

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan masalah penyalahgunaan narkoba yang terus meningkat merupakan masalah yang kompleks dan penting untuk dikaji. Seperti yang kita tahu bahwa masalah penyalahgunaan narkoba sudah menjadi masalah yang serius baik di lingkup nasional maupun internasional. Masalah narkoba tergolong sebagai sebuah kejahatan yang terorganisir (*organized crime*) yang bersifat lintas negara (*transnasional crime*). Hal ini disebabkan karena pesatnya perkembangan teknologi, sosial, dan budaya sehingga mempermudah laju peredaran narkoba (Sukoco, 2017). Tingginya permintaan narkoba di kalangan masyarakat menyebabkan posisi Indonesia dalam peta perdagangan narkoba ilegal dunia bergeser menjadi ‘negara tujuan’ dari yang semula merupakan ‘negara transit’ sehingga mengakibatkan Indonesia menjadi sasaran empuk atau target sindikat internasional dalam perdagangan narkoba. Selain itu, posisi geografis Indonesia yang strategis dan terbuka sebagai negara kepulauan serta pengaruh globalisasi dan kemudahan arus transportasi menyebabkan narkoba mudah dipasok dari berbagai tempat ke wilayah Indonesia sehingga narkoba mudah disalahgunakan oleh masyarakat.

Berdasarkan UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, “Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun

semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan”.

Merujuk dari definisi tersebut Narkotika dan Obat berbahaya (Narkoba) sebenarnya merupakan zat yang bermanfaat dalam kondisi tertentu asalkan digunakan sesuai dengan dosis dan penggunaan yang tepat. Narkoba kerap digunakan di dunia medis sebagai pereda nyeri maupun obat untuk jenis penyakit tertentu, oleh karenanya penggunaan obat ini harus berdasarkan indikasi medis. Apabila narkoba digunakan secara terus menerus tanpa pengawasan pihak yang berwenang dapat mengakibatkan ketergantungan bagi penggunaannya serta berpotensi untuk disalahgunakan.

Penyalahgunaan narkoba tentu akan berdampak luas baik dari sisi medis, psikososial, ekonomi hingga keamanan manusia (*human security*) bangsa Indonesia. Selain menghancurkan fisik, penyalahgunaan narkoba juga dapat merusak mental masyarakat karena umumnya orang yang pernah menggunakan narkoba cenderung akan merusak diri sendiri. Disamping itu, bahaya penyalahgunaan narkoba juga dapat mengancam generasi bangsa tidak hanya di wilayah perkotaan saja melainkan juga mengancam generasi muda di wilayah pedesaan. Oleh sebab itu upaya untuk menekan kasus penyalahgunaan narkoba harus dilakukan secara berkelanjutan dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat agar dapat menyelamatkan bangsa Indonesia dari dampak negatif yang ditimbulkan akibat narkoba itu sendiri.

Pencegahan penyalahgunaan narkoba memerlukan perhatian khusus dari pemerintah karena sejatinya pemerintah merupakan sebuah agen yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk membuat dan menetapkan kebijakan terkait dengan pencegahan penyalahgunaan narkoba. Pada hakikatnya pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai macam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba salah satunya dengan membentuk sebuah lembaga non kementerian yang disebut dengan Badan Narkotika Nasional. Pembentukan badan ini dilakukan berdasarkan amanat Undang Undang No 35 Tahun 2009 Pasal 64 ayat (1) yang berbunyi “Dalam rangka pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, dengan Undang-Undang ini dibentuk Badan Narkotika Nasional, yang selanjutnya disingkat BNN.” BNN sendiri memiliki peran yang sangat luas dan krusial dimana tak hanya hanya memberantas peredaran narkoba ilegal, melainkan juga bertugas melakukan pengawasan produksi, mencegah penyalahgunaan narkoba, menjalankan tugas sebagai penegak hukum, melakukan perawatan dan rehabilitasi bagi korban yang menyalahgunakan narkoba, melakukan penelitian dan pengembangan, melakukan pembangunan alternatif, serta melakukan kerjasama internasional (Pahlevi, 2020).

Kenyataannya, upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba yang dilakukan oleh BNN belum memberikan hasil maksimal. Hal ini dikarenakan perbandingan jumlah pegawai BNN baik di tingkat pusat maupun daerah yang lebih sedikit dibanding dengan jumlah pengguna narkoba yang tersebar di seluruh kawasan

Indonesia sehingga menyebabkan BNN kewalahan untuk melakukan upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba di Indonesia (Sani, dkk, 2018).

Penyalahgunaan narkoba tidak memandang jenis kelamin, usia, ras, suku, agama dan penggolongan lain. Seluruh kalangan masyarakat dari segala jenis gender baik laki-laki maupun perempuan dan berbagai usia mulai dari anak-anak, remaja, dewasa, hingga lanjut usia pun rentan terkena kasus penyalahgunaan narkoba.

Menurut survei yang dilakukan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN), kasus penyalahgunaan narkoba di Indonesia cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2021, sekitar 1,95% atau sekitar 3,66 juta jiwa dilaporkan sebagai penyalahguna narkoba. Sementara pada tahun 2019, jumlah penyalahguna narkoba hanya sebesar 1.80% atau sekitar 3,41 juta jiwa. Artinya terjadi peningkatan kasus penyalahgunaan narkoba sebanyak 0,15% pada tahun 2019-2021. Sementara itu, Kota Semarang masih mendominasi sebagai daerah rawan yang menduduki posisi tertinggi kasus penyalahgunaan narkoba di Jawa Tengah, yakni sebesar 184 kasus.

Fenomena diatas memperlihatkan bahwa maraknya kasus penyalahgunaan narkoba di Indonesia khususnya di Kota Semarang sangat memprihatinkan. Upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba tidak cukup dilaksanakan satu lembaga melainkan harus didasari dengan kerjasama serta kolaborasi dengan banyak pihak. Deteksi dini terhadap penyalahgunaan narkoba harus dilaksanakan dengan bersinergi, bersama-sama dan berkelanjutan oleh berbagai aspek masyarakat Kota

Semarang termasuk pemerintah, sektor swasta, akademisi, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh perempuan, generasi muda, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)/organisasi masyarakat (ormas) dan lainnya. Pada era desentralisasi seperti sekarang ini, penting untuk meningkatkan kolaborasi dan kerja sama lintas sektoral agar memudahkan pemerintah untuk meraih tujuan yang sudah ditentukan, pada perihal ini adalah upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba. Sejalan dengan hal ini, menurut pandangan Tampubolon dalam Erlangga bahwasanya dalam upaya mencegah penyalahgunaan narkoba, BNN harus melakukan kolaborasi dengan lembaga lainnya. Ini berarti bahwa seluruh organ pemerintah di lintas sektoral harus mampu bekerja sama dengan efektif dan efisien supaya meraih tujuan bersama (Erlangga, 2018).

Dalam rangka mengatasi permasalahan penyalahgunaan narkoba, pemerintah daerah memiliki peran yang sangat penting. Pemerintah daerah bertindak sebagai sebagai kontrol sosial bagi masyarakat didalamnya. Pemerintah daerah dianggap sebagai organ yang paling dekat dengan warganya serta mengetahui bagaimana kondisi dan permasalahan yang ada di daerahnya sendiri, termasuk pada persoalan penyalahgunaan narkoba. Sebagai tindak lanjut dari UU No 35 Tahun 2009 dan UU No 6 Tahun 2014, Pemerintah kemudian menerbitkan Instruksi Presiden (INPRES) No 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024. Isi kebijakan tersebut memuat berbagai macam rancangan kegiatan sebagai upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba, salah

satunya melalui program Desa Bersih Narkoba (Bersinar). Sementara itu, regulasi mengenai pembentukan Desa Bersinar sebagai salah satu upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba di Jawa Tengah tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 1 tahun 2021 Tentang Fasilitas Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Program yang digagas oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) resmi diluncurkan pada tahun 2019 dan ditetapkan menjadi *pilot project* dalam upaya mencegah kasus penyalahgunaan narkoba di berbagai daerah, termasuk di wilayah Kota Semarang sekaligus merupakan wujud pelibatan pemerintah daerah dalam melakukan pencegahan penyalahgunaan narkoba.

