



Peran Penting Parlemen dalam Mencapai *Drug-free ASEAN 2015*

Rizki Roza^{*)}

Abstrak

Peredaran gelap narkoba masih merupakan ancaman serius bagi keamanan dan stabilitas kawasan Asia Tenggara, bahkan semakin memburuk. Negara-negara anggota ASEAN telah berkomitmen untuk mengupayakan Drug-Free ASEAN 2015, dan mengembangkan berbagai langkah untuk mencapai tujuan tersebut. Akan tetapi, upaya-upaya regional seringkali terhambat oleh legislasi nasional. Untuk itu dibutuhkan peran kerjasama parlemen negara-negara anggota ASEAN untuk mengupayakan harmonisasi legislasi yang berkaitan dengan peredaran narkoba.

A. Pendahuluan

Dewasa ini, kejahatan lintas negara (*transnational crime*) dengan karakteristiknya yang sangat kompleks terus mengalami perkembangan pesat, sehingga menjadi salah satu ancaman serius terhadap keamanan global. Besarnya keuntungan ekonomis yang dapat diperoleh dari aktivitas peredaran gelap narkoba, serta keterkaitannya dengan aktivitas kejahatan transnasional lainnya, seperti perdagangan senjata, korupsi, dan pencucian uang, telah menempatkan peredaran gelap narkoba sebagai ancaman nyata terhadap keamanan di berbagai kawasan, tidak terkecuali kawasan Asia Tenggara.

Untuk merespon persoalan peredaran gelap narkoba, negara-negara Asia Tenggara melalui forum kerjasama ASEAN telah melakukan berbagai upaya bersama

sejak organisasi regional tersebut baru berdiri. Berbagai kemajuan signifikan telah dicapai, terutama sejak tahun 2000, ketika para menlu ASEAN mendeklarasikan komitmen negara-negara anggota ASEAN untuk menghapus produksi, pengolahan, perdagangan, dan konsumsi narkoba sebelum tahun 2015, atau yang kemudian lebih dikenal sebagai *Drug-Free ASEAN 2015*. Di tengah upaya pemerintah negara-negara anggota ASEAN untuk mencapai *Drug-Free ASEAN 2015*, yang diikuti pula dengan berkembang pesatnya kompleksitas ancaman peredaran gelap narkoba, bagaimanakah peran parlemen negara-negara ASEAN dalam mendukung upaya pencapaian target tersebut? Peran penting apa yang telah dan perlu diupayakan guna mendukung pencapaian *Drug-Free ASEAN 2015*?

^{*)} Peneliti Masalah-masalah Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: rizki.roza@dpr.go.id

B. Ancaman Peredaran Gelap Narkotika di Kawasan

Persoalan produksi dan peredaran gelap narkotika telah sejak lama menjadi masalah di kawasan Asia Tenggara. *The Golden Triangle*, yang menghubungkan Thailand Utara, Myanmar Timur, dan Laos Barat, merupakan salah satu dari dua kawasan yang dikenal sebagai pusat penanaman, produksi, dan perdagangan opium dunia. Selama tahun 1970-an dan 1980-an, kawasan ini dianggap sebagai produsen opium terbesar di dunia. Selama tahun 1980-an, Myanmar merupakan penghasil opium terbesar, mencapai 700 metrik ton per tahun antara tahun 1981-1987. Diperkirakan pada akhir 1990an, *2/3 opium poppies* dunia (yang kemudian diolah menjadi heroin) ditanam di Asia Tenggara. Sejak Perang Afghanistan pada Oktober 2001 dan keruntuhan rezim Taliban, Afghanistan kembali menjadi produsen *opium poppies* di dunia. Laos merupakan produsen opium terbesar ketiga di dunia setelah Afghanistan dan Myanmar. Hasil survei mengenai opium di Asia Tenggara yang dirilis pada Desember 2010 menunjukkan bahwa telah terjadi gelombang budidaya opium di kawasan tersebut. Terjadi kenaikan tingkat budidaya opium di Laos, Myanmar, dan Thailand.

Pelaku perdagangan narkotika di *Golden Triangle* melakukan diversifikasi aktivitas mereka untuk memenuhi peningkatan permintaan pada *synthetic drugs*. Sejak awal 1990-an, mereka meningkatkan keterlibatan dalam perdagangan heroin dengan membuat ATS. Myanmar kemudian menjadi produsen ATS terbesar di Asia dan masih menjadi penanam *opium poppies* terbesar kedua di dunia. Myanmar saat ini merupakan negara penghasil *methamphetamine* di kawasan, di mana pil-pil tersebut diedarkan ke berbagai negara, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Sementara heroin yang diproduksi di *Golden Triangle* sebagian besar untuk ekspor ke luar kawasan, konsumsi *synthetic drugs* di Asia Tenggara dalam beberapa tahun terakhir masih menjadi persoalan, khususnya di Thailand. Sebaliknya, produksi, perdagangan, dan konsumsi ganja dan kokain masih terbatas di kawasan dan tidak dianggap sebagai

perhatian utama.

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan untuk menghadapi ancaman peredaran gelap narkotika, dan sejumlah keberhasilan pun telah dicapai dalam beberapa tahun terakhir, tidak dapat dipungkiri bahwa persoalan ini masih menjadi ancaman serius bagi kesehatan, keamanan, keselamatan, dan kesejahteraan masyarakat kawasan Asia Tenggara. Trend peredaran gelap narkotika menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan secara kualitatif maupun kuantitatif, serta menimbulkan lebih banyak korban terutama kaum muda. Kondisi yang memburuk ini juga terjadi di Indonesia. Laporan PBB mengenai narkotika yang disampaikan pada tahun 2009 menyatakan bahwa Indonesia sudah menjadi produsen sekaligus pengeksport narkotika. Kantor PBB urusan Obat Terlarang dan Kejahatan (UNODC) mengingatkan agar semua pemangku kepentingan di Indonesia untuk meningkatkan kewaspadaan tentang bahaya narkotika. UNODC mengungkapkan bahwa produksi ganja dan sabu di Indonesia cenderung meningkat, dan bahwa barang-barang tersebut dieksport ke sejumlah negara di kawasan Asia Pasifik.

Kemudahan dalam proses produksi narkotika sintetis, telah mendorong terjadinya perubahan trend peredaran gelap narkotika. Peredaran narkotika jenis tanaman seperti heroin, kokain, dan ganja yang sebelumnya lebih dominan, telah digantikan oleh narkotika dari bahan sintetis seperti sabu-sabu dan ekstasi yang mengalami peningkatan pesat dalam peredarannya. Perubahan ini terjadi hampir di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Indonesia yang sebelumnya hanya menjadi negara transit, dalam beberapa tahun terakhir telah menjadi produsen sekaligus pengeksport sabu. Sementara itu, di tengah penurunan trend luasan tanaman ganja di kawasan Asia Pasifik tahun 1998-2007, justru terjadi peningkatan produksi ganja di Indonesia bersama dengan beberapa negara lain di Asia Tenggara, seperti Thailand, Laos, Nepal, dan Vietnam. Produksi ganja Indonesia tahun 2007 diperkirakan mencapai 32 ton, mengalami lonjakan 18 ton dari tahun sebelumnya. Sementara Thailand memproduksi 15 ton, Nepal dan Laos masing-masing 8 ton, dan

beberapa negara lainnya sejumlah 11 ton. Kondisi ini mempertegas bahwa peredaran gelap narkoba masih merupakan ancaman nyata bagi negara-negara di kawasan.

C. ASEAN Drug-Free 2015

Persoalan peredaran gelap narkoba telah menjadi perhatian ASEAN sejak tahun 1972. Prinsip-prinsip dan prosedur yang menjadi landasan bagaimana negara-negara anggota ASEAN akan bekerjasama menangani persoalan narkoba untuk pertama kali dibicarakan pada pertemuan tingkat tinggi ASEAN Pertama yang diselenggarakan di Bali pada Februari 1976, dan kemudian disebutkan di dalam *the ASEAN Concord*. Perkembangan penting selanjutnya dalam upaya ASEAN menghadapi ancaman peredaran gelap narkoba adalah pembentukan *the ASEAN Senior Officials on Drug Matters (ASOD)* pada tahun 1984, serta pengadopsian *ASEAN Regional Policy and Strategy in the Prevention and Control of Drug Abuse and Illicit Trafficking*. Kerjasama pun semakin terinstitusionalisasi ketika ASEAN mengalami perluasan keanggotaan, yang diikuti dengan pengadopsian ASEAN mengadopsi *the ASEAN Plan of Action on Drug Abuse and Control*, pada bulan Oktober 1994 sebagai arahan baru bagi ASEAN untuk mengatasi persoalan narkoba.

Kemudian, sebagai bagian dari *ASEAN Vision 2020* yang disampaikan dalam pertemuan informal pada tahun 1997, para kepala negara dan kepala pemerintahan negara anggota ASEAN untuk pertama kalinya menyampaikan gagasan mereka mengenai "*a Southeast Asia free of illicit drugs, free of their production, processing, trafficking and use.*" Untuk mewujudkan sasaran tersebut, pada *ASEAN Ministerial Meeting ke-31* tahun 1998, para menteri luar negeri ASEAN menandatangani deklarasi bersama mengenai *Drug-Free ASEAN 2020* yang menegaskan komitmen organisasi tersebut untuk menghapuskan produksi, pengolahan, perdagangan, dan konsumsi narkoba pada tahun 2020. Ketika berlangsung AMM pada tahun 2000 di Bangkok, target kawasan Asia Tenggara bebas narkoba kemudian dipercepat menjadi tahun 2015, *Drug-Free ASEAN*

2015.

Sebagai suatu komitmen kawasan, setiap negara anggota ASEAN berkontribusi dalam upaya pencapaian sasaran *Drug-Free ASEAN 2015*, memberikan dukungan politik secara penuh untuk bersama-sama menghadapi ancaman peredaran gelap narkoba demi keamanan dan stabilitas kawasan. Pemimpin masing-masing negara telah menggerakkan pemerintahannya untuk turut berupaya mencapai sasaran tersebut. Kerjasama operasional pun terus ditingkatkan. Sebagai bagian dari kerjasama transnasional, kawasan Asia Tenggara juga telah mengalami peningkatan signifikan untuk bersama-sama merespon sindikat kejahatan internasional. Di samping perkembangan positif tersebut, terdapat pula kerangka kerjasama kawasan yang perlu dikaji ulang, termasuk yang terkait dengan legislasi nasional. Berbagai kerangka pendekatan regional telah disusun oleh ASEAN agar dapat bekerja bersama-sama secara lebih optimal. Namun dalam pelaksanaannya, pendekatan regional tersebut seringkali berbenturan dengan legislasi nasional, misalnya dalam penerapan kerangka regional mengenai *Mutual Legal Assistance (MLA)*. Sebagian negara di kawasan telah menandatangani MLA secara bilateral dan menunjukkan hasil yang baik, namun penerapan pendekatan regional MLA belum dapat diwujudkan karena selalu berbenturan dengan legislasi nasional. Dibutuhkan penyesuaian legislasi nasional negara-negara anggota ASEAN demi terlaksananya pendekatan regional yang lebih menyeluruh, bukan bilateral semata sebagaimana yang masih terlaksana hingga saat ini. Penyesuaian legislasi nasional tidak hanya yang berkaitan dengan MLA, tetapi juga berkaitan dengan upaya penegakan hukum lainnya seperti kontrol prekursor, pencucian uang, dan sebagainya.

D. Peran Parlemen ASEAN

Persoalan peredaran gelap narkoba telah secara rutin dibicarakan oleh parlemen negara-negara anggota ASEAN melalui forum AIPA, khususnya melalui sidang-sidang AIFOCOM (*the AIPA Fact Finding Committee to Combat the Drug Menace*) yang dilaksanakan setiap tahun.

Sidang AIFOCCOM membahas upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh parlemen negara-negara ASEAN berkaitan dengan pemberantasan peredaran gelap narkoba di kawasan Asia Tenggara. Sidang-sidang AIFOCCOM telah menghasilkan berbagai draf resolusi yang kemudian akan dibahas kembali dan diadopsi pada Sidang Umum AIPA. Draft resolusi yang dihasilkan melalui sidang-sidang AIFOCCOM diarahkan agar dapat memperbesar kontribusi parlemen negara-negara anggota ASEAN dalam mendukung upaya mewujudkan *Drug-Free ASEAN 2015*, yang tentunya tidak terlepas dari fungsi legislasi yang dipegang oleh parlemen, misalnya draf resolusi yang dihasilkan Sidang AIFOCCOM ke-8 pada Mei 2011 di Phnom Penh, Kamboja.

Draft resolusi yang dihasilkan Sidang AIFOCCOM ke-8 kemudian diadopsi pada Sidang Umum AIPA ke-32 di Kamboja menjadi *Resolution on The Harmonization of Illegal Drug Laws on the Capture and Seizure of Assets Used in or Possessed from Drug-Related Cases; the Control of Reactants and Precursors and on Demand Reduction Interventions; and The Creation of a Technical Working Group*. Salah satu butir resolusi tersebut mendorong parlemen negara-negara ASEAN untuk mempertimbangkan perubahan atas legislasi nasional yang ada atau menetapkan legislasi yang baru demi terciptanya harmonisasi legislasi yang berkaitan dengan peredaran gelap narkoba. Implementasi resolusi tersebut akan memperkuat kerjasama di bidang hukum, memungkinkan terlaksananya *mutual legal assistance* serta berbagi informasi intelijen, dan penerapan berbagai pendekatan regional lainnya. Menindaklanjuti resolusi tersebut, Sidang AIFOCCOM ke-9 yang dilaksanakan pada Juli 2012 di Yogyakarta, menghasilkan "*Draft Resolution on the Role of Parliaments in Drug Demand and Supply Reduction and the Plan of Action to Combat the Drug Menace Consistent with the ASEAN Vision*" dan "*Draft Resolution on the Establishment of Technical Working Group (TWG) of AIFOCCOM*." Draft resolusi ini memiliki arti penting bagi penerapan pendekatan regional, di antaranya berkaitan dengan mandat yang diberikan kepada TWG yaitu salah satunya "*to study ways and means to harmonize laws on illegal drugs in ASEAN*

Member States." Dengan kondisi demikian, maka kerjasama parlemen negara-negara anggota ASEAN memiliki peran yang cukup vital dalam upaya mewujudkan *Drug-Free ASEAN 2015*.

E. Penutup

Ada empat hal penting yang perlu dicatat: (1) Peredaran gelap narkoba masih merupakan ancaman nyata bagi keamanan dan stabilitas kawasan Asia Tenggara, bahkan memiliki kecenderungan meningkat; (2) Persoalan peredaran gelap narkoba telah sejak lama menjadi perhatian negara-negara anggota ASEAN, dan berbagai upaya telah dikembangkan untuk memerangnya, terutama sejak dideklarasikannya *Drug-Free ASEAN 2015*; (3) Upaya yang dijalankan ASEAN telah mengalami kemajuan signifikan, akan tetapi masih mengalami sejumlah kendala termasuk dalam penerapan pendekatan regional yang seringkali menghadapi hambatan legislasi nasional; (4) Kerjasama parlemen negara-negara anggota ASEAN memiliki peran vital dalam upaya mewujudkan *Drug-Free ASEAN 2015*. Karena itu, DPR RI perlu mendorong parlemen negara-negara ASEAN lainnya untuk secara bersama-sama berkomitmen penuh mengimplementasikan resolusi-resolusi yang telah mereka hasilkan.

Rujukan:

1. "ASEAN Declaration of Principles to Combat the Abuse of Nacotic Drugs," <http://www.aseansec.org/1446.htm>, diakses tanggal 22 Juli 2012.
2. "Bangkok Political Declaration in Pursuit of A Drug-Free ASEAN 2015," <http://www.asean.org/644.htm>, diakses tanggal 22 Juli 2012.
3. Emmers, Ralf, "*International Regime Building in Southeast Asia: ASEAN Cooperation against the Illicit Trafficking and Abuse of Drugs*," IDSS Working Paper, Singapore, 2006.
4. UNODC, "*Drug-Free ASEAN: Status and Recommendations*," 2008.
5. UNODC, "*World Drug Report 2011*," June 2011, http://www.unodc.org/documents/data-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf