

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGENDALIAN NARKOBA ANTARA BADAN NARKOTIKA NASIONAL PROVINSI JAWA TIMUR DENGAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT

DANIAR RIZKY UTAMI

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

ABSTRACT

The research aims to describe the collaborative governance in drug control in East Java Province. The research was conducted by using descriptive qualitative research method with informant determination purposively and snow ball technique. The data obtained comes from document studies, observations, and in-depth interviews. The process of data analysis is done by reducing, and organizing data, as well as drawing conclusions to obtain answers from research questions. Then the validity of the data is tested through triangulation of sources so that the data presented is a valid data. The research results show that collaborative governance is carried out by looking at the eight criteria of successful collaborative governance in relation to the three indicators of the P4GN Policy program implementation i.e. prevention, eradication and P4GN Policy. This is evident from the five criteria of collaborative governance that are still not fulfilled, especially the criteria of distributive accountability and access to resources in P4GN Policy indicator. These criteria indicate a lack of community involvement in collaboration forums, and the availability of unavailable financial resources. Based on this, the researcher gives advice to BNN of East Java Province as a government who handles drug control issues and P4GN Policy implementers to further enhance the role of private and community in creating collaborative governance. It also requires collaborative resource management with appropriate mechanisms for the development of drug control in East Java Province. Then the suggestion for further research is to be more focused on the factors that led to the need for collaborative governance involving the community, and the extent involvement of each actors in that collaborative governance.

Keywords: Collaborative Governance, Drug Control, Collaboration Actors.

Pendahuluan

Pemerintahan yang baik menjadi suatu isu besar bagi Negara Indonesia. Pemerintah sebagai aktor yang memiliki kewajiban melakukan aktivitasnya secara mandiri. Kebijakan publik merupakan bagian yang perlu dipenuhi. Dimana dalam menyelenggarakan kebijakan publik ada keterlibatan kepentingan semua unsur *governance* yaitu pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, sehingga dianggap memiliki pengaruh besar terhadap aspek-aspek fungsi pemerintah lainnya.

Menyikapi keadaan demikian, terdapat tren yang utamanya memanfaatkan aktor di luar pemerintahan. Tren ini selaras dengan adanya pergeseran monopoli pemerintah menjadi melibatkan aktor privat (profit dan non-profit) dan masyarakat, atau disebut *governance*. Kemudian, pelaksanaan jejaring yang, secara umum bersifat kolaborasi. Oleh karena itu, struktur *governance* dapat disebut juga sebagai *collaborarchy*, yaitu tidak berbentuk *top-down* atau *bottom-up*, melainkan jejaring dan egalitarian.¹ Berdasarkan hal ini, maka salah satu

strategi baik yang dapat dilakukan oleh pemerintah, adalah dengan melakukan kolaborasi, dan bagaimana melakukan kolaborasi dengan para aktor tersebut.

Tindakan kolaborasi dalam istilah Ilmu Administrasi Negara dikenal dengan *Collaborative Governance*, atau juga *Collaborative Public Management*, dan *Collaborative Network Management*. Penggunaan istilah secara umum mempunyai esensi sama, namun terdapat ahli yang mengatakan masing-masing memiliki ciri khas tersendiri, terutama cakupan penggunaannya.² Peneliti menggunakan istilah *Collaborative Governance*, dikarenakan melihat bentuk permasalahan yang dikaji adalah tingkat (berangkat dari internasional), walaupun pengkajian dikhususkan pada lingkup daerah, sehingga penggunaan kata *Collaborative Governance* secara langsung mempermudah memahami, bahwa kolaborasi yang dilakukan adalah luas, tidak sekedar untuk manajemen, jejaring, serta pelayanan program,

¹ Agranoff, Robert. 2012. *Collaborative to Manage A Primer For Public Sector*. Washington D.C: Georgetown University Press. Hal: 227

² Kapucu, Naim, Farhold Yuldashev, & Erlan Bakiev (2009), 'Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences', *European Journal of Economic and Political Studies*. Vol.2 No.1. Hal 39-60

namun lebih kepada bagaimana pelaksanaan program.

Asal mula kolaborasi dalam *governance* terdapat dari berbagai disiplin studi-seperti studi hubungan antar pemerintah, tindakan kolektif, keterlibatan masyarakat dan swasta, penggerakan masyarakat, demokrasi deliberatif, serta manajemen publik lintas sektor.³

Collaborative Governance adanya suatu perjanjian atau kerjasama dimana satu atau lebih agensi publik dan *stakeholders* non-pemerintah dalam proses pembuatan keputusan kolektif yang bersifat formal, berdasarkan konsensus, dan bersifat deliberatif yang bertujuan membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, atau manajemen program/aset-aset publik. Tindakan ini secara mendasar merupakan proses berbentuk siklus, dengan adanya interaksi yang memerlukan komunikasi yang baik, pemahaman bersama yang dilakukan dengan adanya penggerakan prinsip bersama (*principled engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*), serta kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*).⁴

Tabel di bawah ini merupakan jumlah penangkapan tersangka kasus narkoba, psikotropika, dan bahan aditif lainnya di Indonesia tahun 2015.

Tabel 1.1 Pemingkatan Penangkapan Tersangka Kasus Narkotika, Psikotropika, dan Bahan Aditif Lainnya Per Provinsi Tahun 2015.

No	PROVINSI	Tahun 2015		
		Present ase (%)	Jumlah Tersangka	Peringkat
1	2	3	4	5
1.	Jawa Timur	21,9	10.945	I.
2.	DKI Jakarta	13,6	6.855	II.
3.	Sumatera Utara	12,5	6.265	III.
4.	Jawa Barat	6,3	3.157	IV.
5.	Kalimantan Selatan	4,6	2.319	V.
6.	Sumatera Selatan	3,7	1.859	VI.
7.	Kalimantan Timur	3,5	1.748	VII.
8.	Lampung	3,5	1.745	VIII.
9.	Aceh	3,4	1.687	IX.
10.	Riau	3,4	1.627	X.

³ Emerson, Nabatchi, & Balogh. "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22:6. 1-29

⁴ Emerson, Nabatchi, & Balogh. Loc. Cit

11.	Sulawesi Selatan	3,4	1.621	XI.
12.	Jawa Tengah	3,3	1.595	XII.
13.	Bali	2,5	1.025	XIII.
14.	Sulawesi Utara	2,1	988	XIV.
15.	Sumatera Barat	1,7	834	XV.
16.	Jambi	1,6	782	XVI.
17.	Kalimantan Tengah	1,2	609	XVII.
18.	Kepulauan Riau	1,1	587	XVIII.
19.	D.I Yogyakarta	1	531	XIX.
20.	Kalimantan Barat	0,9	472	XX.
21.	Sulawesi Tenggara	0,8	404	XXI.
22.	Banten	0,7	372	XXII.
23.	Nusa Tenggara Barat	0,7	313	XXIII.
24.	Bangka Belitung	0,6	304	XXIV.
25.	Sulawesi Tengah	0,6	302	XXV.
26.	Bengkulu	0,5	299	XXVI.
27.	Papua	0,3	163	XXVII.
28.	Nusa Tenggara Timur	0,15	72	XXVIII.
29.	Papua Barat	0,14	69	XXIX.
30.	Maluku	0,11	56	XXX.
31.	Maluku Utara	0,1	50	XXXI.
32.	Gorontalo	0,1	33	XXXII.
Jumlah		100	50.178	

Sumber data: Kepolisian Negara Republik Indonesia, Maret 2016

Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa jumlah penangkapan tersangka peringkat 1 (satu) yakni Provinsi Jawa Timur, sebanyak 10.945 Jiwa. Maka kondisi ini merupakan kondisi yang sangat memperhatikan. Negara Indonesia ini terutama Provinsi Jawa Timur memerlukan perubahan dan memiliki cita-cita yang tinggi untuk dapat membentuk suatu kestabilan nasional. Karena itu Pemerintah memberlakukan Undang-undang untuk penyalahgunaan Narkoba yaitu Undang-undang No. 35 tahun 2009 tentang Narkoba, bahwa penyalahgunaan narkoba merupakan penggunaan narkoba yang tanpa ijin dan tidak memiliki hak

No	Provinsi	Jumlah penduduk (jiwa)	Pravale nsi (%)	Jumlah penyalahguna (jiwa)
1.	Jawa Barat	32.185.400	2,5	804.635
2.	Jawa Timur	27.189.100	2	636.000
3.	DKI Jakarta	7.026.400	7	491.848
4.	Jawa Tengah	23.376.700	1,9	444.157
5.	Utara Sumatera	9.839.100	3	295.137
6.	Banten	8.233.400	2,1	172.901
7.	Riau Sumatera	4.787.564	2,1	100.539
8.	Selatan Sumatera	5.535.400	1,5	83.031
9.	Yogyakarta	2.593.000	2,8	72.604
10.	Lampung	3.024.300	2	60.486
11.	Bengkulu	5.925.300	1,4	53.328
12.	Aceh Sumatera	3.309.500	0,9	46.333
13.	Barat Kepulauan	1.045.136	1,4	44.941
14.	Riau	2.224.400	4,3	33.366
15.	Jambi	1.377.600	1,5	19.286
16.	Bangka Belitung	793.000	1,6	12.688

menggunakan narkoba.

Indonesia juga menjadi sasaran bagi para pengedar narkoba, karena di Indonesia para pengedar narkoba bisa menjual barang haram tersebut dengan mudah karena masih kurangnya pengawasan. Penyalahgunaan narkoba serta peredarannya yang telah mencapai seluruh penjuru daerah dan tidak lagi mengenal strata sosial masyarakat, penyalahgunaan narkoba saat ini tidak hanya menjangkau kalangan yang tidak berpendidikan saja akan tetapi penyalahgunaan narkoba telah menyebar di semua kalangan bahkan sampai pada kalangan berpendidikan.

Jumlah penduduk di Indonesia saat ini sekitar 250 juta jiwa, sehingga kurang lebih 6,3 % dari jumlah penduduk tersebut adalah penduduk Provinsi Jawa Timur yang mencapai 40 juta jiwa. Dari 4,9 juta jiwa pengguna narkoba di Indonesia, 400 ribu jiwa pengguna narkoba diantaranya berada di Jawa Timur. Peningkatan pengguna narkoba di Jawa Timur mencapai 0,2% dari seluruh jumlah penduduk Jawa Timur.

Provinsi Jawa Timur adalah salah satu wilayah yang tingkat penyalahgunaannya tertinggi di Indonesia. Berdasarkan data yang diperoleh dari BNNP Jawa Timur dapat dilihat dari 2 tahun terakhir jumlah penyalahguna narkotika di wilayah Jawa Timur mengalami kenaikan.

Tabel 1.3 Jumlah Penyalahguna Narkoba di Provinsi Jawa Timur

Tahun			
2015	Prosentase (%)	2016	Prosentase (%)
611.800 jiwa	1,8	636.000 jiwa	2

Sumber: Data BNN. 2016 (data diolah)

Tabel di bawah ini merupakan beberapa Provinsi yang termasuk kedalam zona merah penyalahgunaan narkoba di Indonesia.

Tabel 1.2 Jumlah penyalahgunaan Narkoba

Berdasarkan Provinsi di Indonesia Tahun 2016

Sumber: Data diolah oleh peneliti, tahun 2016

(Dokumen BNN Republik Indonesia)

Berdasarkan hasil survey Badan Narkotika Nasional (BNN) Republik Indonesia diperoleh data bahwa penyalahgunaan narkoba di Indonesia semakin meningkat setiap tahun. Jumlah penyalahguna narkoba diperkirakan ada sebanyak 3,8 juta sampai 4,1 juta orang di Indonesia yang pernah memakai narkoba dalam setahun terakhir (*current users*) yaitu pada tahun 2014 pada kelompok usia 10-59 tahun. Jadi, ada sekitar 1 dari 44 sampai 48 orang berusia 10-59 tahun masih atau pernah pakai narkoba pada tahun 2014. Angka tersebut terus meningkat dengan merujuk hasil penelitian yang dilakukan Badan Narkotika Nasional dengan Pusat penelitian kesehatan (Puslitkes) UI dan diperkirakan pengguna narkoba jumlah pengguna narkoba mencapai 5,8 juta jiwa pada tahun 2015. Terutama Provinsi Jawa Timur menjadi urutan ke-2 dengan jumlah penyalahguna terbanyak. Melihat perkembangan kasus penyalahgunaan narkoba tersebut di Indonesia, apabila tidak ada upaya-upaya *preventif* dari pemerintah maka dapat dipastikan ketersediaan dan penyalahgunaan narkoba akan terus meningkat.

Memberantas tindak kejahatan penyalahgunaan narkoba bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan. Terlebih modus peredaran narkoba pada saat ini mempunyai banyak trik atau cara yang lebih rapi, sehingga sulit untuk terdeteksi oleh masyarakat atau aparat keamanan. Oleh karena itu peran masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang narkotika pasal 104 yang berbunyi, "Masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta membantu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika". Badan Narkotika Nasional (BNN) merupakan sebuah lembaga non struktural Indonesia yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Untuk memperlancar dan mempermudah pelaksanaan dan penyelenggaraan tugas dan fungsi BNN, maka di tingkat Kabupaten dibentuk Badan Narkotika Kabupaten (BNK).

Melalui BNN Provinsi Jawa Timur, pemerintah memberikan wewenang untuk mengatasi permasalahan narkoba yang ada di Provinsi Jawa Timur. Salah satu cara mengatasi permasalahan narkoba tersebut yaitu dengan cara menjalankan kebijakan Pencegahan, dan Pemberantasan Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Provinsi Jawa Timur, dengan harapan masalah penyalahgunaan narkoba di Provinsi Jawa Timur ini dapat diminimalisir serta dapat teratasi.

Disamping diperkuat dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah serta Peraturan Presiden, untuk melibatkan seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan Program P4GN, diperkuat dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional di Bidang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (Jakstranas P4GN) Tahun 2011-2015.

Studi pertama dari penelitian ini yang dilakukan oleh Muhammad Muqorrobin Ist berjudul *Proses Collaborative Governance* dalam Bidang Kesehatan (Studi Deskriptif Pelaksanaan Kolaborasi Pengendalian Penyakit TB-HIV di Kabupaten Blitar) pada tahun 2016. Penelitian tersebut bertujuan bagaimana kolaborasi lintas sektoral tersebut berlangsung. Sesuai dengan bidang administrasi publik, yang tentunya melihat dengan pendekatan teori yang telah dipilih. Metode yang digunakan penelitian kualitatif. Hasil penelitian tersebut, menemukan bahwa proses kolaborasi belum berjalan maksimal. Hal ini terlihat dari indikator dinamika kolaborasi masih belum efektif, yakni pada sub indikator penerapan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama yang belum terbentuk dengan baik dan merata, yang berpengaruh besar terhadap indikator tindakan-tindakan kolaborasi.⁵

Penelitian terdahulu yang telah membahas mengenai kebijakan P4GN oleh Qomariyatus Sholihah dengan judul Efektivitas Program P4GN Terhadap Pencegahan Penyalahgunaan NAPZA. Penelitian ini secara tidak langsung membahas Program P4GN bidang pencegahan yang mempunyai tugas melaksanakan kebijakan teknis P4GN di bidang pencegahan dalam wilayah kerja dengan fungsi pelaksanaan desiminasi informasi P4GN di bidang pencegahan, pelaksanaan advokasi P4GN di bidang pencegahan dan pelaksanaan bimbingan teknis P4GN

⁵ Muqorrobin, Mugammad. 2016. *Proses Collaborative Governance* dalam Bidang Kesehatan (Studi Deskriptif Pelaksanaan Kolaborasi Pengendalian Penyakit TB-HIV di Kabupaten Blitar). Surabaya: Universitas Airlangga

di bidang pencegahan dengan arah kegiatan yaitu mendekati layanan informasi program P4GN bidang pencegahan kepada masyarakat dengan melakukan tugas seperti wahana diseminasi, sosialisasi dan pembentukan kader.⁶

Sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian tersebut juga berkaitan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan karena kedua penelitian ini akan sama-sama membahas program dalam Kebijakan Program P4GN yang sama-sama melibatkan pemerintah dalam analisisnya. Namun jika dalam penelitian yang ditulis oleh Qomariyatus Sholihah hanya menjelaskan efektifitas dengan menjelaskan banyak cara yang dapat dilakukan oleh BNN, Pemerintah dan seluruh komponen masyarakat.

Selain itu terdapat penelitian terdahulu yang membahas mengenai hasil dari implementasi dari program P4GN yang ditulis oleh Tri wulandari dengan judul Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) Pada Kalangan Pelajar di BNNP DIY. Hasil dari implementasi adalah bertambahnya peserta yang mendapatkan sosialisasi, terbentuknya kader anti narkoba, dan sekolah yang membuat program dalam upaya P4GN. Selain itu peneliti juga memberikan saran, hendaknya BNNP DIY bisa membuat jejaring dengan sekolah-sekolah untuk memudahkan koordinasi, serta dapat menjalin kerjasama dengan Dipora (Dinas Pemudaran Olahraga) DI Yogyakarta untuk memetakan, sehingga program bisa tepat sasaran. Peneliti memberikan rekomendasi yaitu adanya program seperti pengembangan diri untuk orang yang berindikasi menggunakan narkoba.⁷ Penelitian mengenai implementasi tersebut memang pada akhirnya peneliti memberikan saran dari hasil implementasi tersebut dengan membuat jejaring dengan sekolah-sekolah untuk memudahkan koordinasi, serta dapat menjalin kerjasama dengan Dipora (Dinas Pemudaran Olahraga) di Yogyakarta untuk memetakan, sehingga program bisa tepat sasaran. Dan juga peneliti memberikan rekomendasi yaitu adanya program seperti pengembangan diri untuk orang yang berindikasi menggunakan narkoba.

Dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba ini BNN Jawa Timur mempunyai strategi

⁶ Sholihah, Qomariyatus. 2015. Efektivitas Program P4GN Terhadap Pencegahan Penyalahgunaan NAPZA. Universitas Lambung Mangkurat. KEMAS 10 (2). Hal. 153-159

⁷ Wulandari, Tri. "Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) Pada Kalangan Pelajar di BNNP DIY", *Jurnal Kebijakan Publik*, 5:5. 2016. 466-477

untuk mencegah dan memberantas peredaran narkoba di wilayahnya. Berdasarkan awal pembentukan kebijakan, seharusnya Kebijakan P4GN ini sudah ada sejak 1976 namun hingga saat ini kasus penyalagunaan narkoba semakin hari cenderung semakin meningkat. Saat ini upaya penanggulangan penyalahgunaan narkoba yang dilakukan oleh lembaga formal pemerintah (BNN, POLRI, Kemenkumham, Kementerian sosial, Kementerian kesehatan, Kejaksaan Agung, dan Kementerian dalam Negeri) belum saling mempengaruhi terhadap kebijakan P4GN ini, karena ruang lingkupnya hanya POLRI dan BNN yang terkesan melaksanakan.

Kerangka Teori Governance

Governance dalam penelitian ini merujuk pada lingkungan publik, dengan adanya ciri interaksi aktor pemerintah, privat (profit maupun non-profit), serta partisipasi masyarakat yang berstruktur jejaring dan secara bersama melakukan berbagai pembuatan keputusan dan tindakan-tindakan dalam rangka mencapai tujuan publik. Penerapan *governance* di bidang narkoba merupakan tren yang berkembang pesat. Pengendalian narkoba adalah suatu upaya yang dilakukan oleh setiap lembaga untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan narkoba serta mengajak dan mengarahkan masyarakat untuk berperilaku sesuai dengan nilai dan norma yang telah ditetapkan/di berlakukan.

New Public Governance

NPG adalah strategi alternatif pemerintah yang sangat tepat dalam menjawab tantangan semua permasalahan publik yang kompleks dan dalam hal ini dibutuhkan peran aktor privat (profit maupun non profit). Di dalamnya, terdapat penekanan penggunaan dari teori jejaring dalam pola hubungan perlu dijelaskan lebih lanjut, yang menjembatani (sebagai lingkungan) terbentuknya *Collaborative Governance*.

Network Governance

Jejaring dalam *governance* merupakan hal mutlak, dipengaruhi berbagai tren penyebab dan terdapat karakteristik interdependensi, manajemen kompleksitas jejaring, pembentukan kolaborasi, serta penyelesaian permasalahan publik. Hubungan *Network Governance* dengan kemunculan kolaborasi sangatlah jelas, dapat dilihat dari pengertian jejaring itu sendiri dan tipe-tipenya, khususnya *Action Networks*. Agranoff mengemukakan *network* bukanlah struktur hirarki, melainkan "*collaborarchies*" atau kolaborarkis (yakni istilah yang digunakan Agranoff untuk menyatakan inti *networks*).

Collaborative Governance

Suatu proses dari stuktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (pemerintah, privat profit/non-profit) yang membentuk kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus, munculnya interaksi formal dan informal yang terjadi, pembuatan dan pengembangan norma-norma di dalam interaksi yang memiliki sifat mutual (saling menguntungkan) dalam membuat nilai-nilai publik sebagai hasil umum dari tujuan bersama. Maka demikian, di dalam kolaborasi interaksi yang timbul bersifat egaliter (juga dikenal sebagai *collaborarchy*) yakni semua aktor memiliki kedudukan yang sama.

Kriteria Penilaian Keberhasilan Collaborative Governance

Collaborative Governance lahir dari hubungan yang saling ketergantungan dan terjalin antar pihak atau antar stakeholders. *Collaborative Governance* dapat dijelaskan proses yang mengkaitkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor *governance*. Terdapat kriteria yang menjadikan penilaian sejauh mana keberhasilan dari *Collaborative Governance* yakni *Governance, Networked Structure, Commitment to a Common Purpose, Trust among the Participants, Access to Authority, Distributive Accountability or Responsibility, Information Sharing, Access to Resources*.

Pengendalian Narkoba

Pengendalian adalah salah satu fungsi manajemen yang berupa mengadakan penilaian, bila perlu mengadakan koreksi apabila terdapat kesalahan pada pelaksanaannya. Dalam hal ini kolaborasi antara BNNP Jawa Timur dengan LSM dalam melaksanakan Kebijakan P4GN adalah salah satu dari pelaksanaan program pengendalian narkoba.

Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN)

Instrumen pemerintah yang terdiri dari beberapa rangkaian tindakan atau kegiatan yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah sebagai tindakan kelanjutan dari tuntutan berbagai elemen-elemen masyarakat karena munculnya permasalahan di dalam masyarakat maupun birokrasi yang kemudian lahirnya suatu peraturan pemerintah yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh lingkungan pemerintah. Tindakan melakukan Kebijakan P4GN yang dibuat oleh pemerintah dan dilakukan oleh Badan Narkotika Nasional.

Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.⁸ Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni tipe deskriptif.

Lokasi penelitian adalah suatu tempat atau wilayah dimana penelitian tersebut dilaksanakan. Penelitian ini dilaksanakan di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Timur yang tepatnya berada di Kota Surabaya. Dikarenakan Provinsi Jawa Timur adalah provinsi dengan jumlah penangkapan tersangka kasus narkoba, psikotropika, dan zat aditif lainnya yang mencapai 10.945 jiwa dan menempati peringkat ke-1 (satu) pada tahun 2015. Dan pada tahun 2016 Provinsi Jawa Timur menempati posisi ke-2 (dua) dengan jumlah penyalahguna terbanyak se-Provinsi di Indonesia.

Penentuan sumber data pada orang yang dipilih dilakukan secara purposive. Makna purposive yakni teknik penentuan informan dengan pertimbangan dengan tujuan tertentu. Selanjutnya menggunakan teknik snow ball. Dengan menggunakan metode pengumpulan data berupa studi dokumen serta wawancara atau interview yang sudah ditentukan oleh peneliti berdasarkan Instruksi Presiden dan Peraturan Perundang-Undangan terkait pengendalian narkoba untuk memberikan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

Teknik uji keabsahan data dinyatakan sah apabila didalamnya memiliki derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian. Setelah empat kriteria tersebut terpenuhi, kemudian diuji keabsahannya pada data penelitian mengenai kebijakan P4GN dalam pengendalian narkoba di Provinsi Jawa Timur akan dilakukan dengan metode triangulasi. Teknik triangulasi terdiri menjadi tiga yakni Triangulasi sumber data, Triangulasi metode, dan Triangulasi teori.

Hasil dan Pembahasan Pencegahan

Indikator pertama pemerintahan kolaboratif pencegahan pada pengendalian narkoba ada beberapa criteria yang telah terpenuhi yakni *Governance*, *Commitment to a Common Purpose*, *Access to Authority* dan *Trust Among The Participants*. Hal ini terlihat dari pelaksanaan kolaborasi memang ada bersama LSM. Pada aspek komitmen juga menunjukkan antar LSM dan BNNP Jawa Timur sudah terjalin. Selain itu adanya kepercayaan antara BNNP Jawa Timur dengan LSM yang turut berpartisipasi pada pelaksanaan program-program

pengendalian narkoba. Sedangkan kelima kriteria lainnya belum terpenuhi karena masih adanya hirarki kekuasaan dalam pelaksanaan program-program pengendalian narkoba seperti program P4GN, adanya dominasi keterlibatan dari pemerintah, arah kebijakan menggunakan pendekatan top-down, pembuatan keputusannya kurang melibatkan stakeholders lain, belum ada kejelasan dan kemudahan akses informasi bagi masing-masing stakeholders, serta ketersediaan sumber keuangan masing belum mencukupi.

Pemberantasan

Pada tahap kedua pemerintahan kolaboratif tidak ada satupun kriteria yang telah terpenuhi. Hal ini terlihat dari stakeholders yang mempercayakan tugasnya kepada pihak-pihak yang dilibatkan dalam forum. Sehingga kedelapan kriteria lainnya belum terpenuhi karena tidak adanya kolaborasi bersama LSM, tidak adanya stakeholders LSM yang dipercayakan, masih adanya hirarki kekuasaan dalam pengambilan keputusan kebijakan, komitmen yang terjalin mengutamakan pihak-pihak yang menawarkan bantuannya, tata kelolanya di dominasi oleh Pemerintah Provinsi terutama BNNP Jawa Timur, masih adanya kecenderungan kewenangan yang ditentukan oleh salah satu pihak, pembuatan keputusannya kurang melibatkan stakeholders lain, belum ada kejelasan pembagian informasi dan adanya keterbatasan akses bagi yang bukan anggota, serta ketersediaan sumber keuangan tetap dari BNNP Jawa Timur sendiri.

Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN)

Bahwa ada beberapa kriteria yang telah terpenuhi yakni *Commitment to a Common Purpose*, *Trust Among The Participants*, *Access to Authority*, dan *Information Sharing*. Hal ini terlihat dari adanya komitmen dan kepercayaan, juga akses kewenangan dan pembagian informasi pada masing-masing aktor stakeholders terutama bidang Pencegahan dan ketiga LSM untuk menghasilkan program-program pengendalian narkoba terutama pada P4GN. Sedangkan kelima kriteria lainnya belum terpenuhi karena masih adanya hirarki kekuasaan yang ditentukan oleh pusat pada perencanaan kolaboratifnya, arah kebijakan menggunakan pendekatan top-down, sumber daya yang diperoleh hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu, masih adanya kecenderungan kewenangan yang ditentukan oleh salah satu pihak, pembuatan keputusannya kurang melibatkan stakeholders lain serta ketersediaan sumber keuangan masih belum mencukupi.

⁸ Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif dan R dan D*. Bandung: Alfabeta. Hal. 2

Kesimpulan

Berdasarkan hasil temuan data di lapangan yang telah disajikan dan dianalisis sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa bentuk pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian narkoba di Provinsi Jawa Timur yang dilakukan melalui tiga indikator yakni Pencegahan, Pemberantasan, dan Kebijakan Pencegahan, dan Pemberantasan Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba. Hal ini terlihat dari kriteria pemerintahan kolaboratif yang masih belum terpenuhi terutama kriteria *Distributive Accountability/Responsibility* dan *Access to Resources* pada indikator Pencegahan.

Berdasarkan kesimpulan kriteria keberhasilan kolaborasi diatas, dapat disimpulkan bahwa kriteria yang kuat adalah *governance, commitment to a common purpose, trust among the participants, access to authority, distributive accountability/responsibility, dan information sharing*. Kriteria tersebut hanya dilaksanakan oleh bidang Pencegahan dalam BNNP Jawa Timur. Dari kriteria tersebut yang dapat menyebabkan kolaborasi tetap berjalan dan dapat mencapai tujuan pengendalian narkoba dalam melaksanakan Program P4GN meskipun masih ada kekurangan dalam fasilitas dan kurang komunikasi antar LSM juga pada kepercayaan yang hanya sebagai pemanfaatan oleh oknum politik berkedok LSM.

Kriteria tersebut menunjukkan kurangnya keterlibatan stakeholders lain di dalam forum kolaborasi, dan ketersediaan sumber keuangan yang masih belum mencukupi. Pada kriteria ketersediaan sumber daya keuangan masih menjadi kendala utama karena minimnya penyediaan anggaran untuk penanganan masalah pengendalian narkoba di Jawa Timur. Hal ini menunjukkan masih kurangnya komitmen dari pemerintah.

Kemudian untuk melihat kriteria keberhasilan pada ketiga indikator pemerintahan kolaboratif yaitu sebagai berikut:

1. Pencegahan

Pada indikator pertama, menunjukkan bahwa ada tiga kriteria yang telah terpenuhi yaitu *Governance, Commitment to a Common Purpose, Access to Authority* dan *Trust Among The Participants*. Hal ini terlihat dari pelaksanaan kolaborasi memang ada bersama LSM. Pada aspek komitmen juga menunjukkan antar LSM dan BNNP Jawa Timur sudah terjalin meskipun ada sedikit konflik dengan LSM yang dibawah naungan politik. Selain itu adanya kepercayaan antara BNNP Jawa Timur dengan LSM yang turut berpartisipasi pada pelaksanaan program-program pengendalian narkoba.

2. Pemberantasan

Pada indikator kedua tidak ada satupun kriteria yang telah terpenuhi. Hal ini terlihat dari

stakeholders yang mempercayakan tugasnya kepada pihak-pihak yang dilibatkan dalam forum. Sehingga kedelapan kriteria lainnya belum terpenuhi karena tidak adanya kolaborasi bersama LSM, tidak adanya stakeholders LSM yang dipercayakan, masih adanya hirarki kekuasaan dalam pengambilan keputusan kebijakan, komitmen yang terjalin mengutamakan pihak-pihak yang menawarkan bantuannya, tata kelolanya di dominasi oleh Pemerintah Provinsi terutama BNNP Jawa Timur, masih adanya kecenderungan kewenangan yang ditentukan oleh salah satu pihak, pembuatan keputusannya kurang melibatkan stakeholders lain, belum ada kejelasan pembagian informasi dan adanya keterbatasan akses bagi yang bukan anggota, serta ketersediaan sumber keuangan tetap dari BNNP Jawa Timur sendiri.

3. Kebijakan P4GN

Pada indikator ketiga bahwa ada beberapa kriteria yang telah terpenuhi yakni *Commitment to a Common Purpose, Trust Among The Participants, Access to Authority, dan Information Sharing*. Hal ini terlihat dari adanya komitmen dan kepercayaan baik dari BNNP Jawa Timur kepada LSM, juga akses kewenangan dan pembagian informasi pada masing-masing aktor stakeholders terutama bidang Pencegahan dan ketiga LSM untuk menghasilkan program pengendalian narkoba terutama pada P4GN

Daftar Pustaka

- Afful-Koomson, T., dan Kwabena O. A. 2013. Collaborative Governance in Extractive Industries in Africa. Africa: Pixedit Limited.
- Agranoff, R. dan McGuire. 2003. Collaborative Public Management New Strategies For Local Governments. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert. 2012. Collaborative to Manage A Primer For Public Sector. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Alwi, Hasan. 2007. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka: Jakarta.
- Anggara, Khrisna. 2009. Pemberdayaan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba. Jakarta: Universitas Indonesia
- Ansell, C. dan Alison G. 2007. Collaborative Governance In Theory And Practice. Journal Of Public Administration Research And Theory. University of California: Berkeley. Vol. 18 No.4, Hal. 543-571
- Bevir, Mark (2012). Governance: A Very Short Introduction. Oxvord: Oxvord University Press.
- Bryson, Jhon M, Barbara C. Crosby, & Laura Bloomberg. 2015. Creating Public Value in Practice. Boca Raton: CRC Press

- Creswell, W Jhon. 2016. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Emerson, Nabatchi, & Balogh. "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Jurnal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 22 Hal. 1-29
- Fayol, Henry. 1949. *General and Industrial Management*. Translated from French Edition (Dunod) By Constance Storrs. London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD.
- Frederickson et al. 2012. *The Public Administration Theory Primer: Second Edition*. Colorado: Westview Press.
- Forrer, Jhon J. et al. 2014. *Governing Cross-Sector Collaboration*. San Fransisco: Josey-Bass.
- Gobel, E. Z., dan Yosef P. K. 2016. *Pengelolaan Danau Limboto Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Deepublish.
- Goldsmith, S., dan Donald F. K. 2009. *Unlocking The Power Of Networks: Keys To High-Performance Government*. Brookings Institution Press: Wachington, D.C.
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs: Ninth Edition*. New Jersey: Pearson Education.
- Irawan, Denny. 2017. *Collaborative Governance (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya)*. Surabaya: Universitas Airlangga
- Kapucu, Naim, Farhold Yuldashev, & Erlan Bakiev (2009) 'Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences', *European Journal of Economic and Political Studies*. Vol.2 No.1. Halaman 39-60
- Kencana, Ardimas S. 2017. *Implementasi Kebijakan Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) Pada Bidang Rehabilitasi Badan Narkotika Nasional Kota Surabaya*. Surabaya: Universitas Airlangga
- Klijn, Erik Hans. 2012. *Public Management and Governance: a comparison of two paradigm to deal with modern complex problem*. Dalam Levi-Faur, David. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Koliba, Christopher, Jack W. Meek dan Asim Zia. 2011. *Governance Networks In Public Administration and Public Policy*. United State of Amerika: Taylor and Francis Group.
- Muqorrobin, Mugammad. 2016. *Proses Collaborative Governance dalam Bidang Kesehatan (Studi Deskriptif Pelaksanaan Kolaborasi Pengendalian Penyakit TB-HIV di Kabupaten Blitar)*. Surabaya: Universitas Airlangga
- Moleong, Lexy J. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputerindo. Hal. 104
- Noor, Nur Nasry. 2006. *Pengantar Epidemiologi Penyakit Menular*. Jakarta: Rineka Cipta.
- O'Flynn, J., dan John W. 2008. *Collaborative Governance: A New Era Of Public Policy In Australia*. Australia: E Press.
- O'Leary, Rosemary & Lisa Bingham. 2009. *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-furst Century*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Rozak, Abdul, dan Wahyuadi Suyati. 2006. *Remaja dan Bahaya Narkoba*. Jakarta: Prenada.
- Siswanto, Sunarso. 2004. *Penegakan Hukum Psikotropika dalam Kajian Sosiologi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif dan R dan D*. Bandung: Alfabeta.
- Sholihah, Qomariyatus. 2015. *Efektivitas Program P4GN Terhadap Pencegahan Penyalahgunaan NAPZA*. Universitas Lambung Mangkurat. *KEMAS 10 (2)*. Hal. 153-159
- Wulandari, Tri. "Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) Pada Kalangan Pelajar di BNNP DIY", *Jurnal Kebijakan Publik*, 5:5. 2016. 466-477

Dokumen

1. Tujuan dan Strategi: Sebuah Pandangan Pengendalian Manajemen. (Diakses pada 27 Februari 2018 pukul 08.05 WIB). <http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/374/jbptuniko/mpp-gdl-diandwinit-18673-9-tujuan&-i.pdf>
2. Pengertian Pemberantasan. (diakses pada tanggal 23 Februari 2018 09.38 WIB). <https://www.kbbi.web.id/berantas>
3. Wikipedia. 2018. Jawa Timur (diakses pada tanggal 3 Maret 2018 pukul 08.46 WIB). https://id.wikipedia.org/wiki/Jawa_Timur
4. Gambaran Umum BNNP Jawa Timur. (diakses pada tanggal 3 Maret pukul 08.48 WIB). <http://jatim.bnn.go.id/>

DOKUMEN

1. Dokumen BNNP DIY 2015
2. Jurnal Data Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba

- (P4GN) Tahun 2015 Edisi Tahun 2015-2016
(Perpustakaan BNN)
3. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, diakses melalui <http://bnn.go.id/multimedia/document/20171017/uu352009.pdf>
 4. Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Badan Narkotika Nasional, diakses melalui <http://bnn.go.id/multimedia/document/20171017/perpres232010.pdf>
 5. Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) tahun 2011-2015, diakses melalui <https://www.slideserve.com/albany/instruksi-presiden-republik-indonesia-nomor-12-tahun-2011-tentang>
 6. Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Organisasi Tata Kerja BNNP dan BNNK, diakses melalui <https://simpeg.bnn.go.id/berita/perka-bnn-nomor-3-tahun-2015-tentang-otk-bnnp-dan-bnnk>
 7. Hasil Laporan Survei Nasional Prevalensi Penyalahgunaan Narkoba Tahun Anggaran 2014, diakses melalui http://www.bnn.go.id/multimedia/document/20160713/hasil_lit_bnn_2014.pdf