



**Universitas Katolik Parahyangan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014*

***Collaborative Governance* antara Badan Narkotika Nasional dengan  
Rumah Cemara dalam Mengelola Rehabilitasi Sosial untuk Korban  
Penyalahgunaan NAPZA di Kota Bandung**

Skripsi

Diajukan untuk Ujian Sidang Jenjang Sarjana  
Program Studi Ilmu Administrasi Publik

Oleh  
Evita Nurhana  
2014310051

Bandung  
2018



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014*

***Collaborative Governance* Antara Badan Narkotika Nasional Kota  
Bandung dengan Rumah Cemara dalam Mengelola Rehabilitasi  
Sosial Korban Penyalahguna NAPZA di Kota Bandung**

Skripsi

Oleh

Evita Nurhana

2014310051

Pembimbing

Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

Bandung

2018



Universitas Katolik Parahyangan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Administrasi Publik

*Terakreditasi A*

*SK BAN-PT No : 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014*

***Collaborative Governance* Antara Badan Narkotika Nasional Kota Bandung  
dengan Rumah Cemara dalam Mengelola Rehabilitasi Sosial Korban  
Penyalahguna NAPZA di Kota Bandung**

Skripsi

oleh

Evita Nurhana

2014310051

BANDUNG

2018

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Administrasi Publik



**Tanda Pengesahan Skripsi**

Nama : Evita Nurhana  
NPM : 2014310051  
Judul : "Collaborative Governance antara Badan Narkotika Nasional dengan Rumah Cemara dalam Mengelola Rehabilitasi Sosial untuk Korban Penyalahgunaan NAPZA di Kota Bandung"  
Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana  
Pada Selasa, 24 Juli 2018  
Dan dinyatakan LULUS

**Tim Penguji**

**Ketua Sidang merangkap anggota**  
Dr. Indraswari, M.A

:   
\_\_\_\_\_

**Sekretaris**  
Dr. Pius Sugeng Prasetyo

:   
\_\_\_\_\_

**Anggota**  
Susana Ani Berliyanti, Dra., M.Si

:   
\_\_\_\_\_

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo

## PERNYATAAN



Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Evita Nurhana

NPM : 2014310051

Jurusan/Prodi : Ilmu Administrasi Publik

Judul : "Proses Collaborative Governance Antara Badan Narkotika Nasional Kota Bandung Dengan Rumah Cemara Dalam Mengelola Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan NAPZA"

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 13 Juli 2018



Evita Nurhana

## ABSTRAK

Nama :Evita Nurhana  
NPM :2014310051  
Judul :*Collaborative Governance* Antara Badan Narkotika Nasional Kota Bandung Dengan Rumah Cemara Dalam Mengelola Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan NAPZA

---

Penyalahguna narkoba semakin meningkat di Indonesia, khususnya di kota-kota besar di Indonesia seperti di Kota Bandung, maka dari itu rehabilitasi terhadap pecandu narkoba adalah suatu proses pengobatan untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan, rehabilitasi terhadap pecandu narkoba juga merupakan suatu bentuk perlindungan sosial yang mengintegrasikan pecandu narkoba ke dalam tertib sosial. Collaborative Governance merupakan sebuah bentuk kerjasama atau kolaborasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah yang melibatkan pihak yang bukan dari pemerintahan dalam penanganan suatu masalah dan melaksanakan tujuan-tujuan publik yang belum dapat dicapai oleh pemerintah.. Dalam penelitian ini adalah perihal pengelolaan rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan NAPZA yang dilakukan oleh BNN Kota Bandung dan Rumah Cemara.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui proses collaborative governance yang dijalankan oleh BNN Kota Bandung dengan Rumah Cemara dalam mengelola rehabilitasi sosial untuk korban penyalahgunaan NAPZA. Proses collaborative governance dalam mengelola rehabilitasi sosial ini diukur melalui teori Collaborative Governance Regimes oleh Emerson dan Nabatchi melalui 4 elemen penilaian (Pendorong, Dinamika Kolaborasi, Tindakan, Dampak) Berdasarkan jenisnya, penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan teknis pengumpulan data yang diperoleh melalui wawancara, observasi dan studi dokumen.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kegiatan pengelolaan rehabilitasi sosial untuk penyalahguna NAPZA yang dilakukan oleh BNN Kota Bandung dengan Rumah Cemara sudah berjalan cukup baik, tetapi ada hambatan dalam kolaborasinya yaitu terjadinya kesalahan komunikasi dan belum terpenuhinya sumberdaya pendanaan untuk rehabilitasi korban penyalahguna NAPZA di Kota Bandung.

**Kata kunci:** *Collaborative Governance*, Rehabilitasi Sosial, Badan Narkotika Nasional Kota Bandung, dan Rumah Cemara.

## ABSTRACT

Name :Evita Nurhana  
NPM :2014310051  
Title :Collaborative Governance Between National Anti-Narcotics Agency Bandung With Rumah Cemara In Managing Social Rehabilitation For Victims of Drugs Abuse

---

*The number of drugs abuse in Indonesia keeps increasing, particularly in the big cities in Indonesia such as Bandung, therefore rehabilitation for the addicts is a healing process to free them from their addiction to narcotics, rehabilitation is also a form of social security that can integrate the addicts into the social order. Collaborative Governance is a form of collaboration or partnership that the government do with non-government organization in handling a problem and implement public purposes that the government cannot achieve yet. In this study the subject is the management of social rehabilitation for victims of drugs abuse by National Anti-Narcotics Agency Bandung and Rumah Cemara.*

*The purpose of this research is to know the process of collaborative governance that National Anti-Narcotics Agency Bandung and Rumah Cemara carried out in managing social rehabilitation for victims of drugs abuse. The process of collaborative governance in managing this social rehabilitation is measured through Collaborative Governance Regimes theory by Emerson and Nabatchi through 4 assessment elements (Drivers Collaboration Dynamics, Actions, Outcomes). Based on the type, this study is a descriptive research with data collection through interviews, observation and documents review.*

*The result suggests that the social rehabilitation management activity for drugs abuse that being carried out by National Anti-Narcotics Agency Bandung with Rumah Cemara has been going well, but there are obstacles in the partnership namely the miscommunication and the unfulfilled funding resource for the rehabilitation of victims of drugs abuse in Bandung.*

**Keyword: Collaborative Governance, Social Rehabilitation, National Anti-Narcotics Agency Bandung, and Rumah Cemara.**

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah memberikan kenikmatan, rahmat, kesehatan dan izin-Nya untuk penulis dapat menyelesaikan penelitian dengan judul “Proses Collaborative Governance antara Badan Narkotika Nasional Kota Bandung dengan Rumah Cemara dalam Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan NAPZA”

Dalam penulisan skripsi ini tidak lepas dari hambatan dan kesulitan yang dialami. Berkat bimbingan, nasihat, dan saran serta kerjasama berbagai pihak, khususnya pembimbing, Dr. Pius Sugeng Prasetyo, segala hambatan dan kesulitan tersebut dapat diatasi.

Dalam kesempatan ini pula penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya atas segala bimbingan, motivasi maupun didikan yang diberikan kepada penulis selama ini, antara lain kepada yang terhormat:

1. Bapak Dr. Pius Sugeng Prasetyo, selaku Dekan FISIP Unpar, dan dosen pembimbing saya yang telah meluangkan segenap waktu, tenaga, pikiran dan kesabaran dalam membantu penulis menyelesaikan penelitian ini.
2. Ibu Dr. Tutik Rachmawati, selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik

3. Seluruh dosen di Program Studi Ilmu Administrasi Publik beserta staff Administasi Unpar yang telah membatu dari awal hingga akhir perkuliahan penulis.
4. Pak Jimmy dan staf Rumah Cemara yang telah membantu peneliti untuk mendapatkan data yang baik dan valid.
5. Ibu Hera dan Pak Irvan dari BNN Kota Bandung yang telah membantu peneliti untuk mendapatkan data.
6. Bapak Falkony Munir, dan Ibu Emmy Charlotte selaku kedua orang tua penulis dan kakak-kakak penulis Flatino dan Juliana. Terimakasih untuk telah memberikan doa, kasih sayang dan dukungan kepada penulis untuk penulis dapat menyelesaikan penelitian ini.
7. Felix Putra Jayadi, teman selama di Unpar. Terimakasih untuk menjadi teman penulis dalam mengeluh, berbagi cerita, berbagi suka dan duka, salah satu orang yang memberikan kenangan untuk penulis di hari-hari kuliah di Unpar, menjadi orang yang selalu mendorong penulis menjadi memiliki kepribadian yang lebih baik, berusaha selalu ada untuk penulis, selalu memberikan motivasi dan dukungan untuk penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.
8. Namira Maharani Dalhas, selaku sahabat penulis. Terimakasih sudah menjadi orang pertama yang selalu penulis cari dikala penulis senang dan sedih, menjadi teman diskusi dan berbagi seluruh cerita.
9. Thania Larassari Jasmine, selaku sahabat penulis dari SMP hingga di Unpar. Terima kasih telah menjadi sahabat yang selalu ada dari penulis

sejak masih remaja hingga beranjak dewasa, selalu menjadi orang pertama untuk kembali, menjadi teman pertama dalam eksplorasi di Bandung yang sangat amat menyenangkan dan juga sangat memalukan.

10. Sahabat-sahabat sejak SMP tersayang, Adzhana Nurina Hilman, Deza Sabilla dan Jasmine Mazaya yang selalu menjadi pendengar dan pemberi masukan yang baik dalam bercerita mengenai keluh kesah, dan juga kebahagiaan dari sejak SMP.
11. Sahabat-sahabat selama di perkuliahan, Vicky Avidia, Thalia Rachmadiani, Greschia Elita, Genta Maulidina, Annisa Syarifa, Rima Rahmawati dan Bianda Nabilla yang selalu memberikan motivasi, bantuan dan dukungan kepada penulis dari awal perkuliahan hingga akhir perkuliahan.
12. Teman-teman Unpar lainnya yaitu Fizky, Dwiki, Ali, Eggy, Jason, Mika, Mikael yang selalu menjadi teman yang menyenangkan dan sangat baik kepada penulis.
13. Teman-teman satu rumah KKL, yang telah membantu penulis dalam menjalankan hari-hari di desa bersama dengan sangat menyenangkan.
14. Teman-teman semasa SMA, Andien, Erina, Athaya, Ocha, Erza, Hana, Fitri yang telah menjadi teman yang telah memotivasi dan mendukung peneliti sejak SMA.
15. Anastasia Fredicia dan Keren Priskila yang sudah menjadi teman untuk berkeluh kesah dan juga berbagi cerita, terima kasih.

16. Dan semua pihak yang tidak dapat penulis disebutkan satu per satu yang telah membantu menyelesaikan penelitian ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu kepada semua pihak diharapkan saran dan kritik tentang skripsi ini.

Bandung, 13 Juli 2018

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>x</b>
<b>LAMPIRAN</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I</b> .....	<b>1</b>
<b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Penelitian</b> .....	<b>15</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	<b>15</b>
<b>1.4 Kegunaan Penelitian</b> .....	<b>15</b>
<b>1.5 Sistematik Penulisan</b> .....	<b>16</b>
<b>BAB II</b> .....	<b>17</b>
<b>KERANGKA KONSEPTUAL</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1 Pengertian Governance</b> .....	<b>17</b>
<b>2.2 Pengertian Kolaborasi</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3 Pengertian Collaborative Governance</b> .....	<b>20</b>
<b>2.4 Model Collaborative Governance Regimes</b> .....	<b>23</b>
2.4.1 Pendorong Kolaborasi ( <i>Drivers</i> ).....	24
2.4.2 Dinamika Kolaborasi .....	26
2.4.3 Tindakan-tindakan dalam kolaborasi ( <i>Action</i> ) .....	37
2.4.4 Dampak dan Adaptasi Hasil Tindakan pada Dinamika Kolaborasi ( <i>Impacts and Adaptation for Collaboration Dynamics</i> ).....	38
<b>2.5 Model Penelitian</b> .....	<b>39</b>
<b>BAB III</b> .....	<b>40</b>
<b>METODE PENELITIAN</b> .....	<b>40</b>
<b>3.1 Tipe Penelitian</b> .....	<b>40</b>
<b>3.2 Peran Peneliti</b> .....	<b>41</b>
<b>3.3 Lokasi Penelitian</b> .....	<b>42</b>
<b>3.4 Metode Pengumpulan Data</b> .....	<b>42</b>
3.4.1 Observasi .....	42
3.4.2 Wawancara .....	44
3.4.3 Studi Dokumen.....	44
<b>3.5 Penentuan Informan</b> .....	<b>45</b>

3.6	<b>Instrumen Penelitian</b>	45
3.7	<b>Teknik Penyajian Hasil Analisis Data</b>	46
3.8	<b>Pengecekan Validitas Data</b>	48
<b>BAB IV</b>		<b>50</b>
<b>GAMBARAN UMUM</b>		<b>50</b>
4.1	<b>Identitas Lembaga Badan Narkotika Nasional Kota Bandung</b>	<b>50</b>
4.1.1	Struktur Organisasi	53
4.2	<b>Identitas Lembaga Rumah Cemara</b>	<b>54</b>
4.2.1	Struktur Organisasi Rumah Cemara	56
<b>BAB V</b>		<b>58</b>
<b>TEMUAN DAN PEMBAHASAN PENELITIAN</b>		<b>58</b>
5.1	<b>Proses Collaborative Governance menurut Emerson dan Nabatchi</b>	<b>59</b>
5.1.1	Tahap Pendorong ( <i>Drivers</i> )	59
5.1.2	Dinamika Kolaborasi dalam Badan Narkotika Nasional dengan Rumah Cemara	60
5.1.3	Tindakan-tindakan dalam Kolaborasi ( <i>Action</i> )	88
5.1.4	Dampak Kolaborasi BNN Kota Bandung dan Rumah Cemara	90
5.2	<b>Hambatan Kolaborasi</b>	<b>92</b>
<b>BAB VI</b>		<b>95</b>
<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>		<b>95</b>
6.1	<b>Kesimpulan</b>	<b>95</b>
6.2	<b>Saran</b>	<b>101</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		<b>102</b>
<b>LAMPIRAN</b>		<b>105</b>

## **DAFTAR TABEL**

<b>TABEL 1.1 PREVALENSI PENYALAHGUNA NARKOBA .....</b>	<b>4</b>
<b>TABEL. 1.1.2 DATA PECANDU NARKOTIKA YANG DI REHABILITASI DI WILAYAH KOTA BANDUNG .....</b>	<b>5</b>
<b>TABEL 3.5 TABEL INFORMAN.....</b>	<b>45</b>

## **DAFTAR GAMBAR**

<b>GAMBAR 1.1 ALUR REHABILITASI BNN KOTA BANDUNG .....</b>	<b>6</b>
<b>GAMBAR 1.1.2 ALUR LAYANAN PASCAREHABILITASI.....</b>	<b>7</b>
<b>GAMBAR 2.4 Model Collaborative Governance Regimes.....</b>	<b>24</b>
<b>GAMBAR 2.4 Model Penelitian .....</b>	<b>39</b>
<b>GAMBAR 4.1 Profil BNN Kota Bandung.....</b>	<b>50</b>
<b>GAMBAR 4.1.1 Struktur Organisasi BNN Kota Bandung .....</b>	<b>54</b>
<b>GAMBAR 4.2 Profil Rumah Cemara .....</b>	<b>54</b>
<b>GAMBAR 5.1.2 Pertemuan antara BNN Kota Bandung dengan Rumah Cemara.....</b>	<b>65</b>
<b>GAMBAR 5.1.2.3 Seminar yang diadakan BNN Kota Bandung .....</b>	<b>83</b>

## **LAMPIRAN**

- Lampiran I : Daftar Pertanyaan Penelitian
- Lampiran II : Kartu Bimbingan
- Lampiran III : Dokumentasi Wawancara
- Lampiran IV : Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2012  
Tentang Pencegahan Dan Rehabilitasi Sosial Korban  
Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya.



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang sangat besar dan tidak luput dari berbagai permasalahan dalam membangun negara Indonesia menjadi negara yang sejahtera. Salah satu permasalahan yang menjadi suatu perhatian dari pemerintah Indonesia adalah permasalahan mengenai narkoba yang marak beredar di Indonesia dan banyak masyarakat yang menjadi korban dikarenakan maraknya peredaran narkoba di seluruh wilayah Indonesia. Narkoba atau biasa disebut narkoba 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, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan.<sup>1</sup> Psikotropika adalah zat atau obat, baik alamiah maupun sintetis bukan narkoba, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat, yang menyebabkan perubahan khas pada aktivitas mental dan perilaku. Zat Adiktif Lainnya adalah obat serta bahan-bahan aktif atau zat yang bukan narkoba dan psikotropika tetapi menimbulkan ketagihan, yang apabila

---

<sup>1</sup> Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Pencegahan Dan Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkoba, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya.