Program Desa Bersinar juga bertujuan untuk menjadikan desa atau kelurahan sebagai ujung tombak dalam menekan angka penyalahgunaan narkoba serta menciptakan kondisi yang aman dan tertib bagi masyarakat yang ada di desa maupun kelurahan tersebut. Selain itu, dengan adanya program Desa Bersinar juga diharapkan dapat meningkatkan komitmen dan sinergi seluruh elemen bangsa dan meningkatkan kontribusi nyata pemerintah daerah dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba.

Berdasarkan pemaparan mengenai kompleksnya persoalan penyalahgunaan narkoba yang memerlukan tindakan dan perhatian khusus dari pemerintah termasuk pemerintah daerah, maka fokus utama yang menjadi pembahasan dalam tulisan ini yakni bagaimana proses *collaborative governance* (tatakelola kolaboratif) yang dilaksanakan lembaga pemerintah lintas sektoral dalam rangka

mencegah masalah penyalahgunaan narkoba di Kota Semarang melalui program Desa Bersih Narkoba (Desa Bersinar) Tahun 2022.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “bagaimana proses *collaborative governance* dalam pelaksanaan program Desa Bersinar di Kota Semarang?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis proses *collaborative governance* dalam menjalankan Program Desa Bersinar sebagai upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba.

1.4 Manfaat Penelitian

Terdapat dua manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu politik pemerintahan terkait kolaborasi lintas sektoral pemerintah kota dalam menjalankan program Desa Bersinar sebagai upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba di Kota Semarang. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi peneliti di bidang yang sama sehingga dapat mengembangkan penelitian lebih lanjut.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan informasi pada para pembuat kebijakan terkait bagaimana cara pemerintah Kota Semarang melakukan kolaborasi lintas sektoral dalam upaya menekan angka penyalahgunaan narkoba.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu memiliki peran yang sangat penting untuk mendukung sebuah penelitian. Penelitian terdahulu berfungsi sebagai tolak ukur dan acuan seorang peneliti dalam melakukan penelitian. Selain itu penelitian terdahulu berfungsi sebagai referensi untuk memperkaya dan mengkaji bahan kajian serta membandingkan data dan informasi yang didapati oleh peneliti.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Mawardi (Mawardi, 2021) tentang “Kordinasi Pemerintah dan Kepolisian Dalam Pencegahan Peredaran Narkoba di Kabupaten Sidrap”, membahas mengenai bagaimana bentuk koordinasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Kepolisian dalam pencegahan peredaran narkoba serta faktor apa saja yang mempengaruhi dalam pencegahan peredaran narkoba di masyarakat. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa koordinasi antara Pemerintah Daerah dan Kepolisian dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan Narkoba dilakukan

dengan tiga bentuk, yaitu koordinasi dalam bidang pencegahan, bidang rehabilitasi, dan bidang penegakkan hukum. Adapun yang faktor penghambat dalam melakukan pencegahan penyalahgunaan Narkoba disebabkan karena lemahnya sistem hukum dan konstitusi Indonesia, lemahnya penegakkan hukum oleh lembaga penegak hukum, minimnya kesadaran masyarakat akan bahaya konsumsi narkotika serta adanya faktor kebudayaan masyarakat yang belum peduli terhadap penyalahgunaan narkotika. Merujuk pada temuan dari studi sebelumnya, terdapat kesamaan pada penelitian ini, yaitu membahas mengenai kerjasama pemerintah dengan pihak terkait dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba, perbedaannya adalah penelitian terdahulu hanya fokus pada bentuk koordinasi Pemerintah daerah dengan lembaga Kepolisian saja dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan narkoba dan tidak berfokus pada suatu program kebijakan. Sedangkan penelitian ini berusaha mengaitkan mengenai bagaimana upaya pencegahan yang dilakukan oleh pemerintah melalui kolaborasi yang dilakukan pada sebuah program tertentu.

Sejalan dengan penelitan sebelumnya, artikel yang ditulis oleh Erlangga (Erlangga, 2018) tentang “Kerja Sama Antar Instansi Pemerintah dalam Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba Pada Kalangan Pelajar di Kota Batu”, membahas mengenai bagaimana kerja sama antar instansi pemerintah dalam pencegahan penyalahgunaan narkoba serta apa saja faktor pendukung dan penghambat dari pencegahan penyalahgunaan narkoba khususnya pada

kalangan pelajar di Kota Batu. Penelitian ini dilaksanakan melalui penggunaan teknik deskriptif kualitatif. Perolehan penelitian ini memperlihatkan bahwasaya bentuk kerja sama antar instansi pemerintah untuk mencegah penyalahgunaan narkoba telah berlangsung cukup baik dan menciptakan produk kebijakan berupa Peraturan Walikota Nomor 18 Tahun 2016 tentang Gerakan Anti-Narkoba di Kota Batu serta adanya kurikulum terintegrasi anti narkoba pada kalangan pelajar, terutama pada kalangan pelajar menengah dan kegiatan bersama di seluruh sekolah. Adapun faktor pendukung dalam penelitian tersebut adalah adanya regulasi terkait pencegahan penyalahgunaan narkoba sehingga mendorong terciptanya kurikulum terintegrasi anti narkoba. Sementara faktor menghambat proses mencegah penyalahgunaan narkoba khususnya di kalangan pelajar terkait dengan minimnya pengetahuan instansi selain BNN tentang bahaya narkoba serta rendahnya komitmen setiap instansi dalam melaksanakan gerakan anti narkoba. Permasalahan dalam penelitian terdahulu ini sama dengan permasalahan dalam penelitian ini, yakni mengenai usaha mencegah penyalahgunaan narkoba, hanya saja dalam penelitian ini akan lebih berfokus pada bagaimana kolaborasi pemerintah lintas sektor dalam menjalankan sebuah program pencegahan penyalahgunaan narkoba.

Tekait dengan strategi pemerintah dalam mengatasi penyalahgunaan narkoba, artikel yang ditulis oleh Sukoco (Sukoco, 2017) membahas mengenai bagaimana strategi BNN dalam mencegah, memberantas, serta

merehabilitasi penyalahgunaan narkoba di kalangan remaja di Kota Semarang. Artikel ini ditulis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Perolehan penelitiannya memperlihatkan bahwasanya strategi yang dirancang oleh BNNP Jawa Tengah dalam mengatasi permasalahan narkoba di Kota Semarang belum berjalan optimal sehingga masih diperlukan penyempurnaan strategi dan pengoptimalan fungsi BNNP dalam mengatasi kasus penyalahgunaan narkoba. Pada penelitian terdahulu tersebut sama-sama membahas perihal strategi yang digunakan oleh BNNP untuk mencegah masalah penyalahgunaan narkoba, hanya saja dalam penelitian ini lebih menekankan strategi pencegahan penyalahgunaan narkoba yang dilakukan dalam sebuah program kebijakan.

1.5.2 Teori Kolaborasi

Kolaborasi merupakan salah satu wujud interaksi sosial. Secara bahasa, *collaborative* berasal dari kata *co* dan *labor*, yaitu bekerja bersama, penyatuan tenaga atau peningkatan kemampuan untuk meraih tujuan yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Secara filosofis, kolaborasi bisa diartikan sebagai usaha yang dilaksanakan banyak pihak dalam meraih tujuan yang sama. Menurut Abdulsyani dalam Gulo (Gulo, 2019) mendefinisikan kolaborasi sebagai sebuah proses sosial di mana individu atau kelompok melakukan aktivitas tertentu yang diiringi sikap saling membantu dan menghargai aktivitas masing-masing dengan tujuan untuk mencapai tujuan yang sama. Sejalan dengan itu, Nawawi (Nawawi, 1984) memandang

bahwa kolaborasi adalah kegiatan membagi tugas atau pekerjaan sebagai upaya agar dapat meraih tujuan bersama yang sudah ditentukan. Dalam hal ini, pembagian kerja tersebut tidak seharusnya dipandang sebagai bentuk pengotak-ngotakan, melainkan perlu dipandang sebagai satu kesatuan kerja yang terkoordinasi untuk meraih tujuan bersama. Oleh sebab itu untuk mencapai tujuan bersama kolaborasi harus melibatkan berbagai pihak baik individu maupun organisasi yang saling bersinergi dengan tekad yang sama untuk melakukan tujuan yang telah ditetapkan.

Pada hakikatnya kolaborasi merupakan bentuk kerjasama yang dilaksanakan antar organisasi yang bertujuan supaya meraih tujuan bersama yang tidak dapat diraih dengan mudah secara individu. Menurut Schrage dalam Arrozaq (Arrozaq, 2016), kolaborasi merupakan tindakan yang dilakukan untuk menyelesaikan sebuah persoalan dengan cara menciptakan solusi dalam situasi yang terbatas, seperti terbatasnya informasi, ruang, dan waktu. Sementara Gray dalam Nanang (Nanang, 2012) memandang kolaborasi sebagai suatu proses berfikir dalam rangka menemukan sebuah solusi atas adanya persoalan atau permasalahan publik dengan melibatkan berbagai sektor pemerintah, swasta, dan lain lain. Berdasarkan definisi tersebut, kolaborasi tercipta karena adanya keterbatasan yang dialami oleh individu maupun organisasi baik keterbatasan informasi, ruang, dan waktu ketika hendak mencapai tujuan yang sama.

Terdapat tiga alasan mengenai pentingnya sebuah organisasi perlu melakukan kolaborasi, yaitu:

1. Kolaborasi harus dilakukan sebab sebuah organisasi tidak dapat menyelesaikan tugas tertentu tanpa bantuan pihak lain.
2. Dalam menjalankan sebuah program atau kegiatan, kolaborasi dapat memberikan keuntungan lebih dibanding dengan bekerja sendiri atau dilakukan secara individu.
3. Kolaborasi dapat menekan biaya yang dikeluarkan oleh organisasi.

1.5.3 Teori *Collaborative Governance* (Tatakelola Kolaboratif)

Dalam kaitannya dengan pemerintahan, konsep *collaborative governance* (tatakelola kolaboratif) muncul seiring dengan kompleksnya permasalahan yang dihadapi pemerintah serta keterbatasan pemerintah dalam mengatasi persoalan tersebut. Oleh sebab itu Ansell dan Gash telah memperkenalkan sebuah strategi baru yang bisa dipergunakan pemerintah dalam mengatasi berbagai macam persoalan, yakni pemerintahan kolaboratif atau *collaborative governance*. Mereka mengidentifikasikan kolaborasi pemerintahan sebagai:

“a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets” (Ansell & Gash, 2007).

Berdasarkan pendapat diatas, *collaborative governance* ialah bentuk tatakelola pemerintahan yang melibatkan berbagai macam pemangku

kepentingan atau *stakeholders* lain diluar pemerintah dalam sebuah proses pengambilan keputusan publik. Ansell dan Gash juga menyebutkan bahwa terdapat enam kriteria penting dalam kolaborasi, yakni:

1. Kolaborasi diprakarsai oleh badan atau lembaga publik,
2. Peserta kolaborasi termasuk aktor non-negara,
3. Peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya "dikonsultasikan" oleh badan publik,
4. Kolaborasi diorganisir secara formal dan bertemu secara kolektif,
5. Kolaborasi bertujuan untuk mengambil keputusan melalui kesepakatan bersama,
6. Fokus kolaborasi adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Studi tentang *Collaborative governance* dibangun berdasarkan pemikiran para ahli dan akademisi sehingga *collaborative governance* dapat dipahami dengan perspektif yang berbeda beda. Terdapat beberapa pendekatan dalam teori *collaborative governance*, diantaranya:

1. *Collaborative governance* sebagai pengaturan kelembagaan, yaitu bagaimana kelompok non-pemerintah dengan kepentingan bersama dapat mengatur diri mereka sendiri untuk memecahkan sebuah persoalan publik. Dalam hal ini kolaborasi dilakukan oleh sebuah organisasi yang heterogen dengan misi, kepentingan, dan nilai yang sangat berbeda sehingga mereka yang terlibat dapat menyatukan, mengoordinasikan dan memperjelas aturan yang tumpang tindih dari masing masing sektor.

2. *Collaborative governance* sebagai hubungan struktural, paradigma ini lebih menekankan pada pola interaksi dan koneksi, bukan pada pengaturan kelembagaan. Secara lebih spesifik paradigma ini melihat pada hubungan formal dan informal setiap lembaga yang saling ketergantungan.
3. *Collaborative governance* sebagai koalisi advokasi, yaitu proses pembuatan kebijakan dilakukan melalui koalisi yang bersaing dalam subsistem kebijakan yang mana koalisi ini berasal dari organisasi dengan sistem kebijakan yang cukup mirip untuk mengoordinasikan tindakan mereka di banyak lembaga publik dan swasta yang berbeda di berbagai tingkatan.
4. *Collaborative governance* sebagai proses pembangunan, yaitu kolaborasi dilakukan dengan menekankan pada proses negosiasi dimana para pihak beralih dari tawar-menawar *zero-sum* (persaingan) yang kompetitif ke negosiasi yang lebih kooperatif untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar dan meminimalkan kerugian.
5. *Collaborative governance* sebagai urutan kinerja fungsional, yaitu menetapkan hubungan sebab akibat dari waktu ke waktu yang mengalir secara terarah dari kondisi awal atau pendahuluan ke intervensi atau proses yang kemudian menghasilkan sebuah kebijakan. Dengan kata lain kolaborasi dalam paradigma ini dilatarbelakangi oleh rasa saling ketergantungan yang tinggi antara pihak-pihak, kebutuhan akan sumber

daya dan pembagian risiko, riwayat upaya untuk berkolaborasi sebelumnya, dan masalah kompleks di mana penyatuan sumber daya dari setiap elemen dibutuhkan.

Emerson (Emerson, dkk, 2012) mengidentifikasi *collaborative governance* sebagai proses pengambilan keputusan publik yang melibatkan seluruh elemen masyarakat baik di tingkat pemerintah sebagai entitas publik, sektor swasta serta masyarakat sipil dengan tujuan untuk mencapai hasil bersama yang tidak dapat diraih jika dilaksanakan oleh satu pihak atau pihak tertentu saja. Artinya kolaborasi yang dilakukan oleh badan pemerintah tidak dibatasi oleh kolaborasi berbasis pada pengaturan formal yang diprakarsai oleh negara, melainkan dapat dilakukan di seluruh sektor baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat sipil. Dalam konteks tersebut, terdapat tiga hal yang harus dilakukan ketika menjalankan kolaborasi yaitu, dinamika kolaborasi, tindakan tindakan kolaborasi, serta dampak dan adaptasi yang dihasilkan dalam proses kolaborasi.

Adapun menurut O'Leary, Bingham dan Gerard dalam Emerson (Emerson, dkk, 2012) *collaborative governance* didefinisikan sebagai sarana mengendalikan tindakan yang dilakukan oleh sebuah organisasi yang dapat mempengaruhi keputusan di sektor swasta, publik dan masyarakat. Kemudian Sudarmo dan Mutiarawati berpendapat bahwa *collaborative governance* ialah respon yang dilakukan oleh pemerintah untuk menuntaskan berbagai macam permasalahan publik, yang mana dalam

penyelesaian persoalan tersebut pemerintah harus bekerja sama dengan aktor lain non pemerintah, misalnya kerjasama dengan sektor swasta, masyarakat dan lainnya (Sudarmo & Mutiarawati, 2017).

Mengacu pada beberapa pandangan para ahli mengenai teori kolaborasi, bisa disimpulkan bahwasanya kolaborasi pemerintahan ialah kerja sama berbagai macam instansi, mulai dari instansi pemerintahan, swasta, maupun masyarakat dalam rangka mengatasi persoalan publik. Konsep kolaborasi digunakan untuk mengilustrasikan hubungan kerja sama yang terjalin diantara berbagai pihak.

Menurut Gold dan Kettl dalam Irawan (Irawan, 2017) terdapat beberapa kriteria keberhasilan *collaborative governance*, yaitu:

1. *Networked Structure*, yaitu hubungan antar setiap elemen yang menggambarkan unsur fisik dari jaringan yang ditangani. Dalam unsur jaringan, pemerintah kolaboratif tidak boleh ada suatu hierarki atau kekuasaan dari salah satu pihak. Artinya jaringan yang dibentuk harus bersifat organis dimana semua pihak memiliki kesetaraan hak, kewajiban, tanggung jawab, otoritas, dan kesempatan yang sama, tidak boleh ada hierarki kekuasaan, dominasi, dan monopoli dalam proses pelaksanaan kolaborasi.
2. *Commitment to a Common Purpose*, berkaitan dengan alasan mengapa sebuah *network* atau jaringan harus ada, yaitu karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan dalam menyelesaikan persoalan publik.

Dalam hal ini, komitmen yang terjalin tidak boleh memihak salah satu *stakeholders* atau pemangku kepentingan kebijakan. Komitmen yang terjalin dalam pemerintahan kolaboratif harus dijalankan atas dasar kerjasama untuk mencari solusi dari sebuah persoalan publik.

3. *Trust Among The Participants*, yaitu membangun kepercayaan terhadap setiap elemen yang menjalin hubungan kolaborasi dalam rangka meraih kesuksesan pelaksanaan pemerintahan kolaboratif.
4. *Governance*, yaitu hubungan saling mempercayai antara para aktor pemerintahan. Dalam aspek ini, terdapat aturan yang disepakati bersama dari setiap pemangku kepentingan, serta adanya kebebasan untuk menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan.
5. *Access to Authority*, berkaitan dengan adanya aturan atau prosedur yang jelas melakukan kolaborasi agar masing masing *stakeholders* dapat menjalankan peran sesuai kewenangannya.
6. *Distributive Accountability/ Responsibility*, yaitu adanya pembagian tanggung jawab kepada setiap *stakeholders* agar memudahkan mencapai hasil yang diinginkan. Dalam hal ini, seluruh *stakeholders* termasuk masyarakat harus terlibat dalam pembuatan keputusan kebijakan.
7. *Information Sharing*, yaitu kemudahan akses bagi para *stakeholders*, perlindungan privasi, dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota selama bisa diterima oleh semua pihak. Oleh sebab itu, dalam melakukan

kolaborasi pemerintah harus ada pembagian informasi yang jelas dan kemudahan akses informasi oleh masing masing pemangku kepentingan.

8. *Access to Resources*, berkaitan dengan ketersediaan sumber keuangan, teknis, manusia, dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan kolaborasi.

Terdapat banyak manfaat yang dapat diperoleh dari *collaborative governance* (tatakelola kolaboratif) baik untuk pemerintah maupun non pemerintah. Bagi pemerintah, *collaborative governance* berfungsi untuk mengidentifikasi dan menargetkan masalah dan mencari solusi atas sebuah permasalahan melalui kesepakatan bersama dengan pemangku kepentingan atau penerima arahan dan keputusan. Artinya *collaborative governance* dapat digunakan sebagai sarana pemerintah dalam mencari solusi atas berbagai macam persoalan publik karena pihak swasta atau sektor non pemerintah mampu menyumbangkan visi atau perspektif baru tentang sebuah persoalan sehingga pemerintah dapat menetapkan strategi kebijakan yang tepat untuk masalah tersebut.

Bagi sektor non pemerintah, *collaborative governance* bermanfaat sebagai sarana pembelajaran dan pengalaman di mana kolaborasi dapat memberikan arahan untuk pengembangan kapasitas baik secara internal maupun eksternal organisasi. Kemudian kolaborasi juga dapat menguraikan peran dan tanggung jawab setiap elemen secara rinci, menggabungkan kemampuan, kapasitas, dan keterampilan yang dimiliki oleh masing-masing

lembaga, memungkinkan spesialisasi dan memungkinkan birokrasi publik menjadi jauh lebih efektif dalam menetapkan kebijakan publik. Dengan demikian, kolaborasi dapat memberikan keuntungan kepada dua belah pihak.

Meskipun *collaborative governance* memiliki banyak keuntungan khususnya dalam menentukan kebijakan publik, akan tetapi *collaborative governance* juga memiliki kelemahan seperti menurunnya akuntabilitas pemerintah maupun *stakeholders* lain. Hal ini berkaitan dengan pertanyaan tentang ‘siapa yang bertanggung jawab atas apa dan siapa yang pada akhirnya bertanggung jawab atas keputusan yang diambil’ apabila terjadi sebuah masalah atau ketidaksesuaian kesepakatan. Dampak negatif lain dari *collaborative governance* ialah memakan waktu lama karena setiap pemangku kepentingan cenderung mempertahankan argumennya sendiri dan mencegah pengambilan keputusan yang bertentangan dengan kepentingan mereka. Akibatnya, tidak ada solusi yang tepat untuk menyelesaikan persoalan publik. Oleh sebab itu, kolaborasi yang sukses membutuhkan komitmen, kepercayaan, kepemimpinan, kejelasan tujuan dan tahap perencanaan, pemahaman dan hubungan kerja timbal balik dari masing masing aktor agar dapat menemukan solusi atas persoalan yang terjadi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1.5.4 Proses *Collaborative Governance* (Tatakelola Kolaboratif)

Proses *collaborative governance* (tatakelola kolaboratif) merupakan penjelasan bagaimana kolaborasi itu dijalankan dan apa saja komponen komponen penting dalam kolaborasi sehingga mendukung keberhasilan kolaborasi. Menurut Gray dalam Emerson (Emerson & Nabatchi, 2015) terdapat tiga tahap *collaborative governance*, yakni permasalahan pengaturan, penetapan arah, dan pelaksanaan kolaborasi. Berbeda dengan Gray, Ansell dan Gash (Ansell & Gash, 2007) menguraikan proses *collaborative governance* sebagai berikut:

1. Dialog tatap muka (*face to face dialogue*)

Pada dasarnya proses kolaborasi dibangun berdasarkan dialog tatap muka sebagai bentuk komunikasi untuk membentuk konsensus yang dilakukan oleh setiap pemangku kepentingan. Dengan melakukan komunikasi atau dialog langsung bisa mengurangi atau meminimalisir sikap antagonisme dan *disrespect* dari setiap *stakeholder* yang terlibat, serta mampu membantu peserta untuk mengidentifikasi peluang dan keuntungan yang akan diperoleh dari kolaborasi.

2. Membangun Kepercayaan (*trustbuilding*)

Salah satu prasyarat yang perlu diperhatikan dalam melakukan kolaborasi adalah membangun kepercayaan (*trustbuilding*). Membangun kepercayaan memakan waktu yang lama dan harus dilakukan secara konsisten oleh seluruh elemen yang terlibat. Proses membangun

kepercayaan dapat dilakukan ketika tahap dialog tatap muka berlangsung. Kurangnya kepercayaan seringkali menjadi penyebab gagalnya kolaborasi, oleh sebab itu tujuan utama dari membangun kepercayaan adalah untuk meminimalisir terjadinya egosentrisme antar *stakeholder* dalam proses kolaborasi.

3. Komitmen terhadap proses (*commitment to process*)

Komitmen yang kuat perlu dibangun oleh seluruh *stakeholders* agar tujuan kolaborasi dapat tercapai. Komitmen berkaitan dengan motivasi sebuah organisasi untuk melakukan kolaborasi. Kolaborasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu pengakuan bersama (*mutual recognition*), apresiasi bersama (*joint appreciation*), kepercayaan antar aktor, rasa memiliki pada proses (*ownership the process*), dan rasa saling ketergantungan (*interdependence*). Dengan demikian, komitmen merupakan tanggung jawab dari setiap stakeholder untuk mengurangi resiko dari adanya kolaborasi.

4. Pemahaman bersama (*share understanding*)

Dalam proses *collaborative governance*, pemahaman bersama berkaitan dengan bagaimana penyatuan pikiran dan persamaan tujuan itu dilakukan. Setiap aktor yang terlibat harus saling berbagi pengalaman terkait hal apa yang bisa dicapai dari kolaborasi berdasarkan misi bersama, tujuan bersama, objektivitas umum, serta visi bersama untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman antar aktor.

5. Dampak sementara (*intermediate outcomes*)

Hasil dari *collaborative governance* adalah adanya keluaran yang nyata atau *output*. Disebut “sementara” karena hasil ini terjadi pada saat proses kolaborasi berlangsung. Keluaran yang diharapkan selama proses kolaborasi terjadi adalah keluaran yang bersifat positif atau “*small-wins*” sehingga dapat meningkatkan harapan oleh masing masing aktor serta meningkatkan kepercayaan dan komitmen.

Kemudian Emerson, dkk menyebutkan bahwa terdapat tiga komponen penting dalam proses *collaborative governance*, yaitu 1) dinamika *collaborative governance*, 2) tindakan *collaborative governance*, 3) dampak dan adaptasi dari proses *collaborative governance* (Emerson, dkk, 2012).

1. Dinamika *collaborative governance*

Dinamika merupakan hal yang paling krusial dalam proses *collaborative governance* karena dinamika merupakan mesin penggerak pada awal terjadinya *collaborative governance*. Dengan kata lain tahap ini dapat dimaknai sebagai tahap linier sebuah kolaborasi yang terjadi dari waktu ke waktu, mulai dari tahap pendefinisian masalah hingga pengaturan dan implementasi. Adapun komponen utama dalam tahap ini adalah penggerakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas untuk tindakan bersama.

2. Tindakan *collaborative governance*

Dalam komponen ini, tindakan kolaborasi merupakan inti dari *collaborative governance*. Tindakan tindakan kolaborasi ialah hasil utama dari proses linear seperti yang sudah dijelaskan diatas dan kadang dikaitkan dengan dampak kolaborasi. Biasanya tindakan ini merupakan tindakan untuk memfasilitasi dan memajukan kolaborasi maupun kegiatan yang dilakukan di lapangan seperti menetapkan kebijakan maupun memantau implementasi kebijakan.

3. Dampak dan adaptasi *collaborative governance*

Dampak merupakan keluaran dan hasil dari tindakan *collaborative governance* di lapangan. Terdapat dua karakteristik dampak yang dihasilkan dari *collaborative governance*, yaitu dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak yang diharapkan berupa “*small wins*”, atau hasil hasil positif yang dapat memberikan semangat kepada para aktor. Sementara dampak yang tidak diharapkan berupa kendala kendala yang dihadapi para aktor dalam melakukan kolaborasi. Dampak tersebut kemudian di adaptasi sebagai respon dari pelaksanaan *collaborative governance* atau bagaimana mereka merespon dampak kolaborasi.

Agranoff dan McGuire (Arganoff & McGuire, 2012) berpendapat bahwa kolaborasi merupakan aktivitas yang sifatnya horizontal dan vertikal. Aktivitas tersebut dapat berjalan dengan baik apabila memenuhi komponen dibawah ini:

1. Komunikasi

Kunci dari sebuah kolaborasi yang baik yaitu komunikasi yang intensif. Komunikasi dalam proses kolaborasi dapat dilakukan dengan dua cara, yakni komunikasi langsung dan komunikasi tidak langsung. Biasanya komunikasi tidak langsung dilakukan melalui perantara teknologi. Jenis komunikasi ini merupakan jenis komunikasi yang dapat dilakukan ketika terjadi konflik antar aktor dalam proses kolaborasi.

2. Nilai tambah

Dalam rangka menciptakan nilai tambah terhadap publik atau masyarakat maka penting bagi pemerintah untuk menyadari bahwa nilai tambah itu tidak dapat diciptakan sendiri oleh pemerintah. Kompleksnya persoalan tingkat kepentingan, urgensi, ruang lingkup permasalahan yang meranah lintas sektoral menjadi penyebab sulitnya menciptakan nilai tambah bagi publik. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan kolaborasi agar dapat memberi nilai tambah sesuai dengan kebutuhan publik.

3. Deliberasi

Kelebihan dari kolaborasi adalah deliberasi di mana deliberasi ini akan menghasilkan pembelajaran yang saling menguntungkan (*mutual learning*), pembangunan komunitas (*building communities*), dan pemanfaatan interaktif (*employing interactive*).

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli mengenai proses *collaborative governance* dapat disimpulkan bahwa untuk menghasilkan kolaborasi yang baik maka harus memperhatikan komponen-komponen seperti komunikasi, komitmen dan motivasi bersama, tindakan yang dilakukan, serta dampak yang akan terjadi.

1.5.5 Konsep Penyalahgunaan Narkoba

Narkoba ialah singkatan dari narkotika, psikotropika, dan bahan/obat berbahaya lainnya. Secara bahasa narkoba atau narkotika berasal dari bahasa Inggris yaitu *narcose* atau *narcosis* yang artinya menidurkan dan pembiusan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), narkoba ialah obat yang dapat yang bisa memberi rasa tenang pada syaraf, menghilangkan rasa sakit, menyebabkan kantuk dan merangsang. Adapun menurut Setiyawati (Setiyawati, 2015) Narkoba ialah bahan atau zat aktif yang bekerja pada sistem saraf pusat atau otak, yang yang bisa menurunkan bahkan menghilangkan kesadaran dari rasa sakit dan berpotensi menyebabkan ketergantungan. Dengan demikian, narkoba adalah zat yang apabila dimasukkan dalam tubuh manusia, baik secara oral/diminum, dihirup, maupun disuntikan dapat mempengaruhi pikiran, suasana hati atau perasaan, dan perilaku seseorang (Amanda, dkk, 2017).

Berdasarkan Undang Undang No 35 Tahun 2000 Tentang Narkotika, narkotika dibagi menjadi tiga golongan, yaitu:

1. Narkotika Golongan I, merupakan jenis narkotika paling berbahaya karena mempunyai potensi ketergantungan sangat tinggi. Pada golongan ini, narkotika hanya dapat dipergunakan untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak bisa dipergunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan. Terdapat 65 jenis narkotika dalam golongan ini, diantaranya beta-hidroksifenitanil, kokain mentah, asetorfin, heroina, ketobemidona, dll.
2. Narkotika Golongan II, narkotika pada golongan II ini mempunyai tingkat adiktif kuat dan mengakibatkan ketergantungan. Akan tetapi narkotika jenis ini dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pengobatan dan penelitian. Terdapat 86 jenis narkotika pada golongan II ini, seperti alfentanil, tiolfentanil, amfetamina, metamfetamina, dan sebagainya.
3. Narkotika Golongan III yakni golongan narkotika yang memiliki tingkat adiktif paling rendah serta dapat digunakan sebagai sarana pengobatan dan penelitian. Terdapat 13 jenis narkotika pada golongan ini, diantaranya kodeina, nikokodina, etilmorfina, propiram, dll.

