

Implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 pada Badan Narkotika Nasional

Lidyah Ayu Suhito Wardhani ^{a1} *, Palupi Lindiasari Samputra ^{b2} Margaretha Hanita ^{c3}

^{1,2,3} Sekolah Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia, Indonesia

¹ lidyah.ayu@ui.ac.id *, ² palupi.ls@ui.ac.id. ³ margaretha.palupi@ui.ac.id

*corresponding author

ARTICLE INFO

Article history

Received 2021-03-08

Revised 2021-04-06

Accepted 2021-06-30

Keywords

Interdiction,

Narcotics illegal trafficking, Policy

monitoring

ABSTRACT

This paper aims to describe the Integrated Interdiction System's implementation in the National Narcotics Board to eradicate narcotics smuggling and illegal trafficking. Integrated Interdiction System is one of the actions included in government regulation called Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 about national action plan to prevent and eradicate narcotics abuse and illegal trafficking (P4GN) 2020-2024. The theory used is the public policy analysis theory from William N. Dunn. At the phase of policy monitoring, used the social auditing approach. This paper used qualitative descriptive methods—primary data collected from interviews with the Integrated Interdiction System's implementor in National Narcotics Board. The secondary data collected from the literature study. This study's findings are the implementation of the Integrated Interdiction System fulfills three of four policy monitoring functions. Furthermore, concerned with the social auditing approach, Integrated Interdiction System fulfills the policy process of relations among input, process, output, and outcome.

PENDAHULUAN

Narkotika merupakan permasalahan yang kompleks dan tidak hanya terjadi pada masa kini saja, tetapi sudah ada sepanjang sejarah peradaban manusia. Di Indonesia, peraturan yang berlaku pada saat ini untuk mengatur berbagai hal terkait dengan narkotika adalah Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang disahkan pada tanggal 12 Oktober 2009. Salah satu tujuan dari dibentuknya Undang-undang tersebut sesuai pasal 4 adalah memberantas peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika (*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika*, 2010).

Pemberantasan peredaran gelap narkotika bukanlah perkara mudah, karena narkotika yang beredar di Indonesia jumlahnya tidak main-main. Berdasarkan data *Indonesia Drugs Report* tahun 2019, jumlah barang bukti narkotika yang disita tahun 2018 paling banyak adalah narkotika jenis sabu yang berjumlah 8.231.252,42 gram atau sekitar 8,2 ton (Badan Narkotika Nasional, 2019). Jumlah ini meningkat sebanyak dua kali lipat di tahun 2019, dengan narkotika jenis sabu menjadi yang paling banyak disita yakni berjumlah 17.928.345, 79 gram atau sekitar 17 ton (Badan Narkotika Nasional, 2020a). Sementara Direktorat Jenderal Bea & Cukai Kementerian Keuangan (selanjutnya disebut Bea Cukai) mencatat selama tahun 2018, jumlah barang bukti narkotika terbanyak yang disita di bandara adalah sabu yakni sejumlah 158.552,70 gram atau sekitar 158 kilogram. Selanjutnya, sabu masih menjadi sitaan terbanyak di pelabuhan yaitu sejumlah 111.212,50 gram atau sekitar 111 kilogram. Sedangkan di perbatasan darat, ekstasi menjadi yang paling banyak disita dengan jumlah 110.000 gram atau 110 kilogram (Badan Narkotika Nasional, 2019).

Bandara, pelabuhan, dan perbatasan darat merupakan tempat yang rawan dengan peredaran gelap narkotika mengingat tingginya aktivitas perlintasan orang dan barang. Data global menunjukkan



bahwa terdapat berbagai jalur distribusi dan titik masuk (*entry point*) penyelundupan narkotika dari negara asal ke negara tujuan. Sebagai contoh, penyitaan barang bukti heroin dan morfin dalam rentang waktu sepuluh tahun di sepanjang sub-rute Balkan menunjukkan peningkatan yang signifikan. Dari semula berjumlah 121 kilogram di tahun 2006 menjadi 1,3 ton di tahun 2016. Rute Balkan merupakan salah satu jalur darat penyelundupan heroin dari Pakistan menuju Iran (United Nations, 2019). Contoh berikutnya, sekitar 80% kokain yang berasal dari Kolombia diselundupkan ke Amerika Serikat melalui Samudera Pasifik. Jalur Pasifik menjadi favorit karena dekat dengan lokasi produsen kokain di Kolombia bagian Selatan (United Nations, 2018).

Pada tahun 2019, Deputi Bidang Pemberantasan BNN mendata jalur peredaran gelap narkotika yang masuk ke Indonesia. Pada jalur darat, terdapat dua jalur yakni dari Malaysia menuju Kalimantan Barat dan Papua Nugini menuju Papua. Kemudian pada jalur laut, ada 12 jalur peredaran gelap narkotika namun yang terbanyak adalah berasal dari Malaysia menuju Tarakan, Aceh, Medan, Riau, dan Palembang. Untuk jalur udara, terdapat 16 jalur dengan negara asal yang lebih beragam. Namun yang terbanyak yaitu dari Malaysia menuju Aceh, Jakarta, dan Kalimantan Utara, serta dari Perancis menuju Jakarta, Bali, dan Medan (Badan Narkotika Nasional, 2020a).

Berbagai modus operandi dijalankan oleh para pelaku peredaran gelap narkotika untuk mengelabui petugas. Pada tahun 2017-2018, Badan Narkotika Nasional (selanjutnya disingkat BNN) dan Bea Cukai melakukan penyidikan modus peredaran gelap dengan *flying courier*, yakni kurir yang membawa narkotika (setiap orang membawa 500 gram sampai 1 kilogram sabu dan ekstasi) dengan melalui beberapa bandara domestik dan internasional. Sementara Deputi Bidang Pemberantasan BNN mencatat selama tahun 2018 terdapat berbagai modus operandi peredaran gelap narkotika yaitu melalui bagasi penumpang, *body wrapping*, pemalsuan dokumen barang, kontainer atau kargo pelabuhan laut, kru kapal, pelabuhan darat, dan pengiriman paket (Badan Narkotika Nasional, 2019).

