|  |  |
| --- | --- |
|  | **INTERVENSI BERBASIS MASYARAKAT;**  **COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGANAN REHABILITASI NARKOBA**  **Tony Gunawan1, Denok Kurniasih2, Tobirin3,**  1,2,3 Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia  Email: tony.gunawan@mhs.unsoed.ac.id1, denok.kurniasih@unsoed.ac.id 2, tobirin@unsoed.ac.id 3 |

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Abstrak**  Narkoba menjadi persoalan pelik dari tingkat lokal sampai global. Strategi kebijakan juga telah diterapkan oleh pemerintah dalam menanganai persoalan narkoba. Upaya pemerintah melalui kebijakan *supply reduction* dan *demand reduction* nampaknya belum memberikan hasil yang optimal dalam mengurangi angka prevalensi penyalahgunaan narkoba. Masih banyak narkoba yang masuk dan beredar di Indonesia. Jumlah penyalahgunaan narkoba juga masih tinggi hingga ke pelosok pedesaan. Kebijakan rehabilitasi penyalahgunaan narkoba semakin ditingkatkan oleh pemerintah. Kebijakan ini dilakukan salah satunya dengan meningkatkan keterlibatan masyarakat. Dengan menggunakan modal sosial yang dimiliki oleh komunitas, para pecandu dan penyalahguna narkoba pada level ringan dapat dijangkau untuk mendapatkan pelayanan. Tulisan ini untuk menganalisis sekaligus mengembangkan implementasi kebijakan yang menggunakan pendekatan komunal melalui program Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM). Melalui konsep *collaborative governance*, kami membaca upaya pemerintah untuk mengintegrasikan modal sosial pada masyarakat untuk diberdayakan dalam proses rehabilitasi. Modal sosial digunakan sebagai dasar kolaborasi. Metode yang digunakan untuk membedah konsep tersebut menggunakan kualitatif dan wawancara dengan eksekutor kebijakan. Hasil analisa menunjukkan terdapat pembagian tanggung jawab para aktor. Kesamaan persepsi dan tujuan diimplementasikan pada tataran aktivitas bersama dalam kerja sama formal. Makalah ini menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat pada pelayanan publik dalam kerangka *collaborative governance* menjadi terobosan yang efektif. Pemerintah tidak lagi dominan, kewenangan dan tanggung jawab dibagi dengan kelompok masyarakat untuk mengelola masalah publik. Perlu diperluas konsep *collaborative governance* pada sektor publik lainnya. Kami juga menemukan adanya kelemahan dalam implementasi kolaborasi. Relasi kuasa pada pemerintahan lokal menjadi satu faktor tersumbatnya pengelolaan pelayanan publik walaupun bersifat sektoral dan kasuistik.  ***Kata Kunci****:* narkoba, collaborative governance, pemberdayaan masyarakat, modal sosial  ***Abstract***  *Drugs are a complicated problem from local to global levels. Policy strategies have also been implemented by the government in dealing with drug problems. The government's efforts through supply reduction and demand reduction policies do not appear to have provided optimal results in reducing the prevalence of drug abuse. There are still many drugs entering and circulating in Indonesia. The number of drug abuse is still high in remote rural areas. The government is increasingly improving drug abuse rehabilitation policies. One of the ways this policy is implemented is by increasing community involvement. By using the social capital possessed by the community, light level drug addicts and abusers can be reached to receive services. This article aims to analyze and develop policy implementation using a communal approach through the Community Based Intervention (IBM) program. Through the concept of collaborative governance, we see the government's efforts to integrate social capital in the community to be empowered in the rehabilitation process. Social capital is used as a basis for collaboration. The method used to dissect this concept uses qualitative and interviews with policy executors. The results of the analysis show that there is a division of responsibilities between the actors. Similarity of perception and goals is implemented at the level of joint activities in formal cooperation. This paper shows that community empowerment in public services within the framework of collaborative governance is an effective breakthrough. The government is no longer dominant, authority and responsibility are shared with community groups to manage public problems. It is necessary to expand the concept of collaborative governance to other public sectors. We also found weaknesses in the implementation of collaboration. Power relations in local government are a factor in obstructing the management of public services, even though they are sectoral and casuistic.*  ***Keywords****: drugs, collaborative governance, empowering society, social capital* |

**PENDAHULUAN**

Permasalahan narkoba telah menjadi isu global di banyak negara di dunia. Kepala BNN RI dalam orasi ilmiah pada pengukuhan guru besar tetap memberikan *statement* bahwa kejahatan narkoba bersifat *transnational organized crime* yang menimbulkan kekhawatiran besar di seluruh dunia. *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) melaporkan bahwa jumlah pengguna narkoba yang sudah dalam tahap kecanduan meningkat sebesar 13% atau sekitar 35 juta jiwa. Dari angka tersebut hanya 1 dari 7 orang pengguna narkoba yang mendapatkan akses layanan rehabilitasi setiap tahunnya (UNODC, 2019).

Berdasarkan hasil survey nasional penyalahgunaan narkoba Badan Narkotika Nasional, angka prevalensi penyalahgunaan narkoba tahun 2021 menunjukkan tren peningkatan. Angka prevalensi penyalahgunaan narkoba mencapai 1,95% atau sekitar 3.662.646 jiwa dari jumlah penduduk usia produktif di Indonesia pada rentang tahun 15-64 tahun atau sekitar 187.513.456 jiwa. Angka prevalensi tersebut meningkat sebanyak 0,15% dari angka prevalensi tahun 2019 yang sebesar 1,80%. Secara umum peningkatan angka prevalensi tersebut terjadi di kawasan perkotaan dan berbanding terbalik dengan perdesaan yang mengalami penurunan (*IDR-2022.Pdf*, n.d.).

Dalam upaya untuk menekan jumlah peredaran gelap narkoba di Indonesia, BNN telah menerapkan kebijakan *hard power approach*. Penegakan hukum yang keras dan tegas telah berhasil mengungkap jaringan pengedar baik dari dalam negeri maupun internasional. Kerja sama dengan para penegak hukum dan instansi terkait telah massif dilakukan. Jumlah ungkap kasus perkara narkoba sepanjang tahun 2022 mencapai 39.709 perkara (Pusiknas Polri, 2022). Namun upaya penegakan hukum yang keras ini berdampak pada meningkatnya jumlah tahanan dan narapidana narkoba. Berdasarkan Informasi Data Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tahun 2019 mencatat jumlah tahanan pidana khusus narkoba sebanyak 133.578 dari total penghuni pidana khusus sebesar 140.953. Dari angka tersebut dapat disimpulkan sebanyak 94,8% adalah penghuni kasus narkoba (Pemasyarakatan, 2023).

Tindakan represif tidak bisa mengurangi penyalahgunaan narkoba. Pemerintah mengadopsi pendekatan UNODC yaitu dekriminalisasi (Gunawan, 2016). Konsep ini diterjemahkan dengan kebijakan *soft power approach* melalui rehabilitasi bagi pecandu dan penyalahguna narkoba. Kebijakan rehabilitasi bagi penyalahguna narkoba seiring perkembangannya mengalami perubahan. Paradigma kebijakan rehabilitasi terkini berorientasi komunal dan menggunakan modal sosial dan pemberdayaan masyarakat. Sebuah komunitas masyarakat yang hidup bersama memiliki seperangkat norma atau aturan, serta nilai-nilai budaya yang mengikat setiap elemen masyarakat (Fukuyama, 1996). Mereka juga mempunyai paguyuban maupun institusi lokal yang mewadahi kegiatan masyarakat.

Pelaksanaan teknis kebijakan rehabilitasi, mendasarkan pada Piramida Layanan Kesehatan Jiwa WHO. Dimana layanan informal dalam bentuk perawatan diri serta perawatan komunitas dapat diberikan kepada penyalahguna kategori coba pakai. Pengguna narkoba kategori ringan dapat mengikuti pelayanan rawat jalan. Pelayanan ini membuka kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi memberikan pelayanan kepada pengguna narkoba dalam program IBM (BNN, 2021). Program rehabilitasi yang dirancang dari, untuk, dan oleh masyarakat melalui agen pemulihan dengan memanfaatkan kearifan lokal.

Dalam implementasi kebijakan rehabilitasi, ada beberapa aktor yang terlibat. Setiap aktor memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda sesuai dengan proporsi dan konsensus yang ada. Salah satu aktor yang memiliki tanggung jawab cukup besar dalam pelaksanaan rehabilitasi di lapangan adalah agen pemulihan. Dalam kegiatannya, agen pemulihan mengelola kewenangan yang diberikan pemerintah dengan memanfaatkan modal sosial yang ada. Tingkat kerawanan dan penyalahgunaan narkoba dapat dijangkau lebih mendalam. Obyek program rehabilitasi lebih tepat sasaran. Dinamika yang muncul dari proses rehabilitasi dapat dikelola. Karena agen lebih mengenal karakter, kebiasaan, dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab terhadap perencanaan, penjajakan elemen, penganggaran, peningkatan kapasitas, dan evaluasi program rehabilitasi berbasis komunal.

Kami berupaya menampilkan sekaligus menganalisa implementasi program rehabilitasi dalam perspektif kebijakan publik. Salah satu bangunan konsep model kebijakan publik dalam pelaksanaan rehabilitasi adalah *collaborative governance*. Pada kenyataannya, implementasi model tersebut masih belum sempurna. Fakta yang ditemukan berdampak pada proses kegiatan. Aktor politik lokal yang memiliki kuasa wilayah menjadi salah satu penyebab. Kondisi inilah yang seharusnya menjadi evaluasi bagi pemerintah.

**METODE PENELITIAN**

Untuk menganalisis paper tentang kebijakan *collaborative governance* melalui Intervensi Berbasis Masyarakat dalam rehabilitasi penyalahgunaan narkoba, kami menggunakan metode analisis isi kualitatif. Cresswell (1994) penelitian kualitatif dipengaruhi oleh paradigma *naturalistic-interpretatif*, mencoba membangun realitas dan memahami maknanya sehingga aspek proses, peristiwa, dan otensitas menjadi aspek yang sangat penting (Ahmad, 2018) (Ahmad, 2018). Metode analisis isi perlu mengamati fenomena komunikasi dengan merumuskan apa yang diteliti secara tepat, dan segala tindakan harus didasarkan pada tujuan tersebut (Rosyadi et al., 2022). Dalam pengumpulan data menggunakan metode literatur review untuk mengkaji sumber-sumber tertulis yang relevan dan berbagai publikasi mengenai pelaksanaan kebijakan rehabilitasi. Observasi lapangan juga dilakukan untuk mengamati secara langsung dan selanjutnya dilakukan interpretasi dan analisa sehingga dapat dilakukan penyajian data dalam bentuk teks. Kami juga melakukan wawancara dengan tokoh kunci eksekutor kebijakan untuk mendapatkan gambaran secara langsung tentang implementasi kebijakan tersebut.

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

*Collaborative governance* merupakan pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah dan yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik (Ansell & Gash, 2007). Sebuah pendekatan pengambilan keputusan, tata kelola kolaboratif, serangkaian aktivitas bersama di mana mitra saling menghasilkan tujuan dan strategi dan berbagi tanggung jawab dan sumber daya (Davies & White, 2012). *Collaborative governance* menekankan semua aspek yang memiliki kepentingan dalam kebijakan membuat persetujuan bersama dengan “berbagi kekuatan” . (Taylor Brent and Rob C. de Loe, 2012).

Penekanan penting pada konsep ini: (1) forum diprakarsai oleh badan atau lembaga publik, (2) peserta forum mencakup aktor non-negara, (3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak sekadar “dikonsultasikan” oleh badan publik, (4) forum ini diselenggarakan secara formal dan bertemu secara kolektif, (5) forum bertujuan untuk mengambil keputusan melalui konsensus, dan (6) fokus kolaborasi adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell & Gash, 2007). Tahapan yang dilalui pada proses kolaborasi yaitu penentuan masalah, penentuan tujuan, dan pelaksanaan.

Nilai-nilai pegangan bagi aktor kolaborasi yaitu komunikasi, kepercayaan, komitmen pada proses, dan saling memahami. Aktor yang terlibat terdiri dari tiga pilar, yaitu negara, privat, dan masyarakat. Negara tidak lagi dominan. Komunitas masyarakat yang posisi haknya tersingkir, dipandang memiliki kapabilitas untuk melakukan inovasi kebijakan dan didorong untuk mengambil peran yang signifikan (Davies & White, 2012).

Pemberdayaan menurut Ife (1995) didefinisikan sebagai upaya memberikan otonomi, wewenang, dan kepercayaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat menyelesaikan tugasnya sebaik mungkin (Muslih Faozanudin dkk., 2022). Pemberdayaan masyarakat mengandung makna, *pertama* proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, kemampuan kepada masyarakat sehingga menjadi berdaya. Proses ini dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung kemandirian masyarakat melalui organisasi. *Kedua*, menekankan pada proses stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan dan keberdayaan dalam menentukan apa yang menjadi pilihan hidup.

Strategi pemberdayaan masyarakat adalah meningkatkan aspek penting dari masyarakat yaitu kemampuan masyarakat. Kemampuan dimaknai sebagai dua hal, pertama kemampuan masyarakat untuk menggugah kesadaran masyarakat dan usaha untuk mengembangkan nilai-nilai sosial yang berlaku melalui ruang-ruang publik. Kedua, kemampuan untuk melakukan hubungan atau komunikasi dengan entitas di luar mereka. Membangun relasi dalam rangka menyikapi kebijakan pemerintah untuk kebaikan masyarakat.

Menurut Soemodiningrat, konsep pemberdayaan masyarakat dapat ditinjau dari tiga sisi. Pertama adalah enabling atau menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat dapat berkembang. Merupakan upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasikan, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Kedua, empowering berarti memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat. Internalisasi nilai-nilai budaya modern, etos kerja keras, transparansi, dan akuntabilitas merupakan bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Ketiga, pemberdayaan merupakan pemberian perlindungan. Pemberdayaan sebagai upaya untuk mencapai kesetaraan dalam sebuah persaingan yang sehat. Tidak ada dominasi dan eksploitasi yang kuat kepada yang lemah (Muslih Faozanudin dkk., 2022).

Aktor yang terlibat dalam pemberdayaan adalah negara sebagai lembaga yang mengeluarkan kebijakan. Kemudian organisasi masyarakat yang bersifat lokal seperti lembaga swadaya masyarakat atau organisasi kemasyarakatan lainnya. Ketiga adalah lembaga masyarakat yang tumbuh dalam masyarakat itu sendiri seperti Paguyuban, PKK, dan Karang Taruna. Organisasi ekonomi rakyat dalam bentuk koperasi (Muslih Faozanudin dkk., 2022). Sedangkan tahapan yang dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat ada tujuh, yaitu (Maryani & Nainggolan, 2019):

1. Tahap persiapan

Penyediaan sumber daya manusia dan kondisi lapangan sebagai ojek pemberdayaan.

1. Tahap pengkajian (*assessment*)

Identifikasi masalah kebutuhan dan sumber daya klien.

1. Tahap perencanaan alternatif program dan kegiatan

Pelibatan masyarakat untuk mencari kerangka kerja alternatif program dan kegiatan.

1. Tahap pemformalisasi rencana aksi

Rumusan program dan kegiatan diformalkan ke dalam bentuk tertulis.

1. Tahap implementasi program dan kegiatan

Masyarakat harus memahami maksud, tujuan dan sasaran program untuk menghindari kendala dalam implementasi program.

1. Tahap evaluasi

Pengawasan dari warga dan petugas program pemberdayaan.

1. Tahap terminasi

Tahap final dan pengakhiran hubungan formal di antara para aktor pemberdayaan.

Modal sosial muncul karena manusia sebagai makhluk sosial tidak bisa memenuhi kebutuhan secara individualistik. Manusia berinteraksi dan membutuhkan orang lain dalam pemenuhan kebutuhannya. Menurut Hanifan modal sosial termasuk kemauan baik, rasa bersahabat, saling simpati, serta hubungan sosial dan kerjasama yang erat antara individu dan keluarga yang membentuk suatu kelompok sosial (Syahra, 2003).

Coleman dalam sebuah tulisan yang berjudul “*Social Capital in the Creation of Human Capital*” (1988) menuliskan bahwa modal sosial ditentukan oleh fungsinya. Pertama, modal sosial mencakup sejumlah aspek dari struktur sosial, dan yang kedua modal sosial memberi kemudahan bagi orang untuk melakukan sesuatu dalam kerangka struktur sosial tersebut. Struktur digunakan untuk membentuk jaringan sosial sebagai wadah nilai-nilai hak dan kewajiban serta sanksi yang mengikat anggotanya. Sedangkan organisasi sosial yang terbentuk digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Coleman mengidentifikasi pilar utama dalam modal sosial, pertama kewajiban dan harapan yang timbul dari rasa kepercayaan dalam lingkungan sosial. Kedua, pentingnya arus informasi yang lancar di dalam struktur sosial untuk mendorong berkembangnya kegiatan masyarakat. Ketiga, norma-norma yang harus ditaati dengan sanksi yang jelas dan efektif.

Putnam mendefinisikan modal sosial yaitu ciri-ciri kehidupan sosial-jaringan, norma, serta rasa percaya (trust) yang bisa membuat semua warga masyarakat tersebut bertindak lebih efektif guna mencapai tujuan tertentu (Fathy, 2019). Asosiasi dalam masyarakat melibatkan hubungan tatap muka. *Trust*,norma pertukaran, dan kapasitas untuk *civic engagement* dihasilkan melalui hubungan horizontal antara individu masyarakat yang semuanya menjadi substansi dalam masyarakat yang demokratis. Selain itu Putnam juga menjelaskan modal sosial sebagai: *pertama*, modal sosial diubah dari sesuatu yang didapat oleh individu kepada sesuatu yang dimiliki (atau tidak dimiliki) oleh individu lain. *Kedua*, modal sosial bisa dipertukarkan dengan masyarakat sipil atau modal sosial dihasilkan dari asosiasi sukarela, organisasi non-pemerintah yang berdasarkan kepercayaan. *Ketiga*, modal sosial menjadi sebuah hal yang secara normatif baik dan diberikan untuk mempromosikan pemerintah yang baik dan demokratis, dan menghasilkan keberlanjutan pertumbuhan ekonomi.

1. **Kebijakan Rehabilitasi**

Dalam Undang-Undang Nomr 35 Tahun 2009 rehabilitasi terbagi ke dalam 2 (dua) lingkup. Rehabilitasi medis merupakan proses kegiatan pengobatan secara terpadu untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan narkoba. Rehabilitasi sosial adalah suatu proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial, agar bekas pecandu narkotika dapat kembali melaksanakan fungsi dalam kehidupan masyarakat.

Kebijakan rehabilitasi dalam rangka penanganan penyalahguna narkoba, pemerintah menggunakan konsep dekriminalisasi. Sanksi rehabilitasi bagi penyalahguna narkoba dijadikan sebagai salah satu alternatif penghukuman dibandingkan kurungan. Kampanye massif telah dilakukan oleh pemerintah pada medio 2010an dengan jargon Gerakan Rehabilitasi 100 ribu pengguna narkoba dengan tujuan untuk menjaring seluas-luasnya para penyalahguna narkoba guna mendapatkan akses rehabilitasi.

Kebijakan rehabilitasi penyalahguna narkoba sebagai substitusi bentuk pemidanaan telah banyak mewarnai kebijakan penanggulangan narkoba di berbagai negara di dunia (Gunawan, 2016). Masa menjalani rehabilitasi diperhitungkan sebagai masa menjalani hukuman dan memberikan kewenangan kepada hakim untuk menghukum perkara pecandu narkotika dengan hukuman rehabilitasi terhadap tersangka.

Hukuman rehabilitasi dianggap sebagai pilihan terbaik bagi para penyalahguna narkoba. Beberapa pertimbangannya adalah narapidana narkoba sebagian besar termasuk kategori pemakai dan penyalahguna narkoba, jika dilihat dari aspek kesehatan merupakan orang-orang yang sakit. Kondisi tahanan di Indonesia yang tidak mendukung baik dari sisi over capacity maupun lingkungan tahanan yang berdampak negatif mempengaruhi kejiwaan narapidana dengan kategori penyalahguna narkoba menjadi lebih buruk.

Dalam menggarap program rehabilitasi 100 ribu pengguna narkoba dilakukan kerja sama antar lintas kementerian, antara lain Kementerian Kesehatan dan Kementerian Sosial dengan memanfaatkan fasilitas yang dimiliki. Aktor yang terlibat pada proses kebijakan ini hanyalah dari sektor pemerintah yang memiliki keterkaitan tugas pokok dan fungsinya. Belum ada bentuk dari keterlibatan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Capaian program rehabilitasi 100 ribu pengguna tersebut dinilai tidak efektif. Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Sekretariat Kabinet Republik Indonesia menyampaikan, pada tahun 2022 jumlah penyalahguna yang mendapatkan akses rehabilitasi secara nasional sebanyak 31.868 orang. Walaupun angka tersebut melampaui RPJMN namun belum memenuhi arahan Presiden untuk merehabilitasi 100 ribu penyalahguna per tahun (Sekretariat, 2023). Beberapa identifikasi masalah dalam pelaksanaan rehabilitasi ini dapat antara lain kondisi anggaran yang dimiliki oleh pemangku kepentingan. Sistem JKN yang belum meng-cover seluruh masyarakat sehingga pasien rehabilitasi masih banyak yang belum memiliki Kartu Indonesia Sehat/BPJS Kesehatan. Layanan rehabilitasi yang belum merata di seluruh wilayah Indonesia baik secara kualitas maupun kuantitas. Pemahaman mengenai pentingnya wajib lapor bagi penyalahguna yang belum cukup baik disosialisasikan ke masyarakat.

Sementara itu Ombudsman menilai program rehabilitasi 100 ribu penyalahguna narkoba tidak efektif. Kebijakan yang ditangani oleh 3 (tiga) kementerian/lembaga dianggap memboroskan negara dalam mengurusi satu masalah narkoba. Sinergitas antar lembaga tidak terlihat dan berjalan sendiri-sendiri (Ombudsman, 2018).

Kebijakan tersebut berlangsung hingga tahun 2019 dan berganti dengan program Pemulihan Berbasis Masyarakat (PBM). Pemerintah dalam hal ini BNN membentuk PBM dengan anggota yang terdiri dari unsur masyarakat. Kewenangan PBM yang diberikan oleh negara masih terbatas. PBM hanya bertugas dalam hal sosialisasi, pemetaan, dan penjangkauan saja. Data-data yang dikumpulkan secara kolektif oleh PBM digunakan sebagai basis data untuk penentuan kebijakan lebih lanjut. PBM tidak melaksanakan tindakan rehabilitasi terhadap klien akan tetapi intervensi rehabilitasi ini dilakukan oleh BNN di berbagai tingkatan.

Kemudian pada tahun 2021 kebijakan PBM mengalami perkembangan menjadi program Intevensi Berbasis Masyarakat (IBM). Pemerintah memberikan kewenangan lebih luas kepada komunitas masyarakat. Tidak hanya untuk melaksanakan sosialisasi, pemetaan, dan penjangkauan akan tetapi masyarakat diberikan tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan proses rehabilitasi terhadap klien dengan kategori pelayanan tingkat dasar.

Rehabilitasi melalui intervensi berbasis masyarakat merupakan kebijakan rehabilitasi penyalah guna narkoba yang dirancang dari masyarakat, untuk masyarakat, dan oleh masyarakat melalui agen pemulihan dengan memanfaatkan fasilitas dan potensi masyarakat dengan kearifan lokal. IBM ini menyasar pada penyalah guna dengan ambang batas rendah dengan layanan yang mudah diakses serta tidak membutuhkan persyaratan untuk terlibat didalamnya.

Agen pemulihan mengelola kewenangan yang diberikan pemerintah dengan memanfaatkan modal sosial yang ada. Tingkat kerawanan dan penyalahgunaan narkoba dapat dijangkau lebih mendalam. Obyek program rehabilitasi lebih tepat sasaran. Dinamika yang muncul dari proses rehabilitasi dapat dikelola. Karena agen lebih mengenal karakter, kebiasaan, dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab terhadap perencanaan, penjajakan elemen, penganggaran, peningkatan kapasitas, dan evaluasi program IBM.

1. **Prakarsa Pemerintah Sebagai Pijakan Awal**

Sebagai hulu program IBM, BNN menyelenggarakan workshop lintas sektor terkait. Instansi yang terlibat yaitu Polres, Kodim, Dinas Kesehatan, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Satuan Polisi Pamong Praja, Tim PKK, dan Karang Taruna. Forum ini fokus membahas penanganan narkoba melalui rehabilitasi oleh komunitas dengan membentuk IBM.

Pembahasan rapat adalah penentuan lokasi IBM dengan mengidentifikasi wilayah yang dipertimbangkan menjadi sasaran IBM. Kualifikasi pemetaan wilayah didapatkan dari stake holder yang memiliki sumber data yang berkualitas dan valid. Antara lain kondisi permasalahan narkoba di wilayah, layanan rehabilitasi medis atau sosial tidak tersedia, potensi partisipasi pemangku kepentingan lokal dan masyarakat, dan potensi jejaring untuk memenuhi kebutuhan pemulihan pengguna narkoba. Basis data ini menentukan keberhasilan dan keberlanjutan dari program IBM.

BNN berupaya menginternalisasi tujuan IBM kepada lintas sektor dan lintas tupoksi. Acapkali konsensus yang didapatkan hanya terjadi pada meja rapat/workshop dan tidak ada tindak lanjut yang konkret. Hal ini dirasa wajar mengingat setiap institusi memiliki tugas dan tanggung jawab masing-masing. Sehingga muncul skeptisme kewajiban di luar wewenang mereka. Namun kewajaran ini dikelola melalui komunikasi *desk to desk* kepada stakeholder guna memastikan konsensus.

Rapat koordinasi di wilayah lokasi IBM melibatkan semua unsur yang terdiri dari pemerintah desa, PKK, Karang Taruna, tokoh agama, tokoh masyarakat, serta para pelaku sektor usaha lokal. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa program IBM akan dijalankan dan seluruh elemen masyarakat berpartisipasi. Sebagai dasar legitimasi, BNN menerbitkan surat keputusan tentang penetapan wilayah lokasi program IBM.

1. **Keterlibatan Setiap Aktor Lintas Sektor**

Program IBM dijalankan oleh kolaborasi beberapa aktor. Setiap aktor memiliki tanggung jawab sesuai dengan konsensus. Aktor program IBM ini dapat dikelompokan menjadi dua berdasarkan peran yang dimainkan.

1. Aktor Utama

Pihak yang terlibat secara langsung menjalankan proses rehabilitasi. Keberlangsungan dan keberhasilan dari program IBM ditentukan oleh aktor ini.

* 1. BNN Kabupaten Purbalingga

Sebagai pemilik dan sekaligus penanggung jawab kebijakan IBM. BNN men-deliver program beserta hal teknis kepada aktor terkait dan pembentukan Agen Pemulihan. Alokasi anggaran program IBM berasal dari APBN sehingga dituntut kecermatan dan kehati-hatian dalam pengelolaan anggaran oleh Tim.

BNN melakukan monev berkala guna memastikan keberhasilan dari program ini. Kegiatan monev juga menjaring dinamika yang terjadi selama program IBM dijalankan oleh Tim.

* 1. Pemerintah Desa

Kepala Desa memiliki kewenangan menetapkan anggota Agen Pemulihan melalui Surat Keputusan. Pemilihan anggota diintervensi oleh pemerintah desa untuk memastikan anggota Tim adalah warga desa yang memiliki kapabilitas. Pemerintah desa memfasilitasi serta menggerakan unsur pemerintah untuk mendukung program IBM. Walaupun penganggaran program IBM berasal dari APBN BNN, pemerintah desa juga bisa mengalokasikan APBDes untuk mendukung IBM. Instrumen untuk dijadikan dasar dalam penggunaan APBDes sudah diatur dalam ketentuan Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 dan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Sehingga dibutuhkan political will dari Kepala Desa untuk menempatkan persoalan narkoba sebagai prioritas kegiatan di desa.

* 1. Agen Pemulihan

Merupakan ujung tombak dari kegiatan IBM. Dibentuk untuk menggerakan potensi dan menumbuhkan awareness masyarakat agar memiliki kepedulian terhadap pemulihan dan pencegahan kekambuhan klien yang notabene anggota masyarakat desa. Jumlah anggota minimal empat orang dan dapat ditambah menyesuaikan dengan kondisi. Syarat menjadi anggota adalah memiliki kesadaran dan komitmen akan keselamatan anggota masyarakatnya. Anggota agen merupakan gabungan dari berbagai unsur yaitu pemerintah desa, satuan pelindung masyarakat, tokoh agama dan masyarakat, tenaga kesehatan, anggota PKK, dan karang taruna. Agen Pemulihan memiliki tugas sebagai berikut:

1. Melakukan pemetaan situasi dan kondisi penyalahgunaan narkoba
2. Melakukan penjangkauan penyalahguna narkoba serta mengidentifikasi penggunaan narkoba
3. Melakukan layanan IBM yang terdiri dari layanan wajib dan layanan pilihan secara individu maupun kelompok
4. Melakukan dukungan pemulihan melalui bina lanjut dan penanganan kekambuhan
5. Melakukan rujukan ke layanan lanjut yang dibutuhkan bagi penyalahguna narkoba dengan berkoordinasi melalui BNN
6. Melibatkan mantan penyalahguna dan masyarakat untuk memberikan dukungan kepada penyalahguna narkoba
7. Aktor pendamping

Aktor ini bersifat sebagai pendukung dari pelaksanaan IBM. Mereka tidak terlibat secara langsung dalam hal teknis kegiatan IBM yang dilakukan oleh agen. Posisinya sebagai pengumpan dari hasil tindakan yang dilakukan oleh agen.

1. Forum Koordinasi Pimpinan Kecamatan

Forkopimcam sebagai penunjang kelancaran urusan publik di wilayahnya serta mewujudkan stabilitas keamanan lokal, penanganan konflik, serta koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi. Bertugas membangun sinergitas hubungan antar unsur guna mendukung pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal (PP12/2022 et al., 2022).

Diketuai oleh Camat dan beranggotakan Kapolsek dan Danramil. Babinsa dan Bhabinkamtibmas menjadi kepanjangan Polsek dan Koramil di wilayah. Situasi kamtibmas menjadi jaminan dari keberadaan Babinsa dan Bhabinkamtibmas. Data kewilayahan yang menyangkut potensi kerawanan bisa dikelola dengan upaya preventif. Sehingga program IBM dapat berjalan dengan kondusif dan tanpa eskalasi kerawanan sosial.

1. Pelaku Usaha Lokal

Secara kuantitas dan kualitas pelaku usaha di tingkat lokal tidak terlalu dominan dalam pengaruh kehidupan warga lokal. Keterlibatannya adalah pada fasilitasi bagi para klien rehabilitasi untuk mendapatkan lapangan kerja. Klien rehabilitasi yang selesai dan pulih, direkrut untuk bekerja pada pelaku usaha. Tanggung jawab pekerjaan yang diberikan menyesuaikan dengan kondisi dari klien rehabilitasi. Kontribusi dari pelaku usaha berbeda-beda pada setiap wilayah IBM. Tidak ada standar yang mutlak karena tidak dituntut untuk terlibat langsung dalam IBM. Keterlibatan pelaku usaha didasarkan pada kesadaran bahwa keselamatan dan masa depan dari a nggota masyarakat adalah tanggung jawab bersama.

1. **Kolektivitas Dalam Proses Pencapaian Tujuan**

Penjabaran di atas menunjukan bahwa program IBM dilakukan secara sistemik melibatkan beberapa aktor. BNN sebagai *leading institution* telah melakukan upaya untuk menyatukan nilai melalui sebuah forum yang diimplementasikan ke dalam tindakan oleh masing-masing aktor publik (Furqoni & Rosyadi, 2019). Konsep teoritis mengenai *collaborative governance* melalui pemberdayaan masyarakat yang mengintegrasikan modal sosial dapat digunakan untuk menjelaskan secara sederhana dari proses kolaborasi tersebut.

1. Dialog

Merupakan langkah awal pelaksanaan teknis IBM melalui kegiatan sosialisasi. Sosialisasi adalah kegiatan memberikan informasi kepada masyarakat yang dilakukan agen dengan melibatkan pemerintah lokal, tokoh masyarakat, dan berbagai pihak yang memiliki keterkaitan secara langsung maupun tidak langsung terhadap persoalan narkoba (*Layanan Informasi IBM*, n.d.). Tujuannya agar masyarakat memiliki pemahaman yang jelas mengenai manfaat dan pelaksanaan program IBM sehingga dapat memahami dan ikut berkontribusi dalam program IBM.

Sosialisasi dilaksanakan melalui berbagai forum yang ada di wilayah baik melalui rapat tingkat desa, kumpulan RT/RW, pengajian, dan lain sebagainya. Agen dapat melakukan sosialisasi bersama-sama dengan unsur lainnya seperti bidan desa maupun personil dari Babinsa dan Bhabinkamtibmas.

Melalui dialog, Agen juga melaksanakan kegiatan pemetaan dan penjangkauan. Bertujuan untuk mengidentifikasi gambaran dari penyalahgunaan narkoba di wilayah dan mengajak penyalahguna narkoba untuk mendapatkan layanan rehabilitasi secara persuasif. Agen berkomunikasi dengan tokoh-tokoh kunci untuk menggali informasi dan data yang ada di bawah permukaan. Termasuk untuk mengenali lingkungan sosial penyalahguna, jumlah pengguna, dan lokasi penyalahgunaan narkoba (BNN, 2021). Hasil proses dialog intensif dilanjutkan dengan langkah-langkah teknis layanan rehabilitasi yang dilakukan oleh Agen yang sebelumnya mendapatkan penguatan kapasitas.

1. Membangun Komitmen dan Kepercayaan

Dalam tata kelola kolaboratif diperlukan kepercayaan para pihak. Membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu dan memerlukan komitmen jangka panjang (Ansell & Gash, 2008). Bentuk komitmen dan kepercayaan dalam IBM dapat dilihat pada distribusi kewenangan dan anggaran yang diberikan oleh pemerintah kepada Agen Pemulihan.

Komitmen dan kepercayaan yang diterima Agen Perubahan dipenuhi dengan realisasi capaian klien rehabilitasi. Pencapaian target menjadi salah satu indikator kuantitatif bagaimana bentuk kepercayaan dan komitmen antar pihak.

Namun bangunan komitmen dan kepercayaan ini tidak serta merta terwujud dengan ideal di antara semua pihak. Dalam satu kasus di wilayah IBM, salah satu aktor tidak sepenuhnya memegang prinsip tersebut. Entah karena tidak konsekuen atau oportunis melihat peluang adanya anggaran yang bergulir di wilayah, tindakan dari pemerintah desa cukup mempengaruhi operasional dari IBM.

Dilain wilayah IBM, malah menggambarkan kondisi yang berbeda. Melihat outcome positif yang dihasilkan IBM yang dikerjakan melalui pemberdayaan masyarakat, pemerintah desa memperkuat komitmen dengan memberikan penguatan anggaran melalui APBDes pada tahun depan.

**KESIMPULAN**

Penanganan persoalan narkoba melalui kebijakan rehabilitasi mengalami perubahan yang disesuaikan dengan kondisi dan tantangan global. Perubahan kebijakan rehabilitasi didasarkan adanya ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan rehabilitasi yang dilaksanakan oleh beberapa kementerian/lembaga. Hasil identifikasi problematika tersebut kemudian menjadi rumusan untuk memodifikasi kebijakan menjadi rehabilitasi berbasis komunal partisipatif. Dengan konsep kebijakan yang berubah tersebut, tata kerja dan proses implementasinya juga turut berubah. Aktor-aktor yang terlibat semakin beragam dan terjadi sharing tugas dan tanggung jawab serta kewenangan di antara para aktor. Keterlibatan nilai-nilai lokal dalam bentuk modal sosial menjadi alat bagi aktor lokal untuk menjalankan perannya.

Kami sampai pada satu titik kesimpulan bahwa model kebijakan dalam mengatasi persoalan narkoba melalui modal sosial dan pemberdayaan masyarakat menunjukan adanya pijakan konsep-konsep dari *collaborative governance* walaupun tidak sesempurna dijalankan. Terlihat pada kurangnya keterlibatan aktor dari sektor dunia usaha yang seharusnya bisa diharapkan berkontribusi lebih. Bahkan di lokasi IBM lain menunjukan tidak adanya kolaborasi dari swasta. Kasuistik tersebut tidak lantas melunturkan tidak berjalannya model *collaborative governance*.

Pemerintah sebagai pemrakarsa kebijakan, keterlibatan lintas sektor, sharing kewenangan, dan adanya konsensus yang dihasilkan melalui forum formal menunjukan beberapa indikator dari tata kelola kolaborasi yang dijalankan dalam mengatasi persoalan publik. Namun ada residu tertinggal dalam model kebijakan collaborative governance. Komitmen dan kepercayaan pada tataran lokal seringnya menjadi penghambat keberlanjutan pelaksanaan program. Adanya relasi kuasa antara pemerintah lokal dengan Agen yang notabene adalah anggota warganya berakibat tersanderanya gerak agen dalam mengelola kegiatan.

Sebagai penutup, diperlukan mekanisme yang lebih mendalam mengenai pengelolaan komitmen dan kepercayaan pada tingkat lokal. Mengingat pemerintah lokal memiliki posisi krusial dalam keberhasilan IBM. Selain itu, perlu intervensi pemerintah terhadap wilayah IBM yang telah selesai untuk menjamin keberlanjutan program rehabilitasi.

**DAFTAR PUSTAKA**

Ahmad, J. (2018). Desain Penelitian Analisis Isi (Content Analysis). *Jurnal Analisis Isi*, *5*(9), 1–20. https://www.academia.edu/download/81413125/DesainPenelitianContentAnalysis\_revisedJumalAhmad.pdf

Andhika, L. R. (2019). Pemodelan Kebijakan Publik : Tinjauan Dan Analisis Untuk Risalah Kebijakan Pemerintah ( Public Policy Modeling : Overview and Analysis for Government Policy Brief ). *Jurnal Riset Pembangunan*, *2*, 22–35

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

BNN. (2021). *Pedoman Pelaksanaan Intervensi Berbasis Masyarakat. Deputi Rehabilitasi*.

Davies, A. L., & White, R. M. (2012). Collaboration in natural resource governance: Reconciling stakeholder expectations in deer management in Scotland. *Journal of Environmental Management*, *112*, 160–169. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.07.032

Fathy, R. (2019). Modal Sosial: Konsep, Inklusivitas dan Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, *6*(1), 1. https://doi.org/10.22146/jps.v6i1.47463

Fukuyama, F. (1996). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Simon and Schuster.

Furqoni, I., & Rosyadi, S. (2019). Collaborative Governance in Corporate Social Responsibility Forum in Banyumas Regency. *Jurnal Bina Praja*, *21*, 209–217. https://doi.org/10.21787/jbp.11.2019.209-217

Gunawan, G. (2016). Dekriminalisasi Pecandu Narkotika: Pergeseran Pendekatan Dan Implikasi Kebijakan Penanganan Pecandu Narkotika Di Indonesia. *Sosio Informa*, *2*(3), 239–258. https://doi.org/10.33007/inf.v2i3.339

*IDR-2022.pdf*. (n.d.).

Kusbandrijo, B. (2020, August 30). Apa itu Collaborative governance. <https://publik.untag-sby.ac.id/berita-76-apa-itu-collaborative-governance-.html>

*Layanan Informasi IBM*. (n.d.).

Maryani, D., & Nainggolan, R. R. E. (2019). *Pemberdayaan masyarakat*. Deepublish.

Mungkasa, O. (2020, July 7). *Tata Kelola Kolaboratif : Menata Kolaborasi Pemangku Kepentingan*. <https://issuu.com/oswarmungkasa/docs/tata_kelola_kolaboratif_240620_finalom>

Muslih Faozanudin dkk, (2022). Pemberdayaan Masyarakat Dialektika Partisipasi Publik dan Pembangunan

Ombudsman. (2018). *Ombudsman: Program Rehabilitasi 100 Ribu Pencandu Narkoba Tak Efektif*. https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-program-rehabilitasi-100-ribu-pencandu-narkoba-tak-efektif

Pemasyarakatan, D. J. (2023). *Laporan Jumlah Penghuni Khusus*. https://sdppublik.ditjenpas.go.id/analisa/laporan-penghuni-khusus-2019

PP12/2022, UUD/1945, UU23/2014, & UU11/2020. (2022). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Forum Koordinasi Pimpinan Di Daerah. *Pemerintah Republik Indonesia*, *12*. https://jdih.setkab.go.id/PUUdoc/176667/Salinan\_PP\_Nomor\_12\_Tahun\_2022.pdf

Purwo Santoso. (2010). Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik. In Utan Parlindungan (Ed.), *Kebijakan Publik*. Research Center for Politics and Government (PolGov-UGM).

Pusiknas Polri. *Rilis 2022: Indonesia Pasar Potensial Jaringan Narkoba*. <https://pusiknas.polri.go.id/detail_artikel/rilis_2022:_indonesia_pasar_potensial_jaringan_narkoba#:~:text=Sepanjang%202022%2C%20Polri%20mengungkap%2039.709,di%202021%20sebanyak%2040.320%20perkara>.

Rosyadi, S., Sabiq, A., Ahmad, A. A., & Nuryanti. (2022). The Indonesian Government Capacity in Responding to the COVID-19 Impacts on the Creative Economy Sector. *SAGE Open*, *12*(2), 1–16. https://doi.org/10.1177/21582440221105820

Sekretariat, K. (2023). *Penanggulangan Bahaya Narkotika Melalui Rehabilitasi*. https://setkab.go.id/penanggulangan-bahaya-narkotika-melalui-rehabilitasi/

Syahra, R. (2003). Modal sosial: Konsep dan aplikasi. *Jurnal Masyarakat Dan Budaya*, *5*(1), 1–22. http://www.jurnalmasyarakatdanbudaya.com/index.php/jmb/article/view/256

|  |
| --- |
| **This work is licensed under a** [**Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License**](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) |