Adapun menurut UU No. 5 Tahun 1997, Psikotropika adalah “zat atau obat, baik alamiah maupun sintetis bukan narkotika, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan khas pada aktivitas mental dan perilaku.” Sama seperti narkotika, psikotropika juga berpotensi mengakibatkan ketergantungan bagi penggunanya. Terdapat empat jenis psikotropika, yaitu:

1. Psikotropika golongan I, yaitu psikotropika yang hanya bisa dipergunakan demi keperluan ilmu pengetahuan dan tidak dapat dipergunakan untuk terapi. Psikotropika jenis ini memiliki potensi paling tinggi yang dapat menyebabkan ketergantungan.
2. Psikotropika golongan II, yakni psikotropika yang berkhasiat untuk sarana pengobatan serta bisa dimanfaatkan untuk keperluan pengembangan ilmu pengetahuan. Psikotropika jenis ini memiliki potensi kuat yang mengakibatkan sindroma ketergantungan.
3. Psikotropika golongan III, adalah psikotropika yang berkhasiat untuk pengobatan terapi serta dapat dimanfaatkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Potensi ketergantungan dalam psikotropika jenis ini berada di tingkat sedang.
4. Psikotropika golongan IV, merupakan psikotropika yang berkhasiat untuk pengobatan dan banyak digunakan dalam terapi maupun pengembangan ilmu pengetahuan. Potensi ketergantungan dalam psikotropika jenis ini sangat rendah atau dalam kategori ringan.

Kemudian zat adiktif lainnya ialah zat – zat selain narkotika dan psikotropika yang bisa menyebabkan ketergantungan pada penggunaanya, seperti rokok, alkohol dan minuman lain yang memabukkan dan menimbulkan ketergantungan, tiner dan zat lain seperti aseton, lem kayu, dan lain lain yang apabila dihirup dapat memabukkan (Alifia dalam Amanda, dkk (2017)).

Berdasarkan penjelasan diatas, narkoba sebenarnya merupakan obat legal dalam dunia kedokteran yang dapat dimanfaatkan sebagai sarana pengobatan bahkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Akan tetapi, dewasa ini narkoba banyak disalahgunakan oleh sejumlah oknum yang menggunakan narkoba demi kesenangan batin. Penyalahgunaan narkoba dan psikotropika sendiri dapat dimaknai sebagai penggunaan satu atau beberapa jenis psikotropika secara berkala atau teratur tanpa indikasi medis, sehingga menimbulkan gangguan kesehatan fisik, psikis dan gangguan fungsi sosial.

Libertus Jehani dan Antoro dalam Amanda (Amanda, dkk, 2017) mengidentifikasi penyebab penyalahgunaan narkoba berasal dari faktor internal dan eksternal.

1. Faktor internal, yakni faktor yang berasal dari dalam diri seseorang, berupa:
 - a. Kepribadian, berkaitan dengan kondisi emosional seseorang dimana apabila emosi seseorang itu tidak stabil maka akan mudah dipengaruhi untuk menyalahgunakan narkoba.
 - b. Keluarga, berkaitan dengan kondisi keluarga yang kurang harmonis (*broken home*).
 - c. Ekonomi, berkaitan dengan kondisi ekonomi seseorang yang mana apabila kondisi perekonomiannya buruk maka mereka dapat terjerumus sebagai pengedar narkoba, namun apabila kondisi perekonomian mereka cukup baik tetapi berada di lingkungan yang

salah, mereka akan lebih mudah untuk terjerumus dalam penyalahgunaan narkoba.

2. Faktor eksternal atau faktor dari luar seseorang, berupa:

- a. Pergaulan, pergaulan memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam terjadinya penyalahgunaan narkoba. Biasanya seseorang mulai mengkonsumsi narkoba karena mengikuti kebiasaan temannya yang gemar mengkonsumsi narkoba.
- b. Sosial/masyarakat, maraknya penyalahgunaan narkoba dapat terjadi apabila seseorang berada di lingkungan yang apatis dan tidak memperhatikan lingkungan sekitar.

Penyalahgunaan narkoba memiliki dampak yang luas baik dari sisi ekonomi, sosial, maupun psikis seseorang. Menurut Budianto terdapat beberapa efek yang ditimbulkan akibat penyalahgunaan narkoba, yaitu:

1. *Depresan*

Depresan yaitu efek yang dapat menekan sistem syaraf pusat (otak) dan menurunkan aktifitas fungsional tubuh sehingga pengguna narkoba merasa tenang hingga tidur dan tidak sadarkan diri. Kemudian apabila terjadi over dosis dapat menyebabkan kematian. Jenis narkoba depresan seperti heroin morphin dan atau putaw.

2. *Stimulan*

Penyalahgunaan narkoba dapat menyebabkan efek *stimulan*, yakni efek yang merangsang fungsi tubuh yang akan menambah gairah dan

kesadaran. Jenis stimulan berupa kafein, kokain, dan amfetamin (ekstasi dan shabu).

3. *Halusinogen*

efek utama dari mengkonsumsi narkoba ialah halusinasi. Biasanya, halusinogen ini berasal dari tanaman misalnya mescaline dari kaktus dan psilocybin dari jamur-jamuran. Selain itu, terdapat jenis halusinogen yang diramu di laboratorium seperti LSD dan ganja (Budianto, 1989).

Penyalahgunaan narkoba di Indonesia saat ini sangatlah memprihatinkan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor baik faktor internal maupun eksternal masyarakat. Selain itu, penyalahgunaan narkoba juga dapat terjadi karena pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pengaruh globalisasi, arus transportasi serta bergesernya nilai materialistis dengan dinamika sasaran opini peredaran gelap narkoba. Penyalahgunaan narkoba juga berdampak luas bagi kehidupan masyarakat maupun negara. Oleh sebab itu, dibutuhkan kolaborasi pemerintah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan narkoba demi mewujudkan Indonesia bersih narkoba (Bersinar).

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Collaborative Governane (Tatakelola Kolaboratif)

Collaborative governance menurut Emerson (Emerson, dkk, 2012) dipandang sebagai proses pengambilan keputusan publik yang melibatkan seluruh elemen masyarakat baik di tingkat pemerintah sebagai entitas publik,

sektor swasta serta masyarakat sipil dengan tujuan untuk mencapai hasil bersama yang tidak dapat diraih jika dilaksanakan oleh satu pihak atau pihak tertentu saja. Dalam penelitian ini *collaborative governance* yang dimaksud adalah pelaksanaan program Desa Bersinar untuk mencegah masalah penyalahgunaan narkoba di Kota Semarang.

1.6.2 Proses *Collaborative Governance* (Tatakelola Kolaboratif)

Berdasarkan teori yang digunakan, terdapat beberapa proses yang harus dilalui oleh para aktor yang terlibat ketika menjalankan *collaborative governance* program Desa Bersinar, yaitu:

1. Dinamika *collaborative governance*

Dinamika *collaborative governance* merupakan mesin penggerak proses kolaborasi yang mengadopsi 3 komponen penting, yakni:

a. Penggerakan prinsip bersama (*principled engagement*)

Penggerakan prinsip bersama merupakan penyatuan prinsip dari setiap aktor atau *stakeholders* yang terlibat dalam kolaborasi yang dilihat berdasarkan 2 komponen, yakni 1) pengungkapan dan 2) deliberasi.

b. Motivasi bersama (*shared motivation*)

Motivasi bersama ialah kehendak atau dorongan dari para aktor yang terlibat untuk melakukan kolaborasi yang terdiri dari 4 komponen, yaitu 1) kepercayaan bersama, 2) pemahaman bersama, 3) legitimasi internal, 4) komitmen.

- c. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*)

Kapaitas untuk melakukan tindakan bersama adalah kapasitas yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat untuk meningkatkan kerja sama dengan kapasitas yang memadahi yaitu berupa 1) prosedur dan kesepakatan bersama, 2) kepemimpinan, serta 3) pengetahuan dan sumberdaya.

2. Tindakan-tindakan *collaborative governance*

Tindakan-tindakan *collaborative governance* merupakan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aktor yang terlibat yang menjadi *feedback* dinamika kolaborasi dengan tujuan untuk memajukan dan memfasilitasi kolaborasi.

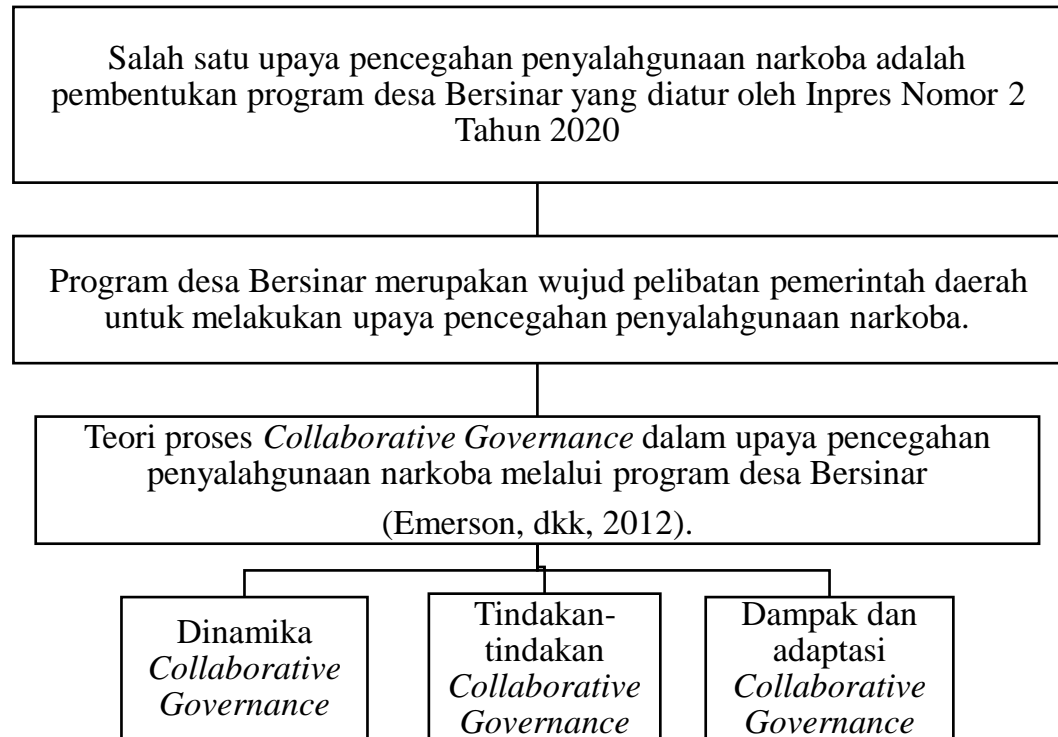
3. Dampak dan Adaptasi *collaborative governance*

Dampak merupakan hasil sementara dari *collaborative governance* berupa dampak yang diharapkan atau “*small wins*” atau berkaitan dengan dampak positif dan dampak yang tidak diharapkan yang berkaitan dengan kendala-kendala yang terjadi selama proses kolaborasi berlangsung. Adaptasi merupakan bagaimana para aktor yang terlibat menyikapi *feedback* atau dampak yang dihasilkan dari kolaborasi.

1.7 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan latar belakang dan teori-teori di atas maka kerangka penelitian ini dapat dijelaskan pada bagan berikut:

Bagan 1.1 Skema Kerangka Pemikiran



Sumber: Olahan data peneliti, 2022

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dengan tipe penelitian fenomenologi deskriptif. Alasan penggunaan tipe fenomenologi deskriptif dalam penelitian ini berkaitan dengan tujuan penelitian yakni memberikan gambaran yang jelas dan rinci mengenai proses *collaborative governance* dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba melalui program Desa Bersinar di Kota Semarang. Selain itu peneliti juga mengkaji bagaimana cara subjek penelitian memahami dan

menyatakan pandangan mereka berdasarkan pengalaman pribadi terhadap berbagai kompleksitas yang terkait dengan proses *collaborative governance* program Desa Bersinar mulai dari dinamika *collaborative governance* sebagai awal terbentuknya kolaborasi, kemudian tindakan-tindakan *collaborative governance*, hingga proses dampak dan adaptasi *collaborative governance* untuk menyikapi segala tindakan yang dilakukan dalam kolaborasi ini.

Menurut Bogdan & Taylor dalam Nugrahani (Nugrahani, 2014), metode penelitian kualitatif ialah sebuah prosedur penelitian yang menciptakan data berbentuk narasi tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Sementara Sugiyono mengemukakan bahwa deskriptif adalah cara menganalisis data melalui pendeskripsian maupun mengilustrasikan data yang sudah diperoleh tanpa bertujuan untuk menyimpulkan secara general (Sugiyono, 2017). Dalam penelitian ini, penulis mendeskripsikan bagaimana proses *collaborative governance* dalam menjalankan program Desa Bersinar untuk mencegah penyalahgunaan narkoba di Kota Semarang.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah menetapkan tempat atau wilayah penelitian. Dalam hal ini situs penelitian yang dipilih oleh peneliti dilaksanakan di Badan Narkotika Nasional (BNNP) Provinsi Jawa Tengah. Alasan peneliti memilih lokasi tersebut adalah untuk mengetahui bagaimana proses *collaborative governance* dalam mencegah penyalahgunaan narkoba di Kota

Semarang melalui program Desa Bersinar. Selain itu, pemilihan situs lokasi ini juga mempertimbangkan aspek kemudahan aspek bagi peneliti untuk memperoleh data secara langsung.

1.8.3 Subjek Penelitian

Pemilihan subjek penelitian ini berdasarkan judul penelitian yang diteliti yaitu tentang *Collaborative Governance* Dalam Upaya Pencegahan Narkoba Melalui Program Desa Bersinar Tahun 2022 (Studi Kasus di Kota Semarang). Maka peneliti menentukan subjek penelitiannya adalah lembaga pemerintah dan masyarakat yang terlibat. Patton dalam Poerwandari (Poerwandari, 2005) mengemukakan bahwa pedoman pengambilan sampel pada penelitian kualitatif harus sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian.

Dalam menentukan subjek penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*, yakni teknik pengambilan sampel dengan pertimbangan tertentu, dengan menetapkan standar dan kriteria yang cocok untuk penelitian tersebut (Sugiyono, 2015).

Subjek dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat pada *collaborative governance* dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba di Kota Semarang. Untuk mendapatkan data kualitatif, peneliti menggunakan beberapa informan diantaranya sebagai berikut:

1. Koordinator Pencegahan dan Pemberdayaan Masyarakat Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Tengah

2. Subkoordinator Pemberdayaan Masyarakat Bidang Pemberdayaan Masyarakat Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Tengah
3. Staf Bidang Ketahanan Ekonomi, Sosial, Budaya, Agama dan Organisasi Kemasyarakatan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang
4. Promotor Kesehatan Seksi P2TMS Dinas Kesehatan Kota Semarang
5. Plt Lurah Tawang Sari
6. Staff Kelurahan Sekayu
7. Sekretaris Kelurahan Purwoyoso
8. Kelompok masyarakat yang berkontribusi dalam Program Desa Bersinar.

Informan diatas dipilih karena informan tersebut dianggap mengerti terhadap permasalahan penyalahgunaan narkoba di Kota Semarang serta selaku aktor dalam pelaksanaan program Desa Bersinar.

1.8.4 Jenis Data

Sugiyono mengidentifikasikan jenis data dalam penelitian terdiri dari data kuantitatif, kualitatif, dan gabungan antara keduanya. Data kualitatif merupakan data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, serta tulisan. Penelitian ini menggunakan data kualitatif dimana peneliti berperan sebagai instrumen itu sendiri (Sugiyono, 2015). Lebih lanjut, Moeliong mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) jenis data yang ada pada penelitian kualitatif, yaitu kata-kata atau tindakan, sumber tertulis, foto, dan data statistik (Moeliong, 2016).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data kualitatif, yaitu dengan menggunakan teks atau kata-kata tertulis untuk mendeskripsikan proses *collaborative governance* dalam menjalankan program Desa Bersinar serta menjelaskan bagaimana respon masyarakat dalam pelaksanaan program tersebut dan apa saja kendala yang dihadapi dalam menjalankan Program Desa Bersinar sebagai upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba di Kota Semarang. Teks tersebut berupa pendapat, perasaan, dan pengetahuan informan yang diperoleh dari hasil wawancara.

1.8.5 Sumber Data

Sumber data utama yang ada dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Terdapat dua jenis sumber data, yakni sumber data primer dan sumber data sekunder.

1. Data Primer

Sumber data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari narasumber berdasarkan hasil wawancara terhadap pihak terkait. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari hasil observasi dan wawancara dengan beberapa informan yang berkaitan dengan *collaborative governance* dalam mencegah penyalahgunaan narkoba melalui program Desa Bersinar di Kota Semarang. Informan tersebut meliputi Koordinator Pencegahan dan Pemberdayaan Masyarakat Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Tengah, Subkoordinator Pemberdayaan Masyarakat Badan

Narkotika Nasional Provinsi Jawa Tengah, Staf Bidang Ketahanan Ekonomi, Sosial, Budaya, Agama, dan Organisasi Kemasyarakatan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang, Promotor Kesehatan Seksi P2TMS Dinas Kesehatan Kota Semarang, Lurah Tawang Sari, Staf Kelurahan Sekayu, Sekretaris Kelurahan Purwoyoso, serta kelompok masyarakat yang berkontribusi dalam program Desa Bersinar.

Observasi dan wawancara dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan pandangan, persepsi, pengalaman, dan pengetahuan dari para informan terkait dengan topik penelitian.

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang digunakan untuk mendukung data primer yaitu melalui studi kepustakaan, dokumentasi, buku, majalah, koran, arsip tertulis yang berhubungan dengan objek yang akan diteliti. Data sekunder dalam penelitian ini berasal dari berbagai macam sumber seperti jurnal, artikel, berita dalam situs-situs internet, buku, dokumen, dan arsip instansi yang berkaitan dengan objek penelitian, yaitu *collaborative governance* dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba melalui program Desa Bersinar.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Sugiyono (2015) teknik pengumpulan dapat dilakukan dalam berbagai setting, sumber, dan cara. Teknik pengumpulan data yang

dilakukan pada penelitian ini berupa teknik observasi, teknik wawancara, dan dokumen.

1. Observasi

Menurut Ida Bagoes Mantra (dalam M. Djunaidi Ghony dan Fauzan Almanshur, 2016), observasi merupakan teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti turun ke lapangan dan mengamati hal-hal berkaitan dengan ruang, tempat, pelaku, kegiatan, benda-benda, waktu, peristiwa, tujuan, dan perasaan. Dengan demikian, peneliti akan melakukan pengamatan dan pencatatan langsung di lapangan yang merupakan lokasi penelitian. Secara lebih lanjut, peneliti terlibat secara langsung pada kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau yang digunakan sebagai sumber data penelitian dan yang dilakukan adalah pengamatan langsung terhadap aktivitas pencegahan penyalahgunaan narkoba. Observasi ini dilakukan di kantor Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa tengah dengan tujuan memperoleh informasi mengenai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para aktor yang terlibat dalam *collaborative governance* program Desa Bersinar di Kota Semarang dengan menggunakan alat bantu berupa kamera dan alat perekam suara.

2. Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data jika peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti serta untuk mengetahui hal-hal dari informan secara

lebih mendalam. Teknik wawancara dapat bersifat mendalam dan terstruktur, dengan tujuan mendapatkan informasi yang mendalam dan spesifik mengenai *collaborative governance* dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba melalui program Desa Bersinar

Teknik wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan panduan wawancara yang telah disiapkan sebelumnya yang sesuai dengan fenomena penelitian. Selanjutnya untuk menggali informasi yang lebih mendalam tentang topik penelitian, peneliti mengembangkan pertanyaan-pertanyaan lain sehingga data atau informasi yang diperoleh lengkap serta tingkat validitasnya dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini peneliti telah melakukan wawancara kepada beberapa informan, yaitu Koordinator Pencegahan dan Pemberdayaan Masyarakat Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Tengah, Subkoordinator Pemberdayaan Masyarakat Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Tengah, Staf Bidang Ketahanan Ekonomi, Sosial, Budaya, Agama, dan Organisasi Kemasyarakatan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang, Promotor Kesehatan Seksi P2TMS Dinas Kesehatan Kota Semarang, Lurah Tawang Sari, Staf Kelurahan Sekayu, Sekretaris Kelurahan Purwoyoso, serta kelompok masyarakat yang berkontribusi dalam program Desa Bersinar.

3. Dokumentasi

Selain melakukan wawancara dan observasi, peneliti juga menggunakan teknik pengambilan melalui pengumpulan data yang berkaitan dengan objek penelitian berupa buku panduan pelaksanaan program Desa Bersinar, arsip, surat-surat resmi, tabel, Peraturan Daerah, laporan instansi maupun data yang tersimpan dalam website instansi yang berkaitan dengan proses *collaborative governance* dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba melalui program Desa Bersinar.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Miles dan Huberman (1984), aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Tahapan dalam penelitian ini menggunakan:

1. Reduksi data

Reduksi data yaitu kegiatan merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, serta mencari tema polanya. Dalam hal ini, data yang direduksi dimulai dari mentranskripsikan data dari hasil observasi dan wawancara dengan cara melakukan penulisan kembali rekaman percakapan dari beberapa informan penelitian ke dalam bentuk tulisan. Selanjutnya hasil transkrip akan diidentifikasi, dirangkum, dan difokuskan pada tujuan penelitian dengan cara menghapus bagian-bagian yang tidak relevan dengan pertanyaan penelitian. Data yang telah dirangkum kemudian dibentuk tema polanya berdasarkan indikator yang

digunakan dalam penelitian ini. Dengan demikian data yang telah direduksi akan dapat gambaran yang lebih jelas dalam menjawab pertanyaan penelitian.

2. Penyajian data

Penyajian data yaitu data yang ada akan teorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan sehingga mudah dipahami. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya (Sugiyono, 2013). Dalam penelitian ini, penyajian data dilakukan dengan menggambarkan keadaan yang sebenarnya mendeskripsikan informasi yang ada dalam bentuk uraian singkat, tabel, maupun bagan. Dengan penyajian data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja kedepannya berdasarkan apa yang telah didapatkan dari data tersebut.

3. Penarikan kesimpulan

Penarikan kesimpulan yakni temuan baru yang tidak pernah ada yang berbentuk deskripsi maupun gambaran obyek yang sebelumnya belum jelas. Dalam penelitian ini penarikan kesimpulan diperoleh dari data yang telah dikumpulkan, direduksi dan disajikan kemudian dikaitkan dengan pertanyaan penelitian untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam serta menjawab pertanyaan penelitian.

Dari ketiga langkah analisis dan interpretasi data tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain dimana dalam melakukan penelitian dibutuhkan

pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Kemudian dari data yang diperoleh akan dilakukan reduksi data atau merangkum data dengan memfokuskan pada hal-hal pokok sesuai dengan topik penelitian. Selanjutnya dari reduksi data tersebut akan disajikan dalam bentuk teks naratif dan terakhir membuat kesimpulan sesuai data dan informasi yang diperoleh.