Dari berbagai data di atas dapat terlihat bahwa bandara, pelabuhan, dan perbatasan darat sebagai pintu masuk dari negara luar ke Indonesia kemudian menjadi tempat yang rawan akan peredaran gelap narkotika. Hal ini dikarenakan tingginya aktivitas perlintasan orang dan barang yang melalui pintu masuk tersebut. Terkait dengan hal itu, penyidik BNN diberikan kewenangan untuk melakukan interdiksi terhadap peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di seluruh wilayah yurisdiksi nasional, sebagaimana tercantum dalam pasal 75 huruf h Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Sementara dalam penjelasan pasal tersebut, termaktub definisi interdiksi yaitu serangkaian kegiatan mengejar dan atau menghentikan orang atau kelompok, kendaraan darat/laut/udara yang diduga membawa narkotika dan prekursor narkotika. Kegiatan interdiksi ini bertujuan untuk menangkap tersangka dan menyita barang bukti narkotika dan prekursor narkotika yang dibawanya (*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika*, 2010).

Menurut Rencana Strategis BNN tahun 2020-2024, sasaran dari interdiksi adalah dalam rangka peningkatan upaya pengungkapan kasus narkotika di pintu masuk (*entry point*) dan perbatasan wilayah Indonesia (Badan Narkotika Nasional, 2020b). Dan pada kenyataannya, pelaksanaan kegiatan interdiksi tersebut dirasa kurang optimal jika hanya dilakukan oleh BNN saja. Diperlukan kerjasama dengan instansi lain guna meningkatkan upaya pemberantasan peredaran gelap narkotika khususnya pada pelaksanaan interdiksi wilayah udara, laut, dan perbatasan darat. Oleh karena itu, pembentukan sistem interdiksi terpadu menjadi salah satu poin yang tercantum dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024, yang selanjutnya disebut dengan Inpres No. 2/2020 tentang RAN P4GN 2020-2024.

Dalam regulasi tersebut, Presiden menginstruksikan penguatan P4GN kepada seluruh jajaran kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Khusus pada bidang pemberantasan, terdapat tiga poin besar yang harus dilakukan. Tiga poin tersebut yaitu (1) pembersihan tempat dan kawasan rawan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba, yang terbagi menjadi tujuh aksi, (2) penguatan pengawasan pintu masuk Negara Republik Indonesia (bandara, pelabuhan, dan pos lintas batas negara), yang terbagi menjadi dua aksi, dan (3) pengembangan sistem interdiksi terpadu. Pada poin pengembangan sistem interdiksi terpadu, aksi yang dilakukan yaitu pembentukan sistem interdiksi terpadu dengan delapan instansi pelaksana. Instansi pelaksana tersebut yakni Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Perhubungan, Polri, TNI, Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), BNN, dan Badan Keamanan Laut (Bakamla). Indikator keberhasilannya adalah terbentuknya sistem pengawasan kepabeanaan di bidang narkoba dan prekursor narkoba secara nasional dengan ukuran keberhasilan pada tahun 2020 sebesar 5%, tahun 2021 sebesar 10%, tahun 2022 sebesar 25 %, tahun 2023 sebesar 50%, dan tahun 2024 sebesar 75% (*Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkoba Dan Prekursor Narkoba Tahun 2020-2024*, 2020).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam penelitian ini akan difokuskan pada implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu pada BNN sebagai upaya optimalisasi pemberantasan peredaran gelap narkoba. Hal ini menjadi penting mengingat Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu menjadi salah satu poin aksi dalam Inpres No. 2/2020 tentang RAN P4GN 2020-2024 yang melibatkan delapan instansi pelaksana dan indikator keberhasilan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Ukuran keberhasilan aksi pembentukan sistem interdiksi terpadu di tahun 2020 adalah sebesar 5%.

TINJAUAN PUSTAKA

Definisi dan Implementasi Kebijakan

Beranjak pada kajian pustaka, dalam penelitian ini digunakan teori analisis kebijakan tahap pemantauan yang dikemukakan oleh William N. Dun. Namun sebelum masuk kepada tahap pemantauan, terlebih dahulu disampaikan definisi kebijakan dan implementasi. Kebijakan memiliki arti umum dan spesifik, jika merujuk pada Handoyo (2012). Secara umum, kebijakan merupakan jaringan keputusan atau serangkaian tindakan. Dimana serangkaian tindakan tersebut kemudian memberikan arah, koherensi, dan kontinuitas. Sementara definisi khusus kebijakan yakni ide kebijakan yang berkaitan dengan cara atau alat (*means*) dan tujuan (*ends*), guna mencapai sasaran yang diinginkan (Handoyo, 2012). Selanjutnya Dye (2017) mengemukakan kebijakan publik adalah pilihan pemerintah, dalam melakukan atau tidak melakukan sesuatu (Dye, 2017).

Kemudian implementasi dimaknai sebagai pelaksanaan, penerapan, atau pemenuhan. Implementasi kebijakan adalah tahap berikutnya setelah kebijakan ditetapkan. Pressman dan Wildavsky dalam Handoyo (2012) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah sejumlah kegiatan yang terdiri dari pelaksanaan kebijakan, pemenuhan janji, menghasilkan *output* dan menyelesaikan misi sesuai dengan tujuan kebijakan. Dalam melaksanakan kebijakan, para implementor dapat dipastikan akan berkaitan dengan tugas, klien, lingkungan, dan kelompok yang berkepentingan. Sementara menurut Winarno, implementasi merujuk pada serangkaian kegiatan yang mencakup tujuan program, hasil yang diinginkan pemerintah, serta tindakan yang dilakukan guna terlaksananya program. Dari berbagai pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang ditujukan bagi kelompok sasaran guna mewujudkan tujuan kebijakan (Handoyo, 2012).

Fungsi Pemantauan Kebijakan dan Pendekatan Pemeriksaan Sosial

Setelah kebijakan diimplementasikan maka dilakukan pemantauan atau monitoring. Merujuk pada Dunn (2018), pemantauan bertujuan untuk memberikan informasi tentang fakta yang muncul selama kebijakan diadopsi dan keberhasilan implementasinya. Terdapat empat fungsi pemantauan yaitu (1) kepatuhan, untuk memantau apakah tindakan dari implementor kebijakan telah sesuai dengan standar dan prosedur yang telah dimandatkan, (2) pemeriksaan, untuk mencari tahu apakah kebijakan sudah tepat sasaran, (3) akuntansi, guna menghitung perubahan sosial dan ekonomi akibat implementasi kebijakan, dan (4) eksplanasi, untuk menjelaskan mengapa kebijakan atau program menghasilkan akibat tertentu. Salah satu pendekatan pada pemantauan kebijakan adalah pemeriksaan sosial. Pada pendekatan ini, dilakukan pemantauan hubungan dalam proses implementasi kebijakan dari mulai *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Ada dua jenis proses yang dilakukan pemantauan pada pendekatan pemeriksaan sosial, yakni diversifikasi sumber dan transformasi (Dunn, 2018).

Penyelundupan Narkotika Lewat Jalur Udara, Laut, dan Darat

Terdapat beberapa penelitian yang terkait dengan penyelundupan narkotika melalui jalur udara, laut, dan lintas batas. Surya (2018), menyatakan bahwa penyelundupan narkotika dalam jumlah besar biasanya menggunakan jalur laut, dimana kondisi geografis dan tingginya intensitas kapal yang melintasi laut Indonesia telah menyediakan peluang bagi penyelundupan narkotika. Pola penyelundupan narkotika pada tahun 2016 cenderung menuju titik masuk pelabuhan resmi yang memiliki tingkat intensitas kapal tinggi. Sementara pada tahun 2017, polanya berubah menjadi *ship to ship* atau transaksi di tengah laut dari kapal besar ke kapal kecil menuju tepi pantai atau pelabuhan tidak resmi (Surya, 2018). Kemudian Gunawan et al (2020) menyatakan bahwa penanganan penyelundupan narkotika di wilayah pantai timur Sumatera Utara belum maksimal. Hal ini dikarenakan masih terdapat ego sektoral dari masing-masing instansi yang berwenang. Sehingga diperlukan upaya peningkatan komunikasi, interaksi, koordinasi dan kerjasama melalui pertemuan khusus, pembentukan nota kesepahaman, dan kegiatan patroli bersama. Upaya tersebut menjadi penting karena penyelundupan narkotika di wilayah pantai timur Sumatera Utara dapat berdampak pada keamanan kawasan dan pertahanan negara (Gunawan et al., 2020).

Doktrin Poros Maritim Dunia yang digaungkan oleh Presiden Jokowi pun belum membawa hasil yang optimal sehubungan dengan penyelundupan narkotika lewat laut. Temuan Hakiki (2019), menyatakan bahwa meski kebijakan tersebut membawa pengaruh positif, namun belum optimal terkait dengan penanganan penyelundupan narkotika lewat laut pada periode tahun 2014-2018. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana, kurangnya koordinasi antar instansi terkait, dan kerjasama internasional yang masih bersifat terbatas atau baru dilaksanakan sehingga belum membawa hasil yang signifikan (Hakiki, 2019). Selanjutnya dalam penelitian Niko & Purnama (2020), menemukan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan maraknya penyelundupan narkotika di wilayah perbatasan Jagoi Babang, Kalimantan Barat adalah kemiskinan, keterbatasan keamanan Pos Lintas Batas (PLB), dan banyaknya jalur masuk tidak resmi atau jalur tikus (Niko & Purnama, 2020).

Dalam melakukan interdiksi sebagai upaya *supply reduction* kokain yang masuk ke Amerika Serikat, McSweeney et al (2017) menyatakan bahwa operasi interdiksi difokuskan pada wilayah transit yang meliputi (namun tidak terbatas) pantai selatan Amerika Selatan, Amerika Tengah, Karibia, dan wilayah maritim yang berhubungan. Operasi interdiksi ini kemudian menghasilkan rute peredaran gelap narkotika yang dinamis. Karena para pengedar narkotika kemudian mencari rute baru untuk membawa pasokan narkotika. Contoh pergeseran rute ini adalah dari Karibia bagian timur ke Meksiko, kembali ke Karibia, menuju Amerika Tengah. Seiring dengan pergeseran rute penyelundupannya, maka pusat transit kokain pun turut bergeser dari satu tempat ke tempat lainnya (McSweeney et al., 2017).

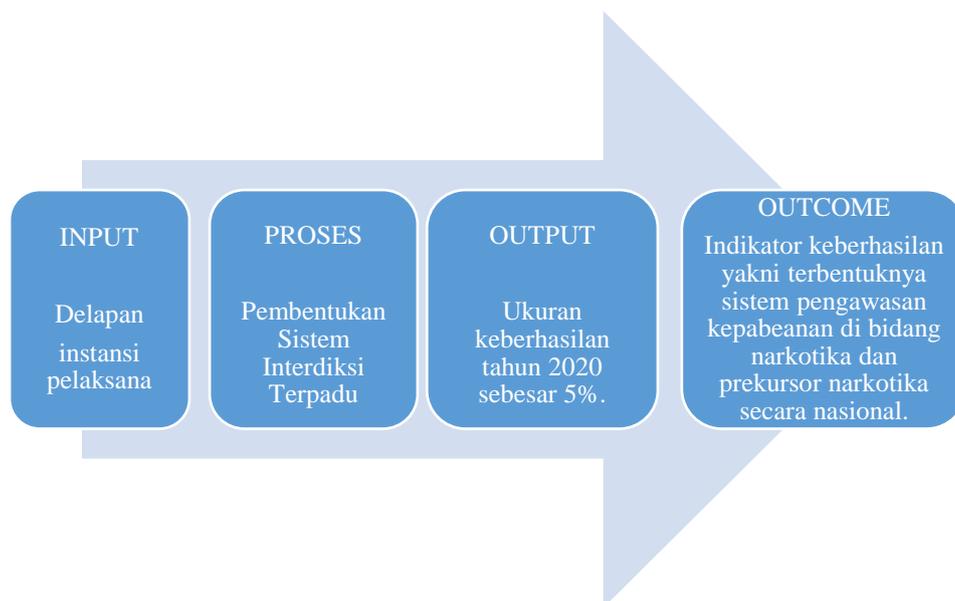
Kemudian penelitian Ningsih (2018) menemukan bahwa strategi Indonesia dalam mengatasi penyelundupan narkoba lintas batas di Kepulauan Riau adalah dengan mengoptimalkan peran BNN Provinsi Kepulauan Riau dan menjalin kerjasama dengan Malaysia. Kerjasama tersebut meliputi pertukaran informasi, patroli pengawasan perbatasan, dan peningkatan aktivitas aparat (Ningsih, 2018). Terkait dengan pelaksanaan RAN P4GN, penelitian Wahyuni (2020) menyatakan bahwa dalam pelaksanaan Inpres No. 6/2018 tentang RAN P4GN 2018-2019 di BNN Provinsi Riau telah berjalan baik. Pelaksanaannya pun sudah sesuai dengan Instruksi Presiden tersebut. Namun terdapat beberapa kendala, yaitu (1) kurangnya partisipasi masyarakat, pihak swasta, dan instansi pemerintah lainnya, (2) keterbatasan sumber daya manusia, dan (3) keterbatasan anggaran (Wahyuni, 2020).

METODE PENELITIAN

Metode dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif guna memahami bagaimana proses implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu pada BNN. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif untuk memberikan gambaran dari suatu proses, mekanisme, atau hubungan. Selanjutnya pendekatan penelitian yang digunakan adalah studi kasus, dengan sumber data terbagi atas data primer dan sekunder. Data primer didapatkan dari wawancara mendalam dengan informan utama dan informan pendukung yakni para implementor Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu pada BNN. Informan utama adalah Kepala Sub-Direktorat Wilayah Udara, Laut dan Perairan Direktorat Interdiksi BNN. Sementara informan pendukung pertama yaitu Kepala Seksi Lintas Batas Sub-Direktorat Wilayah Darat dan Lintas Batas Direktorat Interdiksi BNN, dan informan pendukung kedua yakni PIC Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu BNN. Untuk data sekunder didapatkan dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, laporan, dan bahan kepustakaan lainnya.

Tahapan penelitian ini dimulai dengan menghubungi salah satu rekan peneliti yang berdinis pada Direktorat Interdiksi BNN untuk kemudian meminta bantuan menghubungkan peneliti dengan para informan. Setelah bertemu para informan dan meminta ijin untuk melakukan wawancara terkait dengan implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu, peneliti kemudian mengatur waktu dan tempat wawancara sesuai dengan yang disepakati oleh informan. Wawancara dilakukan dengan tatap muka dan menggunakan alat perekam, serta melaksanakan protokol kesehatan.

Dalam melakukan analisis, digunakan salah satu pendekatan pada pemantauan kebijakan yakni pemeriksaan sosial. Pada pendekatan ini, dilakukan pemantauan hubungan dalam proses implementasi kebijakan dari mulai *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Hubungan dalam proses implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu sesuai dengan yang termaktub dalam Inpres No. 2/2020 tentang RAN P4GN 2020-2024 tersaji dalam bagan berikut:



Bagan 1. Implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu.

Sumber: (Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika Dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024, 2020)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Definisi dan Implementasi Kebijakan

Dalam konteks kebijakan Inpres No. 2/2020 tentang RAN P4GN 2020-2024, telah memenuhi definisi kebijakan baik secara umum maupun khusus. Secara umum, Inpres ini memberikan arah dalam upaya penanggulangan kejahatan narkotika dengan melibatkan instansi lain baik di pusat maupun di daerah, bukan hanya BNN saja. Karena sangat disadari bahwa dalam melaksanakan tugas penanggulangan kejahatan narkotika, BNN tidak bisa bekerja sendiri. Senada dengan yang disampaikan oleh Kepala Sub-Direktorat Wilayah Udara, Laut dan Perairan Direktorat Interdiksi BNN sebagai berikut:

“Tujuan Inpres adalah memberikan arah dan mendorong serta melakukan penguatan pelaksanaan P4GN. Bagaimana semua K/L bergerak untuk turut andil membantu menanggulangi kejahatan narkotika, dengan BNN berperan aktif sebagai koordinator, untuk mengupayakan semua instansi mempunyai frekuensi yang sama terhadap P4GN”

(Sumber: wawancara informan utama, 2020)

Selanjutnya, aspek koherensi atau keterkaitan dalam Inpres ini terlihat pada keterhubungan antara poin aksi dengan keterlibatan instansi terkait lainnya. Sebagai contoh, pada poin aksi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu terdapat delapan instansi pelaksana termasuk BNN di dalamnya. Kedelapan instansi ini memiliki keterkaitan erat dengan definisi interdiksi secara harfiah yakni pencegahan di titik perbatasan laut, udara, dan darat supaya narkotika tidak masuk ke Indonesia. Instansi pelaksana tersebut yakni Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Perhubungan, Polri, TNI, BNPP, BNN, dan Bakamla.

Kemudian aspek kontinuitas dalam definisi kebijakan secara umum, terlihat pada ukuran keberhasilan yang tercantum pada Inpres ini. Dimana setiap tahun terdapat peningkatan persentase

ukuran keberhasilan sebagai cermin kontinuitas dalam pelaksanaan Inpres. Ukuran keberhasilan tersebut yaitu pada tahun 2020 sebesar 5%, kemudian 2021 adalah 10%, selanjutnya 2022 yakni 25%, lalu 2023 sebesar 50%, dan di tahun terakhir 2024 yaitu 75%.

Beranjak pada definisi khusus kebijakan, tujuan dikeluarkannya Inpres No. 2/2020 tentang RAN P4GN 2020-2024 adalah dalam rangka penguatan P4GN dimana Presiden menginstruksikan kepada seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah untuk melaksanakan RAN P4GN. Kemudian cara yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan menetapkan aksi yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah tersebut. Contohnya yaitu pada bidang pemberantasan, salah satu aksi yang harus dilakukan adalah Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu. Lalu alat yang digunakan untuk melaksanakan aksi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu antara lain pembangunan secara fisik Pos Komando Interdiksi Terpadu, pembangunan sistem, pertukaran data, dan operasi bersama.

Terkait dengan implementasi kebijakan dimana implementasi dimaknai sebagai pelaksanaan, penerapan, atau pemenuhan kebijakan. Pada Inpres ini, implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu sebagai salah satu poin aksi pada bidang pemberantasan telah dilaksanakan segera setelah penetapan Inpres. Implementasi awal tersebut mencakup definisi interdiksi, penentuan maksud dan tujuan interdiksi terpadu, penentuan target secara umum dan khusus, serta penjabaran indikator keberhasilan. Implementasi awal dari Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu disajikan pada tabel berikut:

Tabel 1. Implementasi Awal Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu

No	Poin	Penjabaran
1	Definisi interdiksi	Serangkaian kegiatan mengejar dan atau menghentikan orang atau kelompok, kendaraan darat/laut/udara yang diduga membawa narkoba dan prekursor narkoba.
2	Maksud dan tujuan interdiksi terpadu	<ul style="list-style-type: none"> a. Agar terdapat kesamaan persepsi dan kesatuan tindak dalam pelaksanaan operasi narkoba dan prekursor narkoba baik di udara, darat dan lintas batas bagi tim interdiksi terpadu. b. Tertangkapnya pelaku, barang bukti dan asset hasil tindak pidana narkoba dan prekursor narkoba beserta jaringan/sindikatnya. c. Terlaksananya proses penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan narkoba dan prekursor narkoba di lintas batas, laut maupun udara.
3	Target umum interdiksi terpadu	Terungkapnya jaringan sindikat penyelundupan narkoba yang berasal dari luar negeri dengan tujuan masuk ke Indonesia melalui pelaksanaan operasi interdiksi.
4	Indikator keberhasilan	<p>Dapat terintegrasinya sistem pengawasan kepabeanan terutama pada bidang narkoba dan prekursor narkoba dalam lingkup nasional. Maksudnya adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Tersedianya sistem interdiksi akses, data, dan informasi yang berasal dari internal BNN dan instansi terkait dalam rangka penanganan peredaran gelap narkoba. b. Tersedianya sarana dan prasarana pendukung operasi interdiksi terpadu (<i>joint operation</i>) di wilayah pintu masuk (<i>entry point</i>) narkoba ke dalam wilayah Indonesia (<i>seaport, airport, land border</i>).

(Sumber: Direktorat Interdiksi BNN, 2020)

Selanjutnya terkait dengan target khusus dari Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu berupa penentuan target titik rawan penyelundupan narkoba selama 5 tahun kedepan (2020-2024). Target khusus ini termasuk ke dalam implementasi awal dari Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu namun disajikan terpisah dengan tabel sebelumnya. Target khusus tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Penentuan Target Titik Rawan Penyelundupan Narkotika (2020-2024)

Perbatasan Darat		
No	Provinsi	Titik Rawan Narkotika
1	Kalimantan Barat	a. PLBN Entikong b. PLBN Naga Badau c. PLBN Aruk d. PLBN Jagoi Babang
2	Kalimantan Utara	a. PLBN Sei Pancang Sebatik b. PLBN Long Mida
3	NTT	a. PLBN Motaain b. PLBN Motamassin c. PLBN Wini d. PLBN Sota
4	Papua	PLBN Skouw
Perbatasan Laut		
No	Provinsi	Titik Rawan Narkotika
1	Kalimantan Utara	Pelabuhan Tarakan
2	Riau	Pelabuhan Dumai
3	Sumatera Utara	Pelabuhan Tanjung Balai Asahan
4	Lampung	Pelabuhan Bakauheni
Perbatasan Udara		
No	Provinsi	Titik Rawan Narkotika
1	Banten	Bandara Soekarno-Hatta
2	Bali	Bandara Ngurah Rai
3	Sumatera Utara	Bandara Kualanamu
4	Jawa Timur	Bandara Djuanda
5	Kalimantan Barat	Bandara Soepadio

(Sumber: Direktorat Interdiksi BNN, 2020)

Fungsi Pemantauan Kebijakan

Pada implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu, segera setelah kebijakan diimplementasikan maka dilakukan pemantauan atau monitoring. Terkait empat fungsi pemantauan dari implementasi kebijakan Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu dijelaskan sebagai berikut.

Fungsi pertama yaitu kepatuhan, untuk memantau apakah tindakan implementor kebijakan telah sesuai dengan mandat kebijakan. Pada fungsi pertama ini, kepatuhan instansi pelaksana dalam melaksanakan Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu cukup baik. Hal ini terlihat pada respon awal instansi pelaksana seperti yang disampaikan oleh Kepala Sub-Direktorat Wilayah Udara, Laut dan Perairan Direktorat Interdiksi BNN sebagai berikut:

“Antusiasme instansi pelaksana terhadap P4GN cukup bagus, karena pemahaman yang sama bahwa narkotika adalah musuh bersama. Interdiksi itu seperti jaring laba-laba, dimana jaring ini akan mengena kepada beberapa instansi supaya mereka aktif untuk memainkan peran interdiksi atau pencegahan. Semakin erat jaring laba-laba tersebut maka akan semakin sulit ditembus”

(Sumber: wawancara informan utama, 2020)

Fungsi kedua dari pemantauan yaitu pemeriksaan, untuk mengetahui apakah kebijakan sudah tepat sasaran. Sasaran pada Inpres ini adalah supaya instansi lain dapat turut melaksanakan implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu. Hal ini tercermin pada peran kedelapan instansi pelaksana sesuai tugas dan fungsi instansi tersebut. Sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Sub-Direktorat Wilayah Udara, Laut dan Perairan Direktorat Interdiksi BNN sebagai berikut:

“Delapan instansi tersebut sifatnya action, dengan BNN sebagai kordinator. Kementerian Keuangan dalam hal ini diwakili oleh Bea Cukai, Kementerian Hukum dan HAM menyediakan data imigrasi dan data lapas, dan Kementerian Perhubungan terkait dengan data lalu lintas antar moda/kendaraan di darat, laut, dan udara. Lalu TNI dan Polri sifatnya

lebih ke eksekusi operasi bersama dan supporting informasi di lapangan. Bakamla berperan dalam data analisis pergerakan kapal dan operasi bersama. Serta BNPP yang supporting terhadap penyediaan tempat dan sarana dalam rangka pembentukan Posko Interdiksi Terpadu di PLBN dan operasi bersama”.

(Sumber: wawancara informan utama, 2020)

Fungsi ketiga dari pemantauan adalah akuntansi, yang menghitung perubahan sosial dan ekonomi akibat implementasi kebijakan. Dalam konteks implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu belum terlihat seperti apa fungsi akuntansi ini. Hal ini dapat disebabkan karena implementasi Inpres ini baru berjalan di tahun pertama, sementara Inpres tersebut berlaku selama 5 tahun.

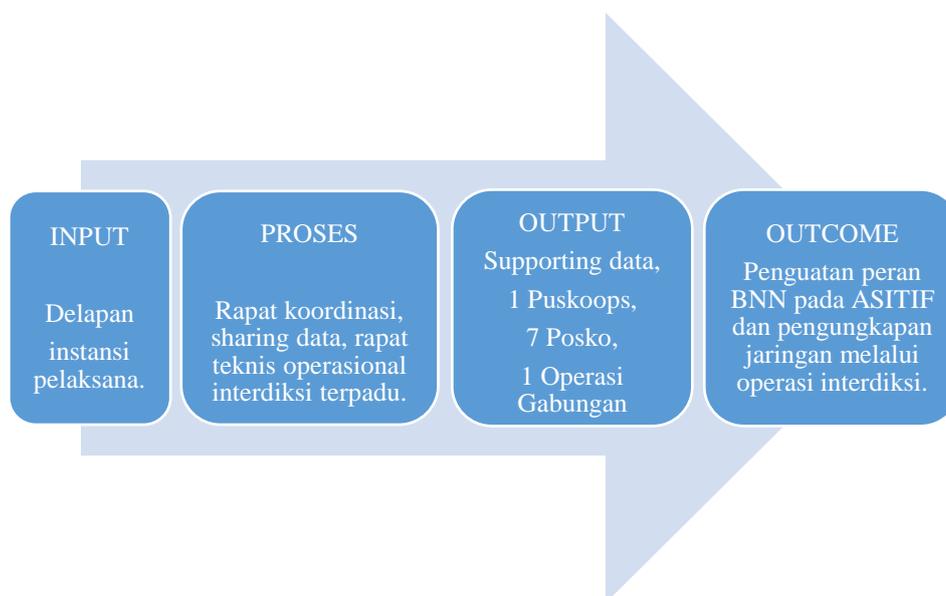
Lalu fungsi keempat dari pemantauan yaitu eksplanasi, untuk menjelaskan mengapa kebijakan menghasilkan akibat tertentu. Implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu menghadapi sejumlah kendala yang muncul sepanjang pelaksanaan kebijakan ini pada tahun pertama. Berbagai kendala tersebut sebagaimana disampaikan oleh Kepala Sub-Direktorat Wilayah Udara, Laut dan Perairan Direktorat Interdiksi BNN sebagai berikut:

“Tahapan kerjasama lintas instansi secara teknis memakan waktu lama, yang mencakup berbagai persiapan di BNN, persiapan di instansi terkait, masalah data dan jaringan, serta indikator data yang perlu disepakati. Lalu masalah keterbatasan sumber daya pada instansi pelaksana seperti keterbatasan jumlah kapal dan bahan bakar, kewenangan wilayah, dan kemampuan personil. Terkait dengan data yang sudah masuk, baru sedikit sekali dimanfaatkan oleh analis karena belum terbiasa mengelaborasi data interdiksi”.

(Sumber: wawancara informan utama, 2020)

Pendekatan Pemeriksaan Sosial pada Pemantauan Kebijakan

Pada pendekatan ini, dilakukan pemantauan hubungan dalam proses implementasi kebijakan dari mulai *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Pemeriksaan sosial dalam implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu sesuai dengan temuan data lapangan tersaji pada bagan berikut:



Bagan 2. Pemeriksaan Sosial Implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu

(Sumber: Data diolah, 2020)

Dari bagan di atas, dapat dijelaskan tahapan pemantauan kebijakan Implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu dengan menggunakan pendekatan pemeriksaan sosial, yakni sebagai berikut:

a. Input

Pada kolom *input* atau masukan, delapan instansi pelaksana berperan sebagai masukan atas implementasi kebijakan ini. Dimana masing-masing instansi memiliki peran dan keterlibatan baik dalam perencanaan aksi maupun eksekusi di lapangan, sesuai tugas dan fungsi instansi tersebut. Meski masih terdapat keterbatasan sumber daya dan ego sektoral sebagai salah satu kendala dalam proses pelaksanaan kebijakan, tetapi kedelapan instansi ini tetap memiliki keterkaitan erat dalam implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu sebagai salah satu upaya pemberantasan peredaran gelap narkoba. Koherensi delapan instansi pelaksana tersebut dapat tersaji pada tabel berikut:

Tabel 3. Koherensi Instansi Pelaksana

No	Perbatasan	Instansi Pelaksana
1	Laut	BNN, Bea Cukai (Kemenkeu), TNI, Polri, Bakamla.
2	Udara	BNN, Bea Cukai (Kemenkeu), TNI, Polri, Avsec (Ditjen Perhubungan Udara Kemenhub), Imigrasi (Kemenkumham).
3	Darat	BNN, Bea Cukai (Kemenkeu), TNI, Polri, BNPP, Imigrasi (Kemenkumham).

(Sumber: Direktorat Interdiksi BNN, 2020)

b. Proses

Selanjutnya pada kolom proses, terdapat berbagai kegiatan yang dilakukan guna mencapai *output*. Dimana *output* dimaksud adalah ukuran keberhasilan implementasi Inpres pada tahun 2020 sebesar 5%. Kegiatan tersebut antara lain melakukan koordinasi dengan instansi pelaksana terkait dengan pelaksanaan rapat koordinasi, *sharing data*, dan rapat teknis operasional interdiksi terpadu. Tahapan ini membutuhkan waktu yang lama karena terkait hal-hal teknis dan penyamaan persepsi dengan instansi yang dituju. Seperti yang dikemukakan oleh PIC Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu BNN sebagai berikut:

“Ukuran keberhasilan 5% yang menentukan adalah tim Interdiksi BNN. Dengan segala pertimbangan bahwa dari Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu, di tahun 2020 hanya bisa tercapai sekitar 5 %. Kegiatan yang sudah dilaksanakan guna mencapai ukuran keberhasilan tahun 2020 sebesar 5% ada dua poin, yaitu pertama, menghubungi kementerian terkait untuk pembahasan kegiatan operasi bersama, dan kegiatan share data berupa penentuan waktu dan tempat untuk melaksanakan rapat bersama. Dan yang kedua, mengadakan rapat teknis operasional interdiksi terpadu dan membahas materi yang akan dilaksanakan selama tahun berjalan, sesuai kebutuhan rencana nasional periode 2020-2024.”

(Sumber: wawancara informan pendukung 2, 2020)

c. Output

Kolom berikutnya yaitu *output* atau keluaran. Pada kolom ini terdapat hasil dari proses di kolom sebelumnya. Keluaran tersebut yaitu *supporting data* dari instansi pelaksana, pembangunan 1 Pusat Komando Operasi, 7 Pos Komando, dan pelaksanaan 1 Operasi Bersama. *Supporting data* dari instansi pelaksana dianggap sebagai keluaran karena untuk melaksanakan pertukaran data adalah hal yang tidak mudah sebab perlu proses yang lama, dari mulai penyusunan MoU, penyusunan PKS, uji coba, dan pelaksanaan. Lalu pembangunan secara fisik juga merupakan keluaran dari implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu di tahun 2020. Hasil pembangunan fisik tersebut dapat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 4. Pembangunan Pusat dan Pos Interdiksi Terpadu

No	Pusat/Pos	Cakupan Wilayah
1	Pusat Komando Operasi, Jakarta	Mengkoordinir 7 Posko yang ada di daerah.
2	Posko Bandara Kualanamu, Medan	Mencakup wilayah Aceh dan Sumatera Utara.
3	Posko Bandara Soekarno-Hatta, Tangerang	Mencakup wilayah Jakarta dan sekitarnya (untuk jalur udara sebanyak 90% impor narkotika melalui bandara Soekarno-Hatta).
4	Posko Bandara Ngurah Rai, Bali	Mencakup wilayah Bali dan sekitarnya (intensitas pariwisata yang tinggi dikhawatirkan menyebabkan tingginya penyelundupan narkotika).
5	Posko Pelabuhan Batam Center	Mencakup wilayah Batam, Bintan, Karimun, dan Kep. Riau).
6	Posko Pelabuhan Dumai	Mencakup wilayah Riau.
7	Pelabuhan Tarakan	Mencakup wilayah Tarakan, Nunukan, dan Sebatik.
8	PLBN Entikong	Mencakup wilayah perbatasan darat Kalimantan Barat.

(Sumber: wawancara informan utama, 2020)

Keluaran selanjutnya dari implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu adalah pelaksanaan operasi gabungan. Tanggal 10 November 2020, BNN menggelar Operasi Laut Interdiksi Terpadu 2020 bersama dengan Direktorat Polairud Polri, Direktorat Penindakan dan Penyidikan Bea Cukai, dan TNI AL. Pada pembukaan operasi gabungan tersebut, Kepala BNN menyatakan bahwa jalur laut masih menjadi jalur favorit para bandar narkotika sampai saat ini. Panjangnya garis pantai dan luasnya wilayah pengawasan membuat sindikat memanfaatkan kelengahan aparat dalam menyelundupkan narkotika. Oleh sebab itu, sangat penting untuk bekerjasama dalam memfokuskan perhatian di wilayah perbatasan laut Indonesia (Humas BNN, 2020a).

Operasi gabungan ini menjadi wadah awal untuk berkolaborasi, bekerjasama, dan bersinergi sehingga pemberantasan peredaran gelap narkotika dapat dilakukan dengan lebih efektif. Sebanyak 223 anggota gabungan dan 11 kapal milik Direktorat Polairud Polri dan Bea Cukai diterjunkan dalam operasi ini (Humas BNN, 2020b). Dalam Operasi Laut Interdiksi Terpadu 2020, hasil yang dicapai oleh tim gabungan adalah pengungkapan lima kasus dengan 20 orang tersangka yang ditahan. Dari lima kasus tersebut, barang bukti yang berhasil disita adalah sabu sejumlah 85,54 kilogram, 10 bungkus eskstasi yang berisi 50 ribu butir dengan berat 23,11 kilogram, dan 29 paket ganja seberat 30 gram (Humas BNN, 2020a). Pelaksanaan operasi gabungan sebagai keluaran dari implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu seperti yang dikemukakan oleh Kepala Sub-Direktorat Wilayah Udara, Laut dan Perairan Direktorat Interdiksi BNN sebagai berikut:

“Operasi bersama dengan Polairud sangat diapresiasi karena sebagai pemilik armada yang cukup banyak, tetapi mau melakukan operasi di bawah komando Interdiksi BNN Pusat. Operasi tersebut yaitu operasi laut interdiksi terpadu selama 2 minggu di wilayah perairan Pantai Timur Sumatera dari Aceh sampai Batam, dan di Tarakan sampai dengan Sulawesi Selatan”

(Sumber: wawancara informan utama, 2020)

d. Outcome

Kolom terakhir dari rangkaian proses pemantauan implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu dengan pendekatan pemeriksaan sosial adalah kolom *outcome*. *Outcome* atau dampak adalah perubahan yang dapat dirasakan akibat dari implementasi kebijakan dalam jangka panjang. Meskipun baru berjalan pada tahun pertama, namun menurut Kepala Seksi Lintas Batas Sub-Direktorat Wilayah Darat dan Lintas Batas Direktorat Interdiksi BNN, terdapat dua *outcome* atas implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu. Sebagaimana disampaikan berikut ini:

“Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu untuk mendukung fungsi interdiksi dan pengungkapan kasusnya hasil dari operasi interdiksi terpadu”.

(Sumber: wawancara informan pendukung 1, 2020)

Dan menurut data dari Direktorat Interdiksi BNN, Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu dapat termasuk ke dalam penguatan peran BNN sebagai sekretariat ASITF (*Asean Sea Port Interdiction Task Force*) (Direktorat Interdiksi BNN, 2020).

KESIMPULAN

Implementasi Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu sebagai salah satu poin aksi yang termaktub dalam Inpres No. 2/2020 tentang RAN P4GN 2020-2024 telah dilaksanakan segera setelah kebijakan tersebut ditetapkan. Implementasi ini memenuhi definisi kebijakan secara umum dan spesifik. Kemudian tahap selanjutnya setelah implementasi adalah pemantauan, dimana Pembentukan Sistem Interdiksi Terpadu memenuhi tiga dari empat fungsi pemantauan kebijakan. Sistem Interdiksi Terpadu memenuhi proses implementasi kebijakan yakni keterhubungan antara *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Meski begitu, terdapat beberapa kendala dalam proses implementasi kebijakan ini. Kendala tersebut adalah keterbatasan sumber daya, proses kerjasama lintas instansi yang lama, dan belum optimalnya pemanfaatan data interdiksi.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Narkotika Nasional. (2019). *Indonesia drugs report 2019*.
- Badan Narkotika Nasional. (2020a). *Indonesia drugs report 2020*.
- Badan Narkotika Nasional. (2020b). *Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia nomor 6 tahun 2020 tentang rencana strategis Badan Narkotika Nasional tahun 2020-2024*.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: an integrated approach* (Sixth edit). Routledge. www.routledge.com/9781138743847
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (A. Dodge (Ed.); Fifteenth). Pearson Education.
- Gunawan, R., Adriyanto, A., & Zaini, A. (2020). Sinergitas instansi maritim dalam rangka penanggulangan penyelundupan narkoba di Pantai Timur Sumatera Utara. *Jurnal Strategi Pertahanan Laut*, 6(2), 111–128.
- Hakiki, N. (2019). Doktrin poros maritim dunia era Jokowi dan keamanan di bidang maritim, studi kasus: perdagangan narkoba jalur laut tahun 2014–2018. *Journal of International Relations*, 5(4), 609–617. <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jihi>
- Handoyo, E. (2012). *Kebijakan publik* (Mustrose (Ed.)). Penerbit Widya Karya.
- Humas BNN. (2020a). *Hasil operasi laut interdiksi terpadu 2020 BNN-Polair-Bea Cukai*. <https://bnn.go.id/hasil-operasi-laut-interdiksi-terpadu-2020-bnn-polair-bea-cukai/>
- Humas BNN. (2020b). *Operasi laut interdiksi terpadu 2020 menjadi langkah nyata sinergitas aparat*. <https://bnn.go.id/operasi-laut-interdiksi-terpadu-2020-menjadi-langkah-nyata/>
- Instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 2 tahun 2020 tentang rencana aksi nasional pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba tahun 2020-2024*. (2020). <https://bnn.go.id/inpres-no-2-tahun-2020-tentang-ran-p4gn/>
- McSweeney, K., Richani, N., Pearson, Z., Devine, J., & Wrathall, D. J. (2017). Why do narcos invest in rural land? *Journal of Latin American Geography*, 16(2), 3–29. <https://doi.org/10.1353/lag.2017.0019>
- Niko, N., & Purnama, D. T. (2020). Fenomena drugs trafficking di wilayah perbatasan Jagoi Babang Indonesia-Malaysia, Kalimantan Barat. *Jurnal Sosiologi Nusantara*, 6(1), 1–12. <https://doi.org/10.33369/jsn.5.1.1-12>
- Ningsih, S. R. (2018). Strategi Indonesia dalam mengatasi penyelundupan narkoba lintas batas tahun 2013-2017 (studi kasus: Kepulauan Riau). *JOM FISIP*, 5(II), 1–14.
- Surya. (2018). *Analisis sistem pengawasan laut Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam mencegah penyelundupan narkoba*. Universitas Indonesia.

- Undang-undang Republik Indonesia nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 1997 tentang Psikotropika.* (2010). Anfaka Perdana.
- United Nations. (2018). *World drug report 2018*. <https://doi.org/10.1080/00909887909365203>
- United Nations. (2019). *World drug report 2019*. <https://doi.org/10.18356/5b5a0f55-en>
- Wahyuni, D. A. (2020). *Analisis pelaksanaan Inpres nomor 6 tahun 2018 tentang rencana aksi nasional P4GN dan prekursor narkotika di Badan Narkotika Nasional Provinsi Riau*. Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim.