

Kebijakan Kolaboratif Pencegahan Peredaran Gelap Narkotika pada Sektor Pariwisata di Indonesia

Bentonus Silitonga
, Universitas ASA Indonesia, Indonesia

*Email:bentonus@asaindo.ac.id

Abstrak

The tourism sector in Indonesia faces challenges, including the illicit trafficking of narcotics disguised by foreign tourists. Addressing this issue requires collaborative policies among stakeholders

The aim of the research is to examine collaborative strategic steps and synergy models between stakeholders in reducing the abuse and illicit trafficking of narcotics through the role of the tourism sector in managing the social and economic potential of communities in vulnerable areas and prone to narcotics and narcotics precursors. The research is qualitative in nature and was conducted through interviews, literature review, and documentation techniques.

The results of implementing collaborative policies to prevent illicit narcotics trafficking in the tourism sector have not been implemented well. This is because implementing agencies are still running independently. The resulting new concept is a synergistic model of collaborative policy implementation by optimizing the roles of various stakeholders based on their respective duties and functions contributing to a collaborative program which called the Desa Wisata Bersinar Program.

The difference with the current collaboration concept is how to combine two existing and different collaborative programs into an Integrated Collaborative Program involving the same stakeholders. As a result of this concept, an integrated collaborative program was created to solve multi-sector problems.

Keywords: *public policy; narcotic; illicit trafficking; tourism; collaborative*

Pendahuluan

Penelitian ini membahas tentang efektifitas implementasi kebijakan kolaboratif pencegahan peredaran gelap narkotika pada sektor pariwisata di Indonesia melalui kebijakan. Kebijakan tersebut sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (RAN P4GN) Tahun 2020-2024. Indonesia bukan lagi menjadi negara transit namun telah menjadi negara sasaran kejahatan narkotika. Faktor jumlah penduduk yang besar, harga jual narkotika yang sangat tinggi, kondisi geografis, serta lemahnya pengawasan di pintu masuk dan perbatasan menjadi daya tarik sindikat internasional untuk melebarkan bisnisnya di Indonesia (Bappenas, 2019). Indonesia juga merupakan salah satu negara tujuan destinasi pariwisata internasional terbesar di dunia karena beragam potensi yang dimiliki termasuk kekayaan alam dan pesona alamnya.

Industri pariwisata yang semakin marak tidak hanya membawa keuntungan semata bagi devisa negara maupun pendapatan bagi masyarakat lokal. Salah satu permasalahan yang timbul dari sektor pariwisata adalah adanya wisatawan asing yang berkamufase melakukan peredaran gelap narkotika di Indonesia. Kebijakan upaya mobilisasi wisatawan asing telah memunculkan berbagai persoalan, selain persoalan mengenai pekerja asing juga perilaku ilegal lainnya seperti pengedar narkoba atau kejahatan transnasional lainnya (Fathun, 2017). Peneliti lain juga meneliti adanya hubungan maraknya kasus penyelundupan narkoba yang disebabkan kebijakan bebas visa kunjungan singkat ke Indonesia

(Krishna Mukti, 2020). Sementara data dari Badan Narkotika Nasional (BNN) menunjukkan sebanyak 37 warga negara asing memiliki status terpidana hukuman mati karena kasus kejahatan narkotika (Badan Narkotika Nasional, 2023).

Kejahatan narkotika digolongkan dalam kategori kejahatan luar biasa, kejahatan serius, terorganisir, dan bersifat lintas negara. Hal ini merupakan bahaya laten mengancam kedaulatan sebuah negara (Badan Narkotika Nasional, 2015). Sejalan dengan situasi Darurat Narkoba, maka pemerintah mengambil langkah strategis dalam perang melawan narkoba melalui Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang RAN P4GN Tahun 2020-2024. Kebijakan melalui Instruksi tersebut memerintahkan seluruh Kementerian/Lembaga hingga Pemerintah Daerah bersama-sama berkolaborasi melaksanakan aksi P4GN.

Terdapat aksi khusus yang bersifat kolaboratif melibatkan peran Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dengan Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Badan Narkotika Nasional, dan Pemerintah Daerah (Sekretariat Kabinet RI, 2020). Rencana aksi khusus tersebut diharapkan dapat mereduksi penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika pada sektor pariwisata, namun pada kenyataannya kejahatan narkotika masih marak terjadi di lini yang beririsan dengan sektor tersebut.

Data terakhir dari BNN yang dikutip dari Indonesia Drug Report 2023 menunjukkan ada sekitar 8.002 kawasan rawan yang terdiri dari 1.571 berstatus bahaya dan 6.431 berstatus waspada (Badan Narkotika Nasional, 2023). Pada tahun 2021, data survei prevalensi penyalahgunaan narkoba di Indonesia menunjukkan bahwa penyalahgunaan narkoba bukan hanya terjadi di perkotaan namun sudah marak sampai ke pedesaan dengan tiga besar tempat yang dianggap rawan penyalahgunaan narkoba, yakni; 1) tempat hiburan malam mencakup diskotik, bar, pub, karaoke, biliar, serta café, 2) hotel serta mencakup penginapan, apartemen, rumah susun, 3) tempat kos/asrama (Badan Narkotika Nasional, 2022). Sementara hasil survei prevalensi pada tahun 2023 menunjukkan bahwa penyalahgunaan narkoba masih marak terjadi di tempat yang bersinggungan dengan sektor pariwisata yaitu pasar/mal sebesar 58.8%, tempat hiburan 25.6%, dan terminal/bandara/pelabuhan/stasiun sebesar 29.9% (Badan Narkotika Nasional, 2024).

Sebagai rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, bahwa kebijakan kolaboratif pencegahan peredaran gelap narkotika yang dikeluarkan oleh pemerintah saat ini belum cukup efektif mereduksi penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika pada sektor pariwisata. Sedangkan yang menjadi pertanyaan penelitian terhadap rumusan masalah tersebut adalah; “Bagaimana langkah strategis kolaboratif dan model sinergitas antar pemangku kepentingan dalam mereduksi penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika melalui peran sektor pariwisata dalam mengelola potensi sosial dan ekonomi masyarakat pada kawasan rawan serta rentan narkotika dan prekursor narkotika?”. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji langkah strategis kolaboratif dan model sinergitas antar pemangku kepentingan dalam mereduksi penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika melalui peran sektor pariwisata dalam mengelola potensi sosial dan ekonomi masyarakat pada kawasan rawan serta rentan narkotika dan prekursor narkotika.

Sebagai manfaat praktis, penelitian ini dapat memberikan bukti empiris mengenai efektifitas implementasi sebuah kebijakan yang melibatkan banyak pemangku kepentingan melalui strategi kolaboratif dan model sinergitas yang tepat. Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam memperbaiki kebijakan yang ada sehingga mampu mengoptimalkan peran-peran instansi pelaksana untuk lebih jelas, kolaboratif, efektif, dan terukur. Sedangkan manfaat akademis atas penelitian ini kedepan dapat menambah wawasan dan pengetahuan di bidang kebijakan publik dan dapat dijadikan dasar atau referensi penelitian selanjutnya.

Metodologi

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dengan sumber data berasal dari sumber data primer yang diperoleh melalui wawancara langsung terhadap informan dan data sekunder diperoleh dari dokumentasi resmi pada sistem monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan kolaborasi. Data dikumpulkan dengan teknik kajian atas literatur, wawancara, dan teknik dokumentasi.

Informan pada penelitian ini berasal dari salah satu pejabat senior yang secara khusus membidangi kebijakan dan strategi nasional P4GN di Badan Narkotika Nasional. Operasionalisasi variabel terdiri atas dua tema besar yaitu dasar kebijakan kolaboratif P4GN dan implementasi kebijakan. Informan berjumlah satu orang, dengan kriteria menguasai dasar kebijakan serta alasan pembagian peran stakeholder dan menguasai laporan monitoring evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Data dianalisis dengan mengolah data yang telah dipersiapkan, membaca keseluruhan data, melakukan *coding* meliputi; *Open Coding* dengan memecah data merujuk pada dua tema besar, *Axial Coding* dengan menghubungkan tema dan sub tema, serta *Selective Coding* yaitu penyempurnaan dengan menghubungkan dokumen lain yang diperlukan, dan langkah terakhir adalah menginterpretasi atau memaknai data.

Hasil dan Diskusi

Peredaran gelap narkotika yang semakin marak dengan berbagai modus operandi yang dilakukan oleh sindikat kejahatan terorganisir merupakan salah satu tantangan tersendiri dalam upaya P4GN. Meskipun pemerintah melalui aparat penegak hukum telah melakukan banyak hal dalam memerangi kejahatan ini, namun jumlah penyalahguna dan jumlah kasus tersebut masih tetap bertambah bukan lagi hanya di perkotaan namun sudah marak hingga ke pedesaan. Karena permasalahan peredaran gelap narkotika digolongkan dalam *extraordinary crime* serta *serious crime* yang bersifat *transnasional* dan terorganisir, maka kejahatan ini menjadi ancaman nyata terhadap kedaulatan sebuah negara. Oleh karena itu, perlu disusun suatu kebijakan dan strategi nasional yang berbasis *evidence*, kolaboratif, lintas sektoral, dan pembagian peran stakeholder secara jelas, nyata, dan terukur.

Dalam wawancara informan mengemukakan bahwa, “*Dasar kebijakan yang diambil oleh pemerintah adalah situasi Darurat Narkotika yang dikumandangkan oleh Bapak Presiden Joko Widodo pada tahun 2015. Kejahatan ini bersifat lintas negara dan sudah masuk ke semua lini kehidupan bangsa Indonesia. Oleh sebab itu pemerintah perlu mengeluarkan suatu amanat atau perintah melalui Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang RAN P4GN Tahun 2020-2024 yang melibatkan seluruh pihak termasuk sektor pariwisata*”.

Peran sektor pariwisata dianggap sangat penting dengan permasalahan narkoba karena berkaitan dengan orang asing yang keluar masuk ke Indonesia. Selain itu sektor pariwisata juga beririsan dengan pintu masuk wisatawan seperti bandara, pelabuhan, terminal, stasiun dan juga pasar/mall serta tempat hiburan yang berdasarkan hasil penelitian menjadi sasaran peredaran gelap narkotika. Dapat dikatakan bahwa tempat-tempat tersebut masuk dalam kategori kawasan rawan dan rentan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika. Yasir et al., (2021) dalam penelitiannya menyarankan penta helix para pemangku kepentingan dimaksimalkan guna mencegah penyimpangan yang terjadi di masyarakat.

Karena Sektor pariwisata berkaitan erat dengan masyarakat di tempat destinasi pariwisata yang sangat rentan dan rawan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, maka sudah sangat tepat jika rencana aksi yang bersifat khusus melibatkan sektor pariwisata dalam mengelola potensi sosial dan ekonomi masyarakat pada kawasan rawan serta rentan narkotika dan prekursor narkotika. Jika dilihat dari aspek tugas dan tanggungjawab, tugas ini bukanlah tugas pokok dari sektor pariwisata dalam hal ini adalah Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Oleh sebab itu, pelaksanaan kebijakan tersebut harus bersifat kolaboratif dengan instansi terkait lainnya yaitu Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Badan Narkotika Nasional, dan Pemerintah Daerah.

Pada level implementasi kebijakan, informan mengemukakan bahwa pelaksanaan rencana aksi khusus di atas masih belum berjalan sesuai yang diharapkan. Instansi pelaksana masih berjalan sendiri-sendiri sehingga kebijakan yang bersifat kolaboratif tersebut belum terlaksana dengan baik. Harapan kedepan, BNN sebagai *leading institution* dapat mengakomodir kembali peran-peran dari instansi pelaksana agar lebih jelas, kolaboratif, efektif, dan terukur.

Data yang diperoleh dari laporan pelaksanaan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dan hasil monitoring evaluasi pelaksanaan kebijakan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 menerangkan bahwa laporan pelaksanaan belum spesifik mencapai sasaran rencana aksi khusus yang ditetapkan. Meskipun demikian, dari laporan tersebut diperoleh beberapa

program kedepan yang dapat dikembangkan sebagai langkah kolaboratif dalam mengelola potensi sosial dan ekonomi masyarakat pada kawasan rawan serta rentan narkoba dan prekursor narkoba, salah satunya adalah Program Desa Wisata. Desa wisata diharapkan bukan hanya sebagai destinasi yang menarik bagi wisatawan, akan tetapi sebagai penggerak kebangkitan pariwisata yang berdampak besar terhadap peningkatan ekonomi dan terbukanya lapangan kerja bagi masyarakat (Kemenparekraf/Baparekraf, 2023).

Kolaborasi yang efektif antar pemangku kepentingan dapat mengatasi kesenjangan sosial di masyarakat yang berdampak pada ancaman non militer (Prayuda et al., 2022). Tingginya angka kemiskinan serta rendahnya interaksi sosial merupakan faktor pendukung terciptanya kawasan rawan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba (Badan Narkotika Nasional, 2023). Program Desa Bersinar (Bersih Narkoba) yang ada di BNN bertujuan mengubah kawasan rawan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yang ada saat ini menjadi kawasan aman produktif dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan di desa/kelurahan (Diputra Imfyan & Amri, 2022). Sejalan dengan program tersebut, program Desa Wisata juga memiliki tujuan meningkatkan pembangunan sosial ekonomi dan terbukanya lapangan kerja bagi masyarakat (Yulianti & Andriani, 2023). Jika kedua program tersebut dapat dipadukan dengan optimal, maka tidak ada celah terciptanya kawasan rawan karena kehidupan sosial ekonomi telah terbangun di tengah-tengah masyarakat.

Kurangnya kolaborasi atau kegagalan strategi dalam mengimplementasikan kebijakan kolaboratif P4GN berimplikasi pada penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yang semakin marak. Kolaborasi program Desa Wisata dengan program Desa Bersinar menjadi program Desa Wisata Bersinar (Bersih Narkoba) diharapkan dapat menjadi jawaban sekaligus langkah terobosan efektif dalam mereduksi peredaran gelap narkoba pada sektor pariwisata di Indonesia. Di sisi lain, stakeholder terkait turut berkontribusi melalui optimalisasi dana desa melalui Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, optimalisasi dukungan dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara, optimalisasi peran Kamar Dagang dan Industri (KADIN) oleh Kementerian Perdagangan, pengembangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) oleh Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, optimalisasi petani ganja beralih fungsi menjadi petani yang legal produktif oleh Kementerian Pertanian, serta peningkatan peran Pemerintah Daerah dalam segala aspek mendukung program Desa Wisata Bersinar. Model sinergitas Desa Wisata Bersinar tersebut tergambar dalam gambar berikut ini :



Gambar 1. Sinergitas Desa Wisata Bersinar (Bersih Narkoba)

Dari gambar di atas dapat disimpulkan bahwa model sinergitas yang diharapkan dalam pelaksanaan kebijakan kolaboratif P4GN pada kawasan rawan adalah dengan mengoptimalkan peran berbagai instansi/pemangku kepentingan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing. Melalui program Desa Wisata Bersinar diharapkan dapat menjadi katalisator meningkatnya perekonomian di wilayah rawan

serta dapat menciptakan lapangan kerja baru bagi masyarakat sekitar sehingga terhindar dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Kesuksesan kolaborasi pada desa wisata dapat meningkatkan standar kualitas dalam berbagai aspek, sehingga wisatawan mendapatkan kepuasan layanan dan kenyamanan (Fotiadis et al., 2016).

Meskipun program tersebut secara garis besar berasal dari program unggulan dua institusi yaitu BNN dan Kemenparekraf, namun dengan model sinergitas di atas seluruh pihak harus memberikan kontribusi yang seimbang dan proporsional berdasarkan aspek kapasitas, kemampuan, dan kepentingan bersama. BNN sebagai *leading institution* dapat mengakomodir kembali peran-peran dari instansi pelaksana agar lebih jelas, kolaboratif, efektif, dan terukur. Perlu dilakukan pertemuan-pertemuan antar instansi pelaksana dalam merumuskan kembali aksi atau kontribusi yang akan diberikan pada program tersebut.

Selain instansi pelaksana, masyarakat sekitar diharapkan dapat berperan aktif dalam program tersebut. Masyarakat tidak boleh permisif dengan situasi penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yang telah ada. Bersama dengan pemerintah daerah harus bersinergi membangun kembali situasi yang kondusif dengan harapan tidak ada lagi masyarakat yang terlibat dalam kasus kejahatan narkoba. Dengan demikian, kontinuitas aktifitas pariwisata terus dapat terjaga dengan baik, berdampak pada kehidupan masyarakat yang aman dan sejahtera.

Simpulan

Sebagai simpulan penelitian diperoleh hasil pelaksanaan kebijakan kolaboratif pencegahan peredaran gelap narkoba pada sektor pariwisata dalam mengelola potensi sosial dan ekonomi masyarakat pada kawasan rawan serta rentan narkoba dan prekursor narkoba belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan instansi pelaksana masih berjalan sendiri-sendiri. Peneliti juga memiliki keterbatasan penelitian berupa keterbatasan waktu dan bahan data laporan pelaksanaan yang minim dari para instansi pelaksana. Saran untuk peneliti selanjutnya agar dapat mempersiapkan waktu yang lebih panjang dalam mendapatkan sumber informasi.

Konsep baru yang dihasilkan adalah model sinergitas pelaksanaan kebijakan kolaboratif dengan mengoptimalkan peran berbagai instansi/pemangku kepentingan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing berkontribusi pada program kolaboratif dalam hal ini program Desa Wisata Bersinar. Perbedaan dengan konsep kolaborasi yang sudah ada saat ini adalah bagaimana memadukan dua program kolaboratif yang sudah ada dan berbeda menjadi Program Kolaboratif Terpadu dengan melibatkan pemangku kepentingan yang sama. Sebagai dampak dari konsep ini tercipta suatu program kolaboratif terpadu dalam memecahkan masalah yang bersifat multi sektor.

Implikasi Penelitian

Implikasi penelitian bersifat praktis dimana Badan Narkotika Nasional sebagai *leading institution* dapat mengakomodir kembali peran-peran dari instansi pelaksana agar lebih jelas, kolaboratif, efektif, dan terukur. Harapan dari peneliti agar konsep program kolaborasi Desa Wisata Bersinar dapat dipertimbangkan untuk dapat dijadikan program unggulan kedepan.

Daftar Pustaka

- Badan Narkotika Nasional. (2015). *Rencana Strategis Badan Narkotika Nasional Tahun 2015 - 2019*.
- Badan Narkotika Nasional. (2022). *Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba 2021*. Pusat Penelitian Data dan Informasi.
- Badan Narkotika Nasional. (2023). Indonesia Drug Report. In *Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia* (Vol. 5). Pusat Penelitian Data dan Informasi.
- Badan Narkotika Nasional. (2024). *Survei Nasional Penyalahgunaan Narkoba 2023* (Vol. 3). Pusat Penelitian Data dan Informasi.

- Bappenas. (2019). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*, 313. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Diputra Imfyan, H., & Amri, K. (2022). Efektivitas Program Desa Bersinar di Desa Sangau Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi. *Cross-Border*, 5(2), 1296–1304.
- Fathun, L. M. (2017). Mobilisasi Wisatawan Asing Terhadap Potensi Ancaman Non Tradisional di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial*, 16, 94–111.
- Fotiadis, A., Yeh, S. S., & Huan, T. C. T. C. (2016). Applying Configural Analysis to Explaining Rural-Tourism Success Recipes. *Journal of Business Research*, 69(4), 1479–1483. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.10.128>
- Kememparekraf/Baparekraf. (2023). *Laporan Sosialisasi Desa Wisata Provinsi Aceh*.
- Krishna Mukti, R. (2020). Pengaruh Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Singkat Terhadap Kasus Penyelundupan Narkoba di Indonesia Tahun 2016-2018. *Journal of International Relations*, 6, 557–567. <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jihi>
- Prayuda, R., Munir, F., & Sundari, R. (2022). Model Integrasi Pentahelix Dalam Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menghadapi Ancaman Keamanan Tradisional di Wilayah Perbatasan. *Sosio Informa*, 8, 293–309.
- Sekretariat Kabinet RI. (2020). *Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional P4GN Tahun 2020-2024*.
- Yasir, Y., Firzal, Y., Sulistyani, A., & Yesicha, C. (2021). Penta helix communication model through community based tourism (CBT) for tourism village development in Koto Sentajo, Riau, Indonesia. *Geojournal of Tourism and Geosites*, 37(3), 851–860. <https://doi.org/10.30892/GTG.37316-718>
- Yulianti, R., & Andriani, M. (2023). Pola Keterlibatan Unsur Pentahelix Dalam Pengembangan Desa Wisata (Studi Pada Desa Wisata Tambaksari, Kecamatan Wanareja, Cilacap). *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 9, 833–845.