

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Masalah penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba di Indonesia saat ini menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat dan telah sampai ke semua lapisan masyarakat. Hal tersebut sudah sangat mengkhawatirkan serta membahayakan seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat. Berbagai fakta hasil pemantauan Badan Narkotika Nasional (BNN) baik melalui penelitian maupun dari berbagai laporan yang dihimpun oleh Direktorat IV TP Narkoba Mabes Polri, terutama penyalahgunaan Narkoba di kalangan Pelajar dan Mahasiswa, menunjukkan bahwa :

- Usia awal perkenalan dengan Narkoba semakin muda, yaitu : *menghisap rokok* (6 tahun), *zat halusinogen* (10 tahun), *obat psikotropika* (10 tahun) dan *opium* (13 tahun).
- Penelitian BNN dan UI Tahun 2003-2004 menyimpulkan bahwa angka prevalensi penyalahgunaan Narkoba dikalangan pendidikan tinggi sebesar 9,9 %, dikalangan pelajar SLTA sebesar 4,8 %, dan dikalangan pelajar SLTP sebesar 1,4 %.
- Hasil penelitian P4GN di kalangan pelajar dan generasi muda oleh Badan Narkotika Nasional bekerja sama dengan Pusat Penelitian Universitas Indonesia Tahun 2006 juga mengungkapkan bahwa semakin tinggi kelompok umur, maka resiko menjadi penyalahguna narkoba menjadi semakin besar, dengan prevalensi penyalahguna narkoba semasa hidup usia < 15 tahun sebesar 6% dan meningkat resikonya menjadi sebanyak 2 kali lipatnya pada kelompok usia > 20 tahun sebesar 14% dan pada tingkat pendidikan SLTA sebanyak 16% dari data tersebut diatas cenderung meningkat dari tahun 2003-2006 pada kelompok pelajar dan generasi muda yang pernah pakai narkoba sebesar 1,4 juta – 1,7 juta orang, sedangkan mereka yang pakai dalam setahun terakhir sekitar 912 ribu – 1,1 juta orang.
- Data hasil laporan Direktorat IV Narkoba Mabes Polri tahun 2001 - 2006, tercatat jumlah kasus Narkoba meningkat dari 3.617 kasus pada tahun 2001 menjadi 17.355 kasus pada tahun 2006, dengan kenaikan rata-rata kasus sebesar 42,4% per

tahun. Dari kasus-kasus tersebut, tercatat bahwa jumlah tersangka meningkat dari 4.924 orang pada tahun 2001 menjadi 31.635 orang pada tahun 2006 atau meningkat rata-rata 49,5% per tahun.

Tabel 1.1.

Angka Kasus Tersangka Tindak Pidana Narkoba Menurut Pendidikan

KASUS	2004	2005	2006	2007
NARKOTIKA	3.874	8.171	28.188	43.512
PSIKOTROPIKA	3.887	6.733	21.318	33.595
BAHAN ADIKTIF	648	1.348	4.639	7.034
SD	1.300	2.542	8.449	12.848
SLTP	3.100	9.230	20.053	30.470
SLTA	6.106	10.259	53.200	80.500
PT	817	749	3.987	5.358

Sumber : BNN - Laporan Direktorat IV Narkoba Mabes Polri.

Tabel 1.1. di atas menunjukkan adanya penyalahgunaan Narkoba menurut tingkat pendidikan. Nampak bahwa angka penyalahgunaan Narkoba menurut tingkat pendidikan selama kurun waktu 2005-2007 tidak pernah turun dan yang paling tajam peningkatannya adalah pada tingkat pendidikan SLTA sekalipun peningkatan pada tingkat pendidikan Perguruan Tinggi/Akademi juga tetap naik..

Dari gambaran fakta di atas, maka secara kumulatif, dapat digambarkan bahwa masalah Narkoba di Indonesia dewasa ini sudah menjadi masalah yang sangat memprihatinkan. *United Nation On Drugs And Crimes* (UNODC), yakni sebuah lembaga dibawah naungan PBB, yang mengontrol perkembangan masalah

Narkoba di seluruh dunia pada tahun 2003 memberikan estimasi bahwa prakiraan jumlah pecandu Narkoba yang ada di Indonesia berjumlah 1,5 % dari total penduduk Indonesia. Secara nasional angka peningkatan penyalahgunaan Narkoba di kalangan generasi muda menunjukkan peningkatan yang mengkhawatirkan. Jika tidak ditangani secara komprehensif dan terpadu baik dari kalangan pemerintah maupun lembaga pendidikan itu sendiri maka angka penyalahgunaan tersebut tidak akan menunjukkan penurunan. Perlu adanya kebijakan pemerintah atau kebijakan di dunia pendidikan berikut upaya untuk mendorong kearah pengimplementasiannya, sehingga dapat memayungi upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba di lingkungan pendidikan

Merebaknya masalah penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba yang dihadapi oleh berbagai negara, sebagaimana halnya Indonesia telah menggugah Pemerintah dan DPR Republik Indonesia untuk lebih serius dalam menanggulangi masalah Narkoba tersebut, hingga di susunnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang *Narkotika*, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Kebijakan perundang-undangan tersebut menjadi payung utama di implementasikannya secara operasional dalam Keppres Nomor 17 Tahun 2002 yang telah direvisi menjadi Perpres No 83 Tahun 2008 tentang *Badan Narkotika Nasional* (BNN) sebagai pelengkap Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang *Penanggulangan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika, Prekursor dan Bahan Adiktif Lainnya* Sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Perpres RI Nomor 83 Tahun 2008, tentang Badan Narkotika Nasional (BNN), selaku lembaga non struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden memiliki tanggungjawab untuk melaksanakan Program P4GN (Pencegahan, Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba) dengan tujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang bebas dari penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba .

Secara garis besar Program P4GN tersebut dikelompokkan kedalam tiga upaya utama yaitu :

- *Demand Reduction* (Pengurangan Permintaan)

- *Harm Reduction* (Pengurangan Dampak Buruk)
- *Supply Reduction* (Pengurangan Pemasokan)

Dari ketiga pilar utama Program P4GN di atas, **upaya pencegahan** merupakan pilar pertama yang harus dilakukan secara tepat dan merupakan upaya yang paling mendasar sekaligus merupakan upaya yang harus/mutlak untuk dilaksanakan.

Salah satu universitas swasta di Jakarta telah menetapkan kebijakan dalam upaya pencegahan penyalahgunaan Narkoba di kampus. Diharapkan dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut dapat menurunkan angka penyalahgunaan Narkoba di lingkungan Perguruan Tinggi. Rektor Universitas Trisakti (Usakti) Jakarta telah mengeluarkan Surat Keputusan Nomer 342/Usakti/SKR/1999 tentang Sanksi Pemecatan terhadap Pongedar dan Pengguna Narkoba di Lingkungan Kampus. Pimpinan universitas ini secara konsisten melaksanakan kebijakan tersebut diatas dengan mengeluarkan 40 mahasiswanya sejak dikeluarkannya kebijakan tersebut sampai tahun 2007 dari berbagai jurusan yang terindikasi melakukan penyalahgunaan Narkoba. Pemecatan puluhan mahasiswa itu memang mengharukan, namun demi menyelamatkan masa depan warga kampus (*civitas academica*), keputusan itu konsisten dilakukan. Itulah bentuk nyata Usakti dalam kampanye Pencegahan, Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN). Kebijakan itu tetap dilaksanakan dengan pertimbangan agar tidak menular kepada mahasiswa lainnya. sekaligus menciptakan kehidupan kampus yang sehat.

Berkaitan dengan pencapaian upaya kampus bebas dari bahaya Narkoba maka perlu pelibatan peran serta dari seluruh komponen yang ada dilingkungan kampus terutama dari unsur mahasiswa melalui kegiatan kemahasiswaan. Kegiatan kemahasiswaan merupakan hal yang sangat penting, bahkan di beberapa Perguruan tinggi. Kebutuhan utama dari organisasi kemahasiswaan adalah regenerasi sebagai jaminan keberlangsungan organisasi dan merupakan agenda utama untuk mengisi ruang aktivitas organisasi tersebut. Karena organisasi kemahasiswaan merupakan organisasi yang mengalir seiring dengan waktu akademis keterbatasan waktu studi

membuat pengurus yang terlibat didalamnya tidak dapat beraktifitas selamanya. Divisi Mahasiswa Anti Narkoba (DMAN) yang telah berdiri sejak tanggal 22 Maret 2006 telah melaksanakan beberapa program kegiatan kemahasiswaan dalam upaya pencegahan penyalahgunaan Narkoba di kampus Universitas Trisakti, seperti dalam bentuk penyuluhan, seminar maupun partisipasinya dalam Hari Anti Narkoba Indonesia (HANI) bersama BNN. Kegiatan tersebut cenderung hanya pada event-event tertentu dan hanya melibatkan sebagian kecil mahasiswa di Universitas Trisakti Jakarta. Namun, dengan berbagai upaya yang telah dilakukan apakah cukup mengatasi masalah penyalahgunaan Narkoba di kampus. Seharusnya dengan kondisi seperti ini, segala kebijakan pemerintah dan kampus tentang pencegahan penyalahgunaan Narkoba, dapat menurunkan angka penyalahgunaan Narkoba dikalangan mahasiswa.

Pada kenyataannya, angka penyalahgunaan Narkoba di Perguruan Tinggi menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Tercatat dari tahun 2005 kasus penyalahgunaan di perguruan tinggi sebesar 749 kasus, meningkat drastis pada tahun 2007 menjadi 5.358 kasus (tabel 1.1.). Tidak sedikit kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam upaya pencegahan penyalahgunaan Narkoba. Namun fokus perhatian terhadap kebijakan tersebut, tidak lebih hanyalah merupakan kegiatan formal administrasi pemerintah sehingga unsur-unsur penting dalam pelaksanaan program terabaikan. Program pencegahan penyalahgunaan Narkoba dilaksanakan oleh BNN secara khusus dilakukan oleh Pusat Pencegahan Lakhar BNN yang membidangi Pemberdayaan Masyarakat, Penyuluhan dan Advokasi. Sasaran dalam pelaksanaan program berbasis pada seluruh elemen masyarakat, meliputi : keluarga, sekolah, masyarakat, agama, media massa dan tempat kerja. Dengan banyaknya sasaran yang akan dilaksanakan pada akhirnya terdapat kelemahan yaitu kurang fokusnya perhatian terhadap satu sasaran khususnya pada keberhasilan implementasi kebijakan di Perguruan Tinggi.

Keberhasilan suatu kebijakan yang diimplementasikan melalui pelaksanaan suatu kegiatan atau langkah-langkah, tidak hanya hanya ditentukan oleh adanya suatu kebijakan semata-mata, akan tetapi bagaimana kebijakan itu di laksanakan. Dan

kegagalan dari suatu kebijakan, dapat disebabkan oleh karena tidak di implementasikannya kebijakan tersebut, atau dapat pula oleh karena implementasi atau pelaksanaannya yang tidak berhasil atau bahkan oleh karena kebijakan itu sendiri yang salah.

Berdasarkan pada latar belakang seperti dikemukakan diatas, maka penulis mencoba menelitinya yang disusun dalam sebuah bentuk karya tulis tesis yang diberi judul **Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pencegahan penyalahgunaan Narkoba pada Divisi Mahasiswa Anti Narkoba Universitas Trisakti -Jakarta.**

1.2. Identifikasi Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat dihimpun informasi yang menunjukkan kecenderungan peningkatan penyalahgunaan Narkoba yang sudah merambah ke dunia pendidikan. Hal tersebut ditunjukkan dengan semakin besarnya angka jumlah penyalahgunaan Narkoba dikalangan pelajar dan mahasiswa. Kebijakan dan program yang telah ditetapkan baik oleh pemerintah maupun Perguruan tinggi dalam pencegahan penyalahgunaan Narkoba belum seluruhnya dirasakan manfaatnya oleh mahasiswa. Program yang telah direncanakan terkadang tidak dapat diimplementasikan dalam kegiatan seperti yang diharapkan, sehingga *outputnya* tidak memberi dampak positif bagi mahasiswa dalam upaya pencegahan penyalahgunaan Narkoba di kampus.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan pada latar belakang penelitian, maka masalah dalam penelitian dapat diidentifikasi sebagai berikut :

”Faktor apa sajakah yang menghambat dan mendukung dalam kebijakan pencegahan penyalahgunaan Narkoba pada Divisi Mahasiswa Anti Narkoba di Universitas Trisakti - Jakarta belum berjalan dengan baik.”

Proses kegiatan dalam implementasi program masih kurang maksimal. Aktifitas dalam pelaksanaan program yang meliputi aspek-aspek organisasi dan aplikasi belum terlaksana dengan sempurna.

Dari identifikasi yang dikemukakan itu, maka masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

”Faktor – faktor apakah yang mempengaruhi kebijakan pencegahan penyalahgunaan Narkoba pada Divisi Mahasiswa Anti Narkoba di Universitas Trisakti – Jakarta?.”

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada latar belakang dan perumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah :

Untuk mendiksripsikan faktor – faktor yang mempengaruhi kebijakan pencegahan penyalahgunaan Narkoba pada Divisi Mahasiswa Anti Narkoba di Universitas Trisakti – Jakarta.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang akan dilakukan penulis antara lain adalah :

- a. Secara Akademis :dapat mengembangkan khasanah penelitian tentang implementasi kebijakan dan strategi pencegahan bahaya penyalahgunaan Narkoba di lingkungan kampus serta dapat memberikan referensi bagi peneliti lain yang berminat terhadap masalah yang sama.
- b. Secara Praktis
 - Hasil penelitian akan berguna bagi pengelola dan pelaksana kebijakan dan strategi pencegahan bahaya penyalahgunaan Narkoba untuk meningkatkan kualitas pelayanan P4GN terhadap seluruh masyarakat yang memerlukan.
 - Dengan diketahuinya faktor utama yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan strategi pencegahan bahaya penyalahgunaan Narkoba

di lingkungan kampus, dapat memberikan solusi terhadap persoalan berkurangnya penyalahgunaan Narkoba di lingkungan kampus.

- Sebagai kerangka acuan penelitian Badan Narkotika Nasional terhadap para pelaksana pelayanan informasi P4GN.

1.4. Signifikasi Penelitian.

Dalam penelitian tentang upaya pencegahan Narkoba di kalangan kampus, mempunyai dua signifikansi, yakni signifikansi akademis dan signifikansi praktis.

- a. Signifikansi akademis ; kajian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pencegahan bahaya penyalahgunaan Narkoba di kalangan kampus, akan sangat berguna sebagai bahan studi Kajian Penanganan Narkoba .
- b. Signifikansi praktis ; dengan dilakukannya penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pencegahan bahaya penyalahgunaan Narkoba di kalangan kampus diharapkan kajian ini dapat menjadi rujukan bermanfaat dalam menurunkan angka penyalahgunaan Narkoba secara keseluruhan.

Bertitik tolak dari hal di atas, maka penelitian di fokuskan pada masalah implementasi atau pelaksanaan pencegahan di lingkungan kampus, sebagai wujud dari implementasi kebijakan yang telah di tetapkan oleh pihak pengelola kampus/ perguruan tinggi itu sendiri dan penulis melakukan penelitian di Universitas Trisakti di Jakarta.

1.5. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dituangkan ke dalam lima bab, yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi uraian tentang latar belakang perumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

- BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**
Berisi uraian tentang kerangka teori yang mendasari dilakukannya penelitian ini, seperti Narkoba dan Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya Penyalahgunaan, Pencegahannya, Kebijakan Publik, Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan strategi kebijakan publik sebagai indikator untuk melihat keberhasilan pelaksanaan pencegahan bahaya penyalahgunaan Narkoba di perguruan tinggi.
- BAB III : METODE PENELITIAN**
Pada bab ini diuraikan tentang Jenis dan Pendekatan Penelitian Tempat dan Waktu Penelitian, Populasi dan Pemilihan Sampel, Teknik Pengumpulan Data, Instrument Penelitian serta Analisis Data Hasil Penelitian
- BAB IV : ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**
Bab ini berisi uraian tentang Pengujian Validitas dan Reliabilitas Instrumen Penelitian, Deskripsi Tentang Sampel Penelitian, Analisis Deskriptif Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan dan Strategi Pencegahan Bahaya Penyalahgunaan Narkoba Di Perguruan Tinggi dihubungkan dengan teori yang menjadi acuan dalam pembahasan.
- BAB V : SIMPULAN DAN SARAN**
Bab ini menguraikan tentang kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian dan saran-saran yang dapat disampaikan oleh penulis kepada Badan Narkotika Nasional sebagai bahan kontribusi dalam perencanaan kebijakan selanjutnya khususnya dalam penanganan pencegahan penyalahgunaan di Perguruan Tinggi.