dikonsumsi oleh organisme hidup dapat menyebabkan kerja biologi serta menimbulkan ketergantungan atau adiksi yang sulit dihentikan dan berefek ingin menggunakannya secara terus menerus, yang jika dihentikan dapat memberikan efek lelah luar biasa atau sakit luar biasa.<sup>2</sup> Adapun dampak dari penyalagunaan narkotika adalah dampak bagi fisik korban penyalahgunaan seperti adanya gangguan pada sistem syaraf (neurologis) contohnya kejang-kejang, halusinasi, gangguan kesadaran, kerusakan syaraf tepi dan sebagainya. Dampak bagi psikisnya adalah adanya perubahan pada kehidupan mental emosional berupa gangguan perilaku yang tidak wajar dan agitatif, bertindak ganas dan brutal diluar kesadaran. Dampak penyalahgunaan narkoba juga memiliki dampak sosial yaitu Terjadinya gangguan mental emosional akan mengganggu fungsinya sebagai anggota masyarakat, bekerja, sekolah maupun fungsi/tugas kemasyarakatan lainnya dan terjadinya anti sosial, asusila dan dikucilkan oleh lingkungan.<sup>3</sup>

Di Indonesia korban penyalahgunaan narkoba yang semakin meningkat dan menjamur khususnya di daerah-daerah perkotaan di Indonesia. Seperti di provinsi Jawa Barat sendiri pada tahun 2015 terdapat 2.692 kasus, sedangkan 2016 terdapat 3.394 kasus, dengan demikian ada kenaikan sekitar 26,07% di tahun 2016 dan Kota Bandung merupakan posisi pertama.<sup>4</sup> Data dari Polda di Kota Bandung yang dilansir oleh Koran Nasional Republika menunjukkan adanya

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> kulonprogokab.go.id “*NARKOBA DAN DAMPAKNYA TERHADAP PENGGUNA*” diakses dari:

<http://www.kulonprogokab.go.id/v21/files/NARKOBA-DAN-DAMPAKNYA-TERHADAP-PENGGUNA.pdf>

<sup>4</sup> pikiran-rakyat.com “*Bandung Tertinggi Kasus Narkoba Sepanjang 2016*” Diakses dari: <http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2016/12/30/bandung-tertinggi-kasus-narkoba-sepanjang-2016-389259>

peningkatan jumlah dari tahun 2015 sampai tahun 2017.<sup>5</sup> Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Bandung bekerja sama dengan STKS menemukan bahwa sekitar 25 ribu pemuda Kota Bandung merupakan pengguna narkoba, pada tahun 2015 pengguna narkoba di Kota Bandung sudah mencapai 25.427 yang terjangkau survei, atau itu setara 1,47 persen.<sup>6</sup> Pada tahun 2015 BNN Kota Bandung menerbitkan data mengenai prevalensi penyalahguna narkoba berdasarkan kecamatan di Kota Bandung yang terlihat pada Tabel 1.1 halaman 4. Data tersebut menunjukkan bahwa para penyalahguna narkoba merata di seluruh kecamatan di Kota Bandung, dan terlihat bahwa penyalahguna narkoba laki-laki secara statistik lebih banyak dibandingkan dengan penyalahguna narkoba wanita. Masalah penyalahguna narkoba juga masih terjadi sampai sekarang, terlihat pada tahun 2017 pengungkapan kasus narkoba di Kota Bandung sebanyak 368 orang terjerat perkara aneka narkoba. Berbagai usaha telah dilakukan untuk mencegah maupun merehabilitasi para penyalahguna narkoba. Usaha-usaha bukan hanya dilakukan oleh pemerintah tetapi juga oleh lembaga masyarakat yaitu baik NGO ataupun lembaga sosial.

---

<sup>5</sup> nasional.republika.co.id “*Penyalahgunaan Narkoba di Jawa Barat Terus Meningkat*” Diakses dari: <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/pemprov-jabar/17/07/24/otl5lc425-penyalahgunaan-narkoba-di-jawa-barat-terus-meningkat>

<sup>6</sup> nasional.republika.co.id “*BNN: 25 Ribu Pemuda Kota Bandung Pengguna Narkoba*” Diakses dari: <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/11/18/ozm9ew383-bnn-25-ribu-pemuda-kota-bandung-pengguna-narkoba>

**Tabel 1.1 PREVALENSI PENYALAHGUNA NARKOBA BERDASARKAN  
KECAMATAN TAHUN 2015 usia > 17 tahun  
(SENSUS 2010 JUMLAH PENDUDUK KOTA BANDUNG 2.470.802)**

NO	Kecamatan	Prevalensi Penyalahgunaan Narkoba						Jumlah total
		Jumlah penduduk > 17 Tahun	%	Jenis Kelamin				
				Laki-laki		Perempuan		
jumlah	%	jumlah	%	jumlah	%			
1	Bandung Kulon	94.486	1,65	1393	89.47	164	10.53	1557
2	Bandung Ciparay	94.347	1,65	989	90.24	107	9.76	1096
3	Bojongloa Kaler	83.789	1,14	839	88.13	113	11.87	952
4	Bojongloa Kidul	60.365	1,26	662	86.99	99	13.01	761
5	Astana Anyar	57.244	1,48	723	85.06	127	14.94	850
6	Regol	59.997	1,60	816	85.00	144	15.00	960
7	Lengkong	55.864	1,92	896	83.66	175	16.34	1071
8	Bandung Kidul	40.74	1,34	436	85.11	81	14.89	544
9	Buah Batu	70.766	1,32	795	85.03	140	14.97	935
10	Ranca Sari	54.764	1,21	577	87.29	84	12.71	661
11	Gedebage	24.294	1,78	352	81.48	80	18.52	432
12	Cibiru	46.894	1,47	586	85.05	103	14.95	689
13	Panyileukan	26.642	1,76	398	85.04	70	14.96	468
14	Ujung Berung	25.592	1,77	341	75.11	113	24.89	454
15	Cinambo	16.143	1,39	176	78.22	49	21.78	225
16	Arcamanik	53.086	1,54	649	85.05	122	14.95	816
17	Antapani	54.371	1,68	737	85.01	130	14.99	867
18	Mandalajati	45.582	1,68	650	84.97	115	15.03	765
19	Kiaracondong	90.614	1,59	1229	85.05	216	14.95	1445
20	Batununggal	87.875	1,70	127	36.18	224	63.82	315
21	Sumur Bandung	28.343	1,76	409	85.03	72	14.97	481
22	Andir	76.397	1,46	991	89.12	121	10.88	1112
23	Cicendo	73.74	1,20	767	86.76	117	13.24	884
24	Bandung Wetan	22.821	1,61	298	80.98	70	19.02	368
25	Cibeunying Kidul	78.256	1,78	1184	85.06	208	14.94	1392
26	Cibeunying Kaler	51.124	1,44	626	85.05	110	14.95	736
27	Coblong	84.088	1,52	1084	85.02	191	14.98	736
28	Sukajadi	76.348	1,29	867	88.11	117	11.89	984
29	Sukasari	59.278	1,14	561	83.23	113	16.77	674
30	Cidadap	39.943	1,20	390	81.42	89	18.58	479
Prevelensi Kota Bandung		1.732.748	1,49	21763	85.59	3664	14.41	25.427

**Sumber: Dokumen Badan Narkotika Nasional Kota Bandung Tahun 2015**

Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Bandung pada tahun 2017 tercatat pecandu narkotika yang di rehabilitasi sebanyak 1215 korban, terlihat dari Tabel 1.1.2 data pecandu narkotika yang di rehabilitasi.

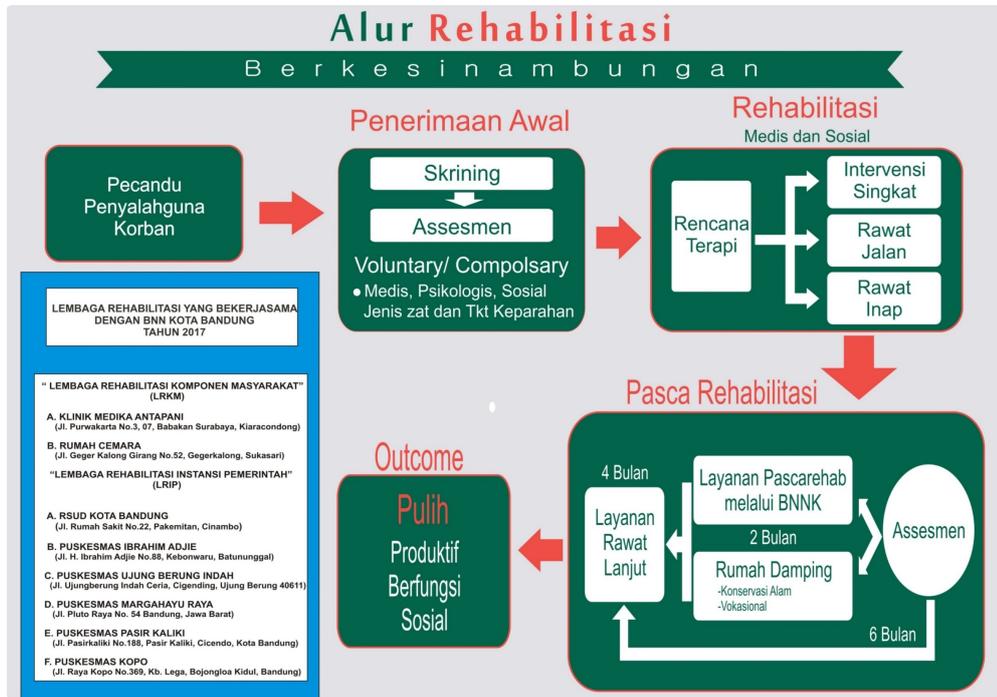
**TABEL 1.1.2 DATA PECANDU NARKOTIKA YANG DI REHABILITASI DI WILAYAH KOTA BANDUNG**

NO	LEMBAGA	2015		2016		2017	
		RAWAT JALAN	RAWAT INAP	RAWAT JALAN	RAWAT INAP	RAWAT JALAN	RAWAT INAP
	BNNK KOTA BANDUNG	663	30	1123	167	1180	35
JUMLAH		639		1290		1215	

**Sumber: Dokumen Badan Narkotika Nasional Kota Bandung Tahun 2017**

Dari tabel tersebut dilihat terjadi kenaikan pada tahun 2015 ke 2016 tetapi terjadi penurunan sedikit di 2017. Dalam penanganan rehabilitasi NAPZA, korban penyalahgunaan seringkali menyangkal kondisi dan sulit untuk melakukan rehabilitasi maka dari itu dibutuhkan intervensi dari keluarga atau teman untuk memotivasi ataupun membuat korban penyalahgunaan narkoba menjalankan rehabilitasi. Alur dalam menjalankan rehabilitasi sendiri memiliki tahap-tahap seperti

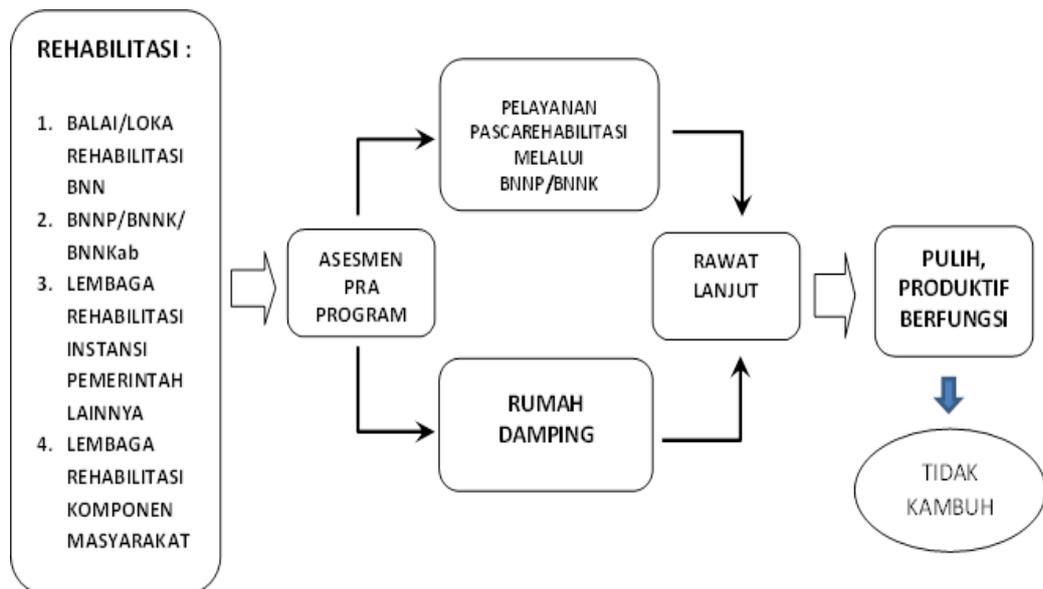
**Gambar 1.1: ALUR REHABILITASI BNN KOTA BANDUNG**



**Sumber: Dokumen Badan Narkotika Nasional Kota Bandung Tahun 2017**

Setelah melalui alur dari rehabilitasi sosial tersebut korban menjadi kembali pulih dari kecanduannya dengan narkoba maka BNN dan Lembaga Rehabilitasi akan tetap melakukan layanan pascarehabilitasi untuk para korban yaitu dengan:

**Gambar 1.1.2 ALUR LAYANAN PASCAREHABILITASI<sup>7</sup>**



**Sumber: Dokumen Badan Narkotika Nasional Kota Bandung 2017**

Dalam upaya memperkecil tingkat kasus narkoba, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib untuk melaksanakan pencegahan dan rehabilitasi terhadap korban narkoba sesuai dengan yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Pencegahan Dan Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya. Korban penyalahgunaan narkoba merupakan salah satu permasalahan yang harus dihadapi oleh pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memberikan akses kepada sarana pelayanan kesehatan maupun sosial dengan sarana dan prasarana yang memadai dalam melayani para korban penyalahgunaan NAPZA.

Badan Narkotika Nasional yang merupakan lembaga yang bergerak di bidang pencegahan dan penganggulangan narkoba di Indonesia, di dalam BNN sendiri

<sup>7</sup> Diambil data dari Badan Narkotika Nasional Kota Bandung

memiliki bidang rehabilitasi korban penyalahgunaan NAPZA sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional No 03 Tahun 2015 tentang Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Narkotika Nasional Provinsi Dan Badan Narkotika Nasional Kabupaten/Kota bahwa BNN dalam bidang rehabilitas menyelenggarakan fungsi:

- penyiapan pelaksanaan koordinasi penyusunan rencana strategis, dan rencana kerja tahunan P4GN di bidang rehabilitasi dalam wilayah Provinsi;
- penyiapan pelaksanaan asesmen penyalahguna dan/atau pecandu narkotika dalam wilayah Provinsi;
- penyiapan pelaksanaan peningkatan kemampuan lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial penyalah guna dan/atau pecandu narkotika, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat dalam wilayah Provinsi;penyiapan pelaksanaan peningkatan kemampuan layanan pascarehabilitasi dan pendampingan bagi mantan penyalahguna dan/atau pecandu narkotika dalam wilayah Provinsi;
- penyiapan pelaksanaan penyatuan kembali ke dalam masyarakat dan perawatan lanjut bagi mantan penyalah guna dan/atau pecandu narkotika dalam wilayah Provinsi;
- penyiapan pelaksanaan pembinaan teknis dan supervise P4GN di bidang rehabilitasi kepada BNNK/Kota dalam wilayah Provinsi; dan
- penyiapan pelaksanaan evaluasi dan pelaporan P4GN dibidang rehabilitasi

dalam wilayah Provinsi.<sup>8</sup>

Rehabilitasi terhadap korban penyalahgunaan NAPZA merupakan suatu proses pengobatan untuk membebaskan korban penyalahgunaan dari ketergantungan dalam penggunaan NAPZA, rehabilitasi terhadap korban penyalahgunaan merupakan suatu bentuk perlindungan sosial yang mengintegrasikan pecandu narkoba ke dalam tertib sosial agar korban tidak melakukan lagi penyalahgunaan NAPZA.

Di Jawa Barat aturan mengenai rehabilitasi diatur melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Pencegahan Dan Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkoba, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya. Dalam Perda tersebut khususnya pada pasal 8 poin a nomor 1 yaitu mengamanahkan adanya kolaborasi antara pemerintah dengan lembaga organisasi perangkat daerah, masyarakat dan dunia usaha. Di Jawa Barat beberapa lembaga sudah terlibat dalam kolaborasi yaitu Yayasan Sekar Mawar, Klinik Yabez untuk Kota Bandung misalnya adalah Rumah Cemara yang memfasilitasi para korban penyalahgunaan NAPZA untuk di rehabilitasi.

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Pencegahan Dan Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkoba, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya tertulis mengenai tempat rehabilitasi sosial

---

<sup>8</sup> Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional No 03 Tahun 2015 tentang Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Narkotika Nasional Provinsi Dan Badan Narkotika Nasional Kabupaten/Kota.

yang memadai yang dijalankan oleh pemerintah ataupun swasta sesuai dengan pasal 18 dan 19 yaitu<sup>9</sup>:

Pasal 18:

- (1) Lembaga rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan Napza, wajib mendaftarkan dan mendapatkan izin dari Pemerintah Daerah.
- (2) Ketentuan mengenai pendaftaran dan perizinan lembaga rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan Napza sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 19:

- (1) Lembaga rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan Napza, wajib mendapatkan akreditasi, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumberdaya manusia pada lembaga rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan Napza, wajib mendapatkan sertifikasi, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rumah Cemara sendiri merupakan suatu organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang penanggulangan masalah penyalahgunaan NAPZA yang didirikan oleh lima (mantan) konsumen NAPZA ilegal pada 2003, LSM ini dibentuk atas dasar untuk meningkatkan kualitas hidup orang dengan HIV-AIDS, konsumen narkoba, serta kaum marginal lainnya di Indonesia melalui pendekatan dukungan sebaya.<sup>10</sup> Rumah Cemara ini menginginkan agar negara Indonesia tidak

---

<sup>9</sup> Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Pencegahan Dan Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya.

<sup>10</sup> Rumahcemara.or.id "*Tentang Kami*" diakses dari: <http://rumahcemara.or.id/tentang-kami/>

memiliki stigma dan diskriminasi dalam masyarakat yang bahwa semua manusia memiliki kesempatan yang sama untuk maju yang memperoleh layanan HIV dan NAPZA yang bermutu, serta dilindungi sesuai konstitusi. Jumlah korban penyalahgunaan NAPZA yang sedang di rehabilitasi oleh Rumah Cemara sebanyak 8 orang, yang terdiri dari 4 orang rawat inap dan 4 orang rawat jalan.<sup>11</sup> Untuk mengelola rehabilitasi sosial yang baik perlu adanya peran dari pihak pemerintah dan non-pemerintah, yaitu BNN Kota Bandung sebagai pihak pemerintah dan Rumah Cemara sebagai pihak non-pemerintah dalam menjalankan kolaborasi dalam mengelola rehabilitasi sosial untuk korban penyalahguna NAPZA tetapi di dalam kolaborasi antara BNN Kota Bandung dengan Rumah Cemara memiliki kendala dalam perihal sumber daya terkait pada pendanaan untuk para korban penyalahgunaan NAPZA yang di rehabilitasi oleh Rumah Cemara.

Pelaksanaan dari kolaborasi atau kerjasama antara Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Bandung dengan Rumah Cemara menurut Fasilitator Rehabilitasi BNN Kota Bandung bahwa:

*“BNN Kota Bandung hanya berperan sebagai pengawas dan juga pendamping untuk organisasi non-pemerintah yang melakukan rehabilitasi”*.<sup>12</sup>

Badan Narkotika Nasional berkolaborasi dengan LSM dalam membentuk sistem kelembagaan dari LSM dan sumber daya manusia untuk menangani rehabilitasi korban penyalahgunaan NAPZA setelah itu juga memberikan kerjasama dalam segi pembiayaan untuk LSM. Fasilitator bidang rehabilitasi

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan Kordinator Rehabilitasi Rumah Cemara

<sup>12</sup> Wawancara dengan Badan Narkotika Nasional (BNN) Fasilitator Bidang Rehabilitasi Sosial.

Badan Narkotika Nasional menjelaskan bahwa,

*“Badan Narkotika Nasional memiliki dua program kerjasama dengan LSM, yaitu peningkatan lembaga rehabilitasi non pemerintah dan juga peningkatan lembaga rehabilitasi pemerintah. Peningkatan lembaga rehabilitasi non-pemerintah ini dibagi kembali menjadi dua yaitu, fasilitasi lembaga rehabilitasi dan dukungan anggaran. Badan Narkotika Nasional dalam fasilitasi lembaga rehabilitasi, yaitu memonitoring dan evaluasi pelaksanaan rehabilitasi yang dilakukan oleh LSM, dan juga melihat dampak dari rehabilitasi kepada korban-korban penyalahgunaan NAPZA”*<sup>13</sup>

Dalam segi dukungan anggaran, Badan Narkotika Nasional memberikan dukungan dana untuk rawat jalan medis, rawat jalan sosial dan rawat inap sosial.

Badan Narkotika Nasional Kota Bandung memiliki kolaborasi dengan beberapa LSM di Kota Bandung, seperti LSM Rumah Cemara. Paparan tersebut juga telah diatur pada Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional No. 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Peningkatan Kemampuan Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial Yang Diselenggarakan Oleh Pemerintah Daerah Maupun Masyarakat pasal 3 yaitu Peningkatan kemampuan yang dapat diberikan oleh BNN diantaranya sebagai berikut<sup>14</sup>:

- penguatan lembaga;
- dorongan lembaga; dan
- fasilitasi lembaga.

Dari penjelasan diatas konsep yang dibangun Badan Narkotika Nasional sebagai pihak pemerintah dan Rumah Cemara sebagai pihak non-pemerintah dalam mengelola rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan NAPZA adalah

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan Badan Narkotika Nasional (BNN) Fasilitator Bidang Rehabilitasi Sosial.

<sup>14</sup> Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional No. 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Peningkatan Kemampuan Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial Yang Diselenggarakan Oleh Pemerintah Daerah Maupun Masyarakat

dengan desain *Collaborative Governance*. *Collaborative Governance* sendiri muncul ketika terjadi pergeseran dari *Old Public Administration* (OPA) ke paradigma baru yaitu NPM atau *New Public Management*. Penyebutan *government* kemudian berganti menjadi *governance*. Perubahan istilah ini bertujuan untuk mendemokratisasi administrasi publik, karena ketika menggunakan istilah *government* penekanannya lebih kepada institusi pemerintah, namun ketika bergeser menjadi *governance* terdapat penekanan dimana adanya keterlibatan Non Governmental Organization (NGO), yaitu kelompok-kelompok kepentingan dan masyarakat. Lalu apa itu *collaborative governance*? Menurut Ansell dan Gash *Collaborative Governance* adalah cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung stakeholder di luar negara, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang memiliki tujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan dan program publik.<sup>15</sup>

Penelitian ini memakai teori *Collaborative Governance Regimes* oleh Emerson dan Nabatchi di dalamnya terdapat dinamika kolaborasi yang terdiri dari tiga elemen yaitu penggerakan prinsip bersama, motivasi bersama dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama. Dalam penelitian ini terindikasi masalah bahwa elemen kapasitas untuk melakukan tindakan bersama tidak berjalan dengan baik karena pada elemen tersebut terdapat sub elemen mengenai sumber daya pendanaan, yang dikatakan oleh Koordinator Rehabilitasi Rumah Cemara,

---

<sup>15</sup> Chris Ansell dan Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Jurnal of Public Administration Research and Theory*. (University of California, Berkeley, 2007), 544

*“Sekarang belum dapat sumber daya secara finansial dari launching program baru rumah cemara, karena kemarin kan rumah cemara sempat tutup untuk renovasi dan launching program baru. Sudah ngajuin proposal untuk kesanggupan kita berapa, dan bentuk dukungannya seperti apa.”<sup>16</sup>*

Pada saat ini BNN Kota Bandung belum memberikan sumber daya pendanaan kepada Rumah Cemara untuk melakukan rehabilitasi kepada para penyalahguna narkoba yang direhabilitasi di Rumah Cemara. Maka dari itu menyebabkan kolaborasi antara BNN Kota Bandung dengan Rumah Cemara belum berjalan dengan baik di karena untuk menjalankan dinamika kolaborasi dengan baik menurut Emerson dan Nabatchi harus memenuhi tiga elemen tersebut, dan jika ada yang belum berjalan dengan baik maka itu mempengaruhi kolaborasi yang tidak berjalan dengan baik.

Berdasarkan pernyataan diatas peneliti ingin melihat praktek kolaborasi antara Badan Narkotika Nasional Kota Bandung sebagai pihak dari dengan Rumah Cemara sebagai pihak non-pemerintah yang ikut serta menyelenggarakan rehabilitasi sosial bagi korban penyalahgunaan NAPZA dalam mengelola pemberian layanan rehabilitasi sosial untuk para korban penyalahgunaan NAPZA dan peneliti ingin melihat mengapa BNN Kota Bandung belum memberikan sumber daya pendanaan kepada Rumah Cemara. Karena kerja sama dari kedua belah pihak yaitu pemerintah dan non-pemerintah merupakan hal yang penting bagi proses pelaksanaan untuk rehabilitasi sosial korban penyalagunaan NAPZA, agar pelaksanaan rehabilitasi sosial korban penyalagunaan NAPZA dapat semakin efektif dalam pelaksanaannya dan agar kedua belah pihak dapat saling membantu dalam memberikan pelayanan rehabilitasi sosial yang baik kepada para korban.

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Kordinator Rehabilitasi Rumah Cemara

Maka dari itu, penulis ingin melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana praktek kolaborasi antara kedua aktor tersebut dalam melaksanakan rehabilitasi sosial pada korban penyalahgunaan NAPZA di Kota Bandung.

### **1.2 Rumusan Penelitian**

Berdasarkan dari latar belakang diatas, maka dapat dilihat yang menjadi fokus penelitian adalah:

- *Bagaimana praktek Collaborative Governance antara BNN Kota Bandung dengan Rumah Cemara dalam pengelolaan rehabilitasi sosial bagi para korban penyalahgunaan NAPZA?*
- *Apakah praktek Collaborative Governance antara BNN Kota Bandung dengan Rumah Cemara dalam pengelolaan rehabilitasi sosial bagi para korban penyalahguna NAPZA sudah berjalan dengan baik?*

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Penelitian ini dilakukan agar dapat melihat dan mengetahui bagaimana kolaborasi yang terjalin diantara pihak pemerintah yaitu BNN dan pihak non-pemerintah yaitu Rumah Cemara dalam melaksanakan proses pengelolaan rehabilitasi sosial untuk korban penyalahgunaan NAPZA di Kota Bandung.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Kepentingan bagi penulis, yang dimana dapat bermanfaat memberikan tambahan wawasan, ilmu pengetahuan serta gambaran dari kolaborasi antara pemerintah dengan pihak non-pemerintah. Serta memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembanaan ilmu administrasi publik.

### **1.5 Sistematik Penulisan**

Untuk memperoleh gambaran dan memudahkan pembahasan dalam penelitian ini, maka akan disajikan sistematika penelitian yang merupakan garis besar dari penelitian ini yaitu:

**BAB I : PENDAHULUAN**, dalam bab ini diuraikan hal-hal yang melatarbelakangi masalah penelitian, apa yang menjadi fokus utama dalam penelitian, perumusan masalah penelitian, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian dan kegunaan penelitian, serta sistematika penelitian.

**BAB II : KERANGKA TEORI**, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai pengertian mengenai Governance, Kolaborasi, Collaborative Governance, Model Collaborative Governance Regimes dan elemen-elemen yang ada didalam Collaborative Governance Regimes

**BAB III : METODE PENELITIAN** , dalam bab ini dijelaskan mengenai Metode Penelitian, Lokasi Penelitian, Metode Pengumpulan Data, Penentuan Informan, Instrumen Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Penyajian Hasil Analisis Data.

**BAB IV : GAMBARAN UMUM**, dalam bab ini dijelaskan mengenai profil instansi Badan Narkotika Nasional Kota Bandung, dan profil lembaga Rumah Cemara

**BAB V: TEMUAN DAN PEMBAHASAN PENELITIAN**, dalam bab ini menjelaskan mengenai hasil temuan penelitian dari lapangan

**BAB VI: SIMPULAN DAN SARAN**, simpulan dari hasil penelitian yang ditemukan serta saran untuk penelitian selanjutnya.