat parsial. Kedua, apabila terdapat keterbatasan kapasitas negara atau hambatan birokrasi dalam menjangkau hidden population akibat stigma sosial, maka kemitraan antara pemerintah dan civil society (state–civil society partnership) menjadi prasyarat penting untuk menciptakan layanan rehabilitasi dan pencegahan yang lebih inklusif, humanis, dan efektif (Cambridge University Press, 2020).

Lebih lanjut, eksistensi civil society selaras dengan mandat UNODC yang menekankan bahwa organisasi non-pemerintah merupakan mitra vital karena memiliki kedekatan kultural serta kemampuan inovasi dalam memberikan layanan kesehatan dan perlindungan hak asasi manusia yang sering kali sulit dijangkau oleh institusi formal (UNODC, n.d.). Pola kemitraan ini mencerminkan model penanggulangan narkoba yang integral, di mana sinergi multi-aktor memastikan bahwa kebijakan tidak hanya bersifat represif, tetapi juga menyentuh dimensi kesejahteraan sosial secara berkelanjutan.

Secara operasional, civil society dalam penelitian ini dianalisis melalui perannya dalam mendukung implementasi kebijakan drug prevention di Indonesia. Indikator yang digunakan meliputi keterlibatan dalam program edukasi dan kampanye publik, partisipasi dalam kegiatan berbasis komunitas, serta peran dalam advokasi kebijakan. Selain itu, analisis juga mencakup bentuk kemitraan antara civil society dan pemerintah dalam pelaksanaan program, khususnya melalui skema state–civil society partnership. Peran civil society dalam menjangkau kelompok rentan juga menjadi indikator penting,

terutama dalam konteks pendekatan harm reduction dan pendampingan terhadap kelompok yang terdampak stigma sosial.

Hal ini bertujuan untuk melihat sejauh mana civil society berkontribusi dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan secara inklusif dan efektif. Dengan demikian, konsep ini digunakan untuk memahami bagaimana interaksi multi-level antara aktor negara dan non-negara menentukan keberhasilan tata kelola kebijakan narkoba yang inklusif di Indonesia.

#### **1.6.4. Drug Prevention**

Secara konseptual, drug prevention merujuk pada upaya yang dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan narkoba melalui pendekatan yang bersifat preventif dan berbasis masyarakat (UNODC, 2020). Pendekatan ini menekankan pentingnya edukasi, peningkatan kesadaran, serta penguatan ketahanan individu dan komunitas terhadap risiko penyalahgunaan narkoba. Selain itu, strategi drug prevention juga mencakup rehabilitasi bagi pengguna serta pengurangan dampak negatif yang ditimbulkan. Dalam perkembangannya, pendekatan ini semakin menekankan peran komunitas sebagai aktor utama dalam pencegahan. Hal ini sejalan dengan upaya menciptakan lingkungan sosial yang mendukung perilaku sehat dan bebas narkoba. Dengan demikian, drug prevention merupakan bagian penting dalam strategi penanggulangan narkoba secara komprehensif.

Secara operasional, drug prevention dalam penelitian ini diidentifikasi melalui berbagai program dan kegiatan yang dilaksanakan di Indonesia. Indikator yang digunakan meliputi pelaksanaan program edukasi dan

kampanye publik, penyediaan layanan rehabilitasi, serta pengembangan program berbasis komunitas. Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pencegahan juga menjadi indikator penting dalam analisis. Pendekatan preventif yang dimulai sejak usia dini melalui pendidikan juga dipertimbangkan sebagai bagian dari strategi pencegahan (BNNP NTB, 2024). Lebih lanjut, partisipasi aktif masyarakat dalam menciptakan lingkungan yang bebas dari narkoba menunjukkan pentingnya peran kolektif dalam upaya pencegahan (Lamongi et al., 2021). Dengan demikian, konsep ini digunakan untuk menganalisis bentuk konkret upaya pencegahan narkoba di tingkat nasional.

### **1.7. Argumen Penelitian**

Penelitian ini berargumen bahwa civil society berperan sebagai aktor nonnegara yang menjembatani kesenjangan antara kebijakan regional ASEAN dan implementasinya di tingkat nasional Indonesia melalui fungsinya dalam mendukung efektivitas drug prevention. Civil society tidak hanya berperan sebagai pelaksana program, tetapi juga sebagai penghubung antara arahan kebijakan top-down dari ASEAN Work Plan dan kebutuhan masyarakat di tingkat lokal. Peran ini mencakup advokasi kebijakan, implementasi program berbasis komunitas, serta penyampaian informasi dan praktik terbaik dari konteks global dan regional ke tingkat nasional. Dengan demikian, civil society memungkinkan penerapan kebijakan menjadi lebih kontekstual, responsif, dan berkelanjutan. Argumen ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi drug prevention di Indonesia sangat bergantung pada keterlibatan civil society sebagai aktor strategis

yang mampu menjembatani interaksi antara kebijakan regional dan realitas lokal. Oleh karena itu, penelitian ini menyoroti peran civil society dalam meningkatkan efektivitas implementasi ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 di Indonesia.

## **1.8. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk memahami peran civil society dalam mendukung implementasi ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016–2025 di Indonesia. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menggali makna, proses, dan dinamika sosial yang terjadi dalam interaksi antar-aktor, khususnya antara pemerintah, civil society, dan komunitas lokal dalam pelaksanaan kebijakan drug prevention. Menurut Creswell (2014), pendekatan kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami fenomena sosial melalui analisis deskriptif dan interpretatif, sehingga sesuai untuk menganalisis interaksi multi-aktor dan adaptasi kebijakan dari tingkat regional ke nasional.

### **1.8.1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe studi kasus eksplanatif untuk menjelaskan bagaimana civil society berperan dalam mendukung implementasi kebijakan drug prevention di Indonesia. Studi kasus dipilih karena fokusnya pada pemahaman mendalam terhadap proses dan hubungan antaraktor dalam konteks nyata, khususnya hubungan antara kebijakan ASEAN dan praktik lokal (Creswell, 2014). Pendekatan ini memungkinkan

peneliti menganalisis tidak hanya deskripsi fenomena, tetapi juga alasan dan mekanisme di balik keterlibatan civil society, termasuk interaksi mereka dengan pemerintah dan komunitas lokal. Dengan demikian, tipe penelitian ini relevan untuk menjelaskan bagaimana kebijakan regional diadopsi secara efektif pada level nasional.

### **1.8.2. Situs Penelitian**

Situs penelitian berfokus pada Indonesia sebagai konteks utama untuk menganalisis implementasi kebijakan drug prevention dan peran civil society. Indonesia dipilih karena menjadi anggota ASEAN yang menghadapi tantangan dalam menerapkan prinsip-prinsip pencegahan narkoba berbasis kesehatan dan harm reduction sesuai ASEAN Work Plan. Selain itu, konteks global digunakan sebagai kerangka normatif untuk memahami pengaruh kebijakan dan praktik internasional terhadap tingkat nasional. Dengan demikian, Indonesia menjadi locus utama analisis, sementara kerangka regional dan global membantu menafsirkan dinamika implementasi kebijakan.

### **1.8.3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah civil society sebagai aktor nonnegara yang berperan dalam isu drug prevention. Civil society mencakup lembaga swadaya masyarakat, komunitas, dan jaringan advokasi yang berada di luar struktur formal pemerintah namun memiliki kemampuan memengaruhi kebijakan dan praktik di tingkat lokal (Khaz et al., 2026; VanDyck, 2017). Pemilihan subjek ini didasarkan pada perannya yang strategis dalam advokasi

kebijakan, pelaksanaan program berbasis komunitas, dan menjembatani kebijakan regional dengan konteks lokal. Dengan fokus pada civil society, penelitian ini dapat menilai efektivitas implementasi kebijakan ASEAN secara lebih kontekstual.

#### **1.8.4. Jenis Data**

Data yang digunakan bersifat kualitatif, diperoleh melalui studi kasus dengan fokus pada Indonesia. Rachmad et al. (2024) menyatakan bahwa data kualitatif dapat diperoleh melalui wawancara, observasi, dan analisis dokumen. Penelitian ini menekankan pada analisis dokumen, termasuk laporan resmi, artikel, publikasi lembaga pemerintah, organisasi internasional, dan literatur akademik terkait. Data ini digunakan untuk memahami proses implementasi kebijakan, interaksi civil society, serta adaptasi strategi drug prevention dalam konteks lokal.

#### **1.8.5. Sumber Data**

Data sekunder digunakan dari berbagai sumber, seperti buku, jurnal akademik, dokumen pemerintah, laporan organisasi internasional, serta publikasi daring yang relevan (Sulung & Muspawi, 2024). Sumber ini memungkinkan peneliti memperoleh gambaran menyeluruh mengenai kebijakan ASEAN, implementasinya di Indonesia, serta peran civil society. Penggunaan data sekunder juga mendukung analisis komparatif antara praktik regional, nasional, dan lokal.

### **1.8.6. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data utama adalah studi dokumentasi (Creswell, 2014), dengan fokus pada dokumen kebijakan, laporan program, artikel akademik, dan publikasi resmi lembaga terkait. Dokumen-dokumen ini digunakan untuk menelusuri bagaimana kebijakan ASEAN diterjemahkan ke dalam kebijakan nasional dan program lokal. Selain itu, analisis dokumen juga membantu memahami peran civil society dalam menjembatani implementasi kebijakan dan praktik masyarakat. Teknik ini memungkinkan peneliti menangkap konteks sosial, kebijakan, dan praktik secara simultan.

### **1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui pengorganisasian dokumen, pembacaan mendalam, identifikasi pola, serta tema yang relevan dengan penelitian (Creswell, 2010). Fokus analisis mencakup interaksi antara civil society, pemerintah, dan kebijakan ASEAN, serta sejauh mana strategi drug prevention diadaptasi pada konteks lokal. Data diinterpretasikan dengan mengaitkan temuan empiris dengan kerangka global governance, implementasi kebijakan, dan peran civil society untuk menjelaskan dinamika drug prevention di Indonesia.

### **1.8.8. Kualitas Data**

Kualitas data dijaga melalui triangulasi, dengan membandingkan informasi dari berbagai dokumen dan sumber untuk memastikan kredibilitas dan validitas (Sugiyono, 2019). Triangulasi digunakan untuk memverifikasi konsistensi data terkait implementasi kebijakan, peran civil society, dan

adaptasi program drug prevention. Dengan demikian, hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan memberikan gambaran yang akurat mengenai dinamika interaksi antaraktor dalam konteks implementasi kebijakan di Indonesia.