

DARI PARTISIPASI MENUJU PEMBERDAYAAN: ANALISIS KUALITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROGRAM INTERVENSI BERBASIS MASYARAKAT (IBM) DI KELURAHAN BANTEN, KOTA SERANG

Adinda Putri Maharani^{1*}, Riswanda²

^{1,2}Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang, Indonesia

RIWAYAT ARTIKEL

Diterima:

17-07-2026

Disetujui:

21-07-2026

Dipublikasi:

01-08-2026

Kata Kunci:

*Partisipasi Masyarakat;
Program Intervensi
Berbasis Masyarakat;
Rehabilitasi Sosial*

ABSTRAK

Program Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM) merupakan strategi rehabilitasi sosial yang menempatkan masyarakat sebagai pelaksana utama rehabilitasi berbasis komunitas. Meskipun demikian, capaian fase program belum tentu mencerminkan kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraannya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kualitas partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program IBM di Kelurahan Banten menggunakan perspektif *A Ladder of Citizen Participation* yang dikembangkan oleh Arnstein. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif dan perspektif interpretif. Informan penelitian ditentukan melalui teknik *purposive sampling*. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis secara interaktif dengan uji keabsahan melalui triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat telah berkembang hingga mencapai derajat kekuatan masyarakat. Masyarakat tidak hanya berperan sebagai pelaksana kegiatan, tetapi juga terlibat dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan program, serta pengelolaan sebagian sumber daya melalui Agen Pemulihan. Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa kualitas partisipasi tersebut didukung oleh kemitraan strategis antara masyarakat dan BNN Provinsi Banten yang tercermin melalui dimensi inovasi, kapasitas adaptasi terhadap lingkungan, dan keberlanjutan pendanaan sebagaimana dijelaskan dalam Model Kemitraan Sinergis RAN P4GN Berbasis Pemberdayaan Masyarakat. Dengan demikian, capaian fase prima tidak dapat dijadikan satu-satunya indikator keberhasilan Program IBM, tetapi perlu dipahami bersama dengan kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan program.

PENDAHULUAN

Penyalahgunaan narkoba masih menjadi salah satu permasalahan publik yang kompleks di berbagai negara, termasuk Indonesia. Dampak yang ditimbulkan tidak hanya berkaitan dengan aspek kesehatan individu, tetapi juga memengaruhi stabilitas sosial, produktivitas masyarakat, serta kualitas sumber daya manusia. Kondisi tersebut menjadikan penanggulangan penyalahgunaan narkoba tidak lagi dipandang semata sebagai persoalan penegakan hukum, melainkan memerlukan pendekatan yang lebih komprehensif melalui upaya pencegahan, rehabilitasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pendekatan rehabilitatif semakin memperoleh perhatian karena penyalahgunaan narkoba tidak hanya diposisikan sebagai pelaku tindak pidana, tetapi juga sebagai individu yang memerlukan proses pemulihan agar mampu kembali

menjalankan fungsi sosialnya di tengah masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan penanganan penyalahgunaan narkoba sangat bergantung pada keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat sebagai aktor yang paling dekat dengan lingkungan sosial penyalahguna. Komitmen pemerintah Indonesia dalam memperkuat upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) diwujudkan melalui berbagai regulasi dan kebijakan. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada Badan Narkotika Nasional (BNN) untuk melaksanakan fungsi pencegahan, pemberantasan, dan rehabilitasi penyalahgunaan narkoba. Selanjutnya, Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020–2024 menegaskan pentingnya penguatan kolaborasi lintas sektor serta pemberdayaan masyarakat dalam mendukung pelaksanaan P4GN (Presiden Republik Indonesia, 2020). Kebijakan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai objek kebijakan, melainkan sebagai mitra strategis dalam upaya pencegahan dan rehabilitasi penyalahgunaan narkoba.

Sebagai implementasi pendekatan pemberdayaan masyarakat, BNN mengembangkan Program Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM) sebagai layanan rehabilitasi sosial berbasis komunitas yang menempatkan masyarakat sebagai pelaksana utama rehabilitasi. Karakteristik tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan Program IBM tidak cukup dijelaskan oleh keberadaan kebijakan ataupun dukungan kelembagaan semata. Keberhasilan tersebut merupakan hasil interaksi antara kapasitas kelembagaan, kualitas kepemimpinan lokal, modal sosial masyarakat, kepercayaan antaraktor, mekanisme kolaborasi, serta kemampuan masyarakat membangun sistem rehabilitasi berbasis komunitas secara berkelanjutan (Riswanda, 2023; Riswanda, 2024a). Urgensi penguatan Program IBM semakin relevan apabila dikaitkan dengan kondisi penyalahgunaan narkoba di Provinsi Banten. Berdasarkan *Indonesian Drug Report* Tahun 2025, Provinsi Banten termasuk lima provinsi dengan jumlah kawasan rawan narkoba tertinggi di Indonesia, terdiri atas 30 kawasan kategori bahaya dan 556 kawasan kategori waspada (Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2025). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa ancaman penyalahgunaan narkoba di Provinsi Banten masih relatif tinggi sehingga memerlukan strategi rehabilitasi berbasis masyarakat yang mampu menjangkau lingkungan sosial secara langsung. Di sisi lain, Kota Serang sebagai ibu kota Provinsi Banten belum memiliki Badan Narkotika Nasional Kabupaten/Kota (BNNK), sehingga pelaksanaan Program IBM berada langsung di bawah koordinasi Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP) Banten. Karakteristik tersebut menjadikan Kota Serang sebagai wilayah yang relevan untuk mengkaji implementasi Program IBM dalam konteks pemberdayaan masyarakat.

Pelaksanaan Program IBM di Kota Serang menunjukkan fenomena yang menarik. Hingga tahun 2025, terdapat dua unit IBM, yaitu di Kelurahan Serang dan Kelurahan Banten. Meskipun berada dalam wilayah administrasi yang sama serta memperoleh pembinaan dari institusi yang sama, kedua unit tersebut memperlihatkan perkembangan yang berbeda. Program IBM di Kelurahan Serang yang dibentuk lebih dahulu mengalami penurunan hingga tidak lagi aktif, sedangkan Program IBM di Kelurahan Banten berkembang dari fase tangguh menjadi fase prima berdasarkan hasil evaluasi BNN. Fenomena dua unit IBM yang berada dalam sistem birokrasi, regulasi, dan pembinaan yang relatif sama, tetapi menghasilkan capaian yang berbeda, menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi tidak semata-mata ditentukan oleh desain kebijakan. Perbedaan tersebut mengindikasikan adanya faktor-faktor sistemik yang bekerja pada level lokal, seperti kualitas kemitraan, kepemimpinan komunitas, kapasitas adaptif masyarakat, modal sosial, dan distribusi kewenangan dalam pelaksanaan program. Capaian fase prima justru menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana keberhasilan tersebut merupakan hasil dari partisipasi masyarakat sebagai pelaksana program atau masih dipengaruhi oleh dominasi aktor struktural dalam penyelenggaraan Program IBM.

Berbagai penelitian mengenai partisipasi masyarakat dalam program berbasis komunitas menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan implementasi program. Penelitian Dewi et al. (2019), misalnya, menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam suatu program masih cenderung bersifat terbatas dan belum berkelanjutan karena masyarakat hanya dilibatkan pada tahapan tertentu. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan masyarakat dalam suatu program belum tentu menggambarkan adanya keterlibatan yang substantif dalam proses pengambilan keputusan. Meskipun demikian, sebagian besar penelitian terdahulu berhenti pada penilaian implementasi ataupun efektivitas Program IBM. Penelitian tersebut belum mampu menjelaskan mengapa unit IBM yang berada dalam sistem kebijakan yang sama menghasilkan kualitas partisipasi masyarakat yang berbeda. Dengan demikian, kesenjangan penelitian tidak hanya terletak pada belum dikajinya kualitas partisipasi masyarakat, tetapi juga pada belum dipahaminya mekanisme sistemik yang membentuk kualitas partisipasi tersebut. Oleh karena itu, diperlukan penelitian yang mampu menjelaskan tidak hanya keberhasilan implementasi Program IBM, tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat yang melandasi keberhasilan tersebut.

A Ladder of Citizen Participation digunakan sebagai instrumen analitis untuk mengidentifikasi derajat partisipasi masyarakat. Namun demikian, interpretasi hasil penelitian diperkuat melalui perspektif tata kelola kolaboratif, pemberdayaan masyarakat, dan pendekatan *Critical Systemic Thinking* sehingga partisipasi dipahami sebagai bagian dari dinamika sistem kebijakan. Arnstein memandang partisipasi sebagai distribusi kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat, sehingga perspektif ini memungkinkan identifikasi derajat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM. Sebagaimana dikemukakan Riswanda (2023), persoalan kebijakan publik tidak dapat dipahami melalui hubungan sebab-akibat yang linear, melainkan melalui interaksi antaraktor, antarorganisasi, dan antarlingkungan kebijakan. Oleh karena itu, kualitas partisipasi masyarakat dalam Program IBM dipahami sebagai hasil dari proses pembelajaran kolektif, distribusi kewenangan, kapasitas adaptif, serta kualitas hubungan kolaboratif yang berkembang selama implementasi kebijakan. Pendekatan *Critical Systemic Thinking* sebagaimana dikembangkan Riswanda et al. (2016; 2017) digunakan sebagai perspektif interpretatif dalam membaca hubungan antaraktor yang membentuk kualitas partisipasi masyarakat. Pendekatan ini memungkinkan penelitian tidak berhenti pada identifikasi aktor yang terlibat, tetapi juga menjelaskan bagaimana interaksi antaraktor membentuk keberhasilan maupun kegagalan implementasi Program IBM.

Untuk memperkaya interpretasi hasil penelitian, analisis juga mempertimbangkan *Model Kemitraan Sinergis Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (RAN P4GN) Berbasis Pemberdayaan Masyarakat* sebagai kerangka pendukung dalam menjelaskan dinamika kemitraan antara masyarakat dan BNN dalam pelaksanaan Program IBM (Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, 2021). Berdasarkan uraian tersebut, kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menjelaskan hubungan antara distribusi kewenangan, kualitas kemitraan, kapasitas komunitas, serta keberlanjutan Program IBM sebagai suatu sistem kebijakan. Dengan demikian, penelitian tidak hanya mengukur tingkat partisipasi masyarakat, tetapi juga menjelaskan bagaimana kualitas partisipasi tersebut dibentuk. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang lebih menitikberatkan pada implementasi dan efektivitas program, penelitian ini menempatkan capaian fase prima sebagai titik awal untuk mengidentifikasi derajat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM, sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kualitas partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program IBM di Kelurahan Banten, Kota Serang, menggunakan perspektif *A Ladder of Citizen Participation*. Selanjutnya, hasil analisis

diinterpretasikan menggunakan *Model Kemitraan Sinergis RAN P4GN Berbasis Pemberdayaan Masyarakat* untuk menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif untuk memperoleh pemahaman secara mendalam mengenai kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM di Kelurahan Banten, Kota Serang. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu mengungkap pengalaman, pandangan, serta bentuk keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan Program IBM secara kontekstual. Penelitian ini menggunakan perspektif interpretif dengan berupaya memahami fenomena partisipasi masyarakat berdasarkan makna yang dibangun oleh para aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan program (Moleong, 2021).

Penelitian dilaksanakan di Kelurahan Banten, Kecamatan Kasemen, Kota Serang, Provinsi Banten. Lokasi tersebut dipilih secara *purposive* karena merupakan salah satu dari dua kelurahan di Kota Serang yang melaksanakan Program IBM dan telah mencapai fase prima berdasarkan hasil evaluasi Badan Narkotika Nasional (BNN). Fokus penelitian diarahkan pada analisis kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM menggunakan perspektif *A Ladder of Citizen Participation* yang dikemukakan oleh Arnstein (1969), sehingga partisipasi masyarakat tidak hanya dipandang dari ada atau tidaknya keterlibatan, tetapi juga dari derajat kekuasaan masyarakat dalam proses penyelenggaraan program.

Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan berdasarkan keterlibatan, pengetahuan, dan pengalaman mereka dalam pelaksanaan Program IBM di Kelurahan Banten. Pemilihan informan mempertimbangkan prinsip *boundary critique* sehingga melibatkan aktor formal maupun informal yang memiliki pengaruh terhadap keberhasilan Program IBM, antara lain Agen Pemulihan, BNNP Banten, pemerintah kelurahan, tokoh masyarakat, pendamping program, serta masyarakat penerima manfaat. Penelitian ini menggunakan paradigma interpretatif yang menempatkan pengalaman aktor, konteks sosial, dan konstruksi makna sebagai bagian penting dalam memahami implementasi kebijakan (Riswanda, 2024b).

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi mengenai pengalaman, peran, dan bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program IBM. Observasi dilakukan terhadap aktivitas penyelenggaraan program serta interaksi antaraktor yang terlibat, sedangkan dokumentasi dimanfaatkan untuk melengkapi data melalui berbagai dokumen resmi, laporan pelaksanaan program, serta dokumen pendukung lainnya yang berkaitan dengan Program IBM. Data penelitian terdiri atas data primer yang diperoleh langsung dari informan serta data sekunder yang berasal dari dokumen, laporan, peraturan, dan sumber pendukung lainnya.

Analisis data dilakukan melalui proses *coding* tematik yang dilanjutkan dengan interpretasi hubungan antaraktor dan antarp proses kebijakan sehingga mampu menjelaskan dinamika sistem implementasi Program IBM. Untuk menjamin keabsahan data, penelitian menerapkan teknik triangulasi dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber, metode pengumpulan data, serta dokumen pendukung sehingga temuan penelitian memiliki tingkat kredibilitas yang memadai (Miles et al., 2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Program IBM merupakan salah satu strategi rehabilitasi sosial berbasis komunitas yang dikembangkan oleh BNN melalui melibatkan masyarakat sebagai Agen Pemulihan (AP). Di Kota Serang, pelaksanaan Program IBM berada di bawah koordinasi Badan Narkotika Nasional

Provinsi (BNNP) Banten karena Kota Serang belum memiliki Badan Narkotika Nasional Kabupaten/Kota (BNNK). Hingga tahun 2025, Program IBM telah dilaksanakan di dua wilayah, yaitu Kelurahan Serang dan Kelurahan Banten. Meskipun memperoleh pembinaan dari institusi yang sama, kedua unit IBM tersebut menunjukkan perkembangan yang berbeda. Program IBM di Kelurahan Serang yang dibentuk pada tahun 2023 tidak lagi aktif, sedangkan Program IBM di Kelurahan Banten yang mulai dilaksanakan pada tahun 2024 berhasil mencapai fase prima berdasarkan hasil evaluasi BNN pada tahun 2025. Kondisi tersebut menjadikan Kelurahan Banten sebagai lokasi penelitian untuk mengkaji kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM.

Tabel 1. Kondisi Unit Program IBM di Kota Serang

Unit IBM	Tahun Pembentukan	Fase Capaian
Kelurahan Serang	2023	Tidak Aktif
Kelurahan Banten	2024	Fase Prima

Sumber: Diolah dari data penelitian, 2026

Pencapaian fase prima menunjukkan bahwa Program IBM di Kelurahan Banten telah memenuhi indikator keberhasilan yang ditetapkan oleh BNN. Namun demikian, capaian tersebut belum secara otomatis menggambarkan bahwa masyarakat telah memiliki partisipasi yang substantif dalam penyelenggaraan program. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya menilai keberhasilan program berdasarkan capaian fase IBM, tetapi juga mengidentifikasi kualitas partisipasi masyarakat menggunakan perspektif *A Ladder of Citizen Participation* yang dikemukakan oleh Arnstein (1969).

Derajat Tidak Ada Partisipasi (Non-Participation)

Analisis derajat tidak ada partisipasi dilakukan untuk mengidentifikasi apakah keterlibatan masyarakat dalam Program IBM di Kelurahan Banten masih bersifat simbolik, yaitu sebatas memenuhi kebutuhan pelaksanaan program tanpa memberikan ruang bagi masyarakat untuk memengaruhi proses penyelenggaraan program. Dalam perspektif Arnstein, derajat ini terdiri atas dua tingkatan, yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*), yang menggambarkan kondisi ketika masyarakat lebih berperan sebagai objek daripada subjek pembangunan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa karakteristik tangga manipulasi tidak ditemukan dalam pelaksanaan Program IBM di Kelurahan Banten. Berdasarkan hasil wawancara dengan AP, masyarakat mengikuti kegiatan Program IBM atas kesadaran dan komitmen untuk berkontribusi dalam upaya pencegahan serta rehabilitasi penyalahgunaan narkoba di lingkungan mereka. Keterlibatan tersebut tidak terbatas pada kehadiran dalam kegiatan, tetapi juga mencakup pelaksanaan berbagai aktivitas yang telah disepakati bersama. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya dimobilisasi untuk memberikan legitimasi terhadap program, melainkan menjalankan peran sebagai pelaksana aktif dalam penyelenggaraan Program IBM.

Temuan yang sama juga terlihat pada karakteristik tangga terapi. Program IBM memang memberikan pembinaan dan bimbingan teknis kepada AP sebagai bekal dalam melaksanakan tugasnya. Namun, proses pembinaan tersebut tidak bertujuan membentuk kepatuhan masyarakat terhadap keputusan yang telah ditentukan pemerintah, melainkan meningkatkan kapasitas masyarakat agar mampu menjalankan fungsi rehabilitasi sosial secara mandiri. Setelah memperoleh pembinaan, masyarakat diberikan keleluasaan untuk merencanakan dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan kebutuhan lingkungan setempat, sementara BNNP Banten berperan sebagai pendamping dan fasilitator.

Berdasarkan kedua subdimensi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Program IBM di Kelurahan Banten tidak menunjukkan karakteristik derajat tidak ada partisipasi. Keterlibatan masyarakat tidak berhenti pada mobilisasi ataupun pembinaan yang bersifat satu arah, tetapi telah berkembang menuju partisipasi yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam penyelenggaraan program. Oleh karena itu, analisis selanjutnya diarahkan pada

derajat partisipasi semu untuk mengidentifikasi sejauh mana masyarakat memperoleh kesempatan menyampaikan aspirasi dan memengaruhi proses pengambilan keputusan.

Derajat Partisipasi Semu (Tokenism)

Derajat partisipasi semu menggambarkan kondisi ketika masyarakat telah memperoleh kesempatan untuk mengetahui, menyampaikan pendapat, dan terlibat dalam proses penyelenggaraan program, tetapi belum tentu memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan. Dalam perspektif Arnstein, derajat ini terdiri atas tiga tingkatan, yaitu pemberian informasi (*informing*), konsultasi (*consultation*), dan penentrangan (*placation*). Ketiga tangga tersebut dianalisis untuk melihat sejauh mana ruang partisipasi yang diberikan kepada masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM di Kelurahan Banten.

Pada subdimensi pemberian informasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat memperoleh informasi yang memadai mengenai tujuan, mekanisme, hak, dan tanggung jawab dalam pelaksanaan Program IBM. Sebelum menjalankan program, AP mengikuti bimbingan teknis yang diselenggarakan oleh BNNP Banten sebagai bekal pemahaman terhadap konsep rehabilitasi berbasis masyarakat. Setelah pembentukan AP, informasi mengenai pelaksanaan kegiatan juga disampaikan secara terbuka melalui forum koordinasi yang melibatkan seluruh anggota AP. Dengan demikian, proses penyampaian informasi tidak hanya berlangsung pada tahap awal pembentukan program, tetapi juga berlanjut selama pelaksanaan kegiatan sehingga masyarakat memiliki pemahaman yang cukup mengenai peran yang harus dijalankan.

Pada subdimensi konsultasi, penelitian menemukan bahwa masyarakat tidak hanya menerima informasi, tetapi juga diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat dan usulan dalam setiap perencanaan kegiatan. Forum pertemuan yang dilaksanakan oleh AP menjadi ruang diskusi untuk menentukan bentuk kegiatan, waktu pelaksanaan, lokasi, hingga kebutuhan teknis penyelenggaraan program. Selain melibatkan anggota AP, forum tersebut juga mengundang tokoh masyarakat serta unsur pemerintah kelurahan sehingga berbagai pihak dapat memberikan masukan terhadap rencana kegiatan. Hasil wawancara menunjukkan bahwa usulan yang disampaikan masyarakat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan kegiatan Program IBM, sehingga proses konsultasi tidak berhenti pada penyampaian aspirasi semata, melainkan menjadi bagian dari proses perencanaan program.

Temuan pada subdimensi penentrangan memperlihatkan bahwa posisi masyarakat dalam Program IBM telah melampaui sekadar pemberian informasi dan konsultasi. AP berperan aktif dalam menyusun rencana kegiatan, sedangkan BNNP Banten dan pemerintah kelurahan lebih berfungsi sebagai pendamping serta pemberi arahan apabila diperlukan. Meskipun demikian, kewenangan masyarakat belum sepenuhnya bersifat dominan karena pelaksanaan program tetap mengacu pada pedoman IBM dan berada dalam koordinasi BNNP Banten. Dengan demikian, masyarakat telah memperoleh ruang yang cukup besar untuk memengaruhi penyelenggaraan program, namun masih terdapat batasan kelembagaan yang menunjukkan bahwa kewenangan belum sepenuhnya berada di tangan masyarakat.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa karakteristik derajat partisipasi semu telah terpenuhi dalam pelaksanaan Program IBM di Kelurahan Banten. Masyarakat tidak lagi hanya menjadi penerima informasi, tetapi telah memperoleh ruang untuk menyampaikan pendapat dan memengaruhi proses perencanaan program. Akan tetapi, ruang partisipasi tersebut masih berlangsung dalam kerangka koordinasi dengan BNNP Banten sehingga analisis perlu dilanjutkan pada derajat kekuatan masyarakat untuk mengidentifikasi apakah masyarakat telah memiliki kewenangan yang lebih dominan dalam penyelenggaraan Program IBM.

Derajat Kekuatan Masyarakat (Citizen Power)

Derajat kekuatan masyarakat menggambarkan tingkat partisipasi ketika masyarakat tidak hanya terlibat dalam pelaksanaan program, tetapi juga memiliki pengaruh yang nyata dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan kegiatan, serta pengelolaan sumber daya. Dalam perspektif Arnstein, derajat ini terdiri atas tiga tangga, yaitu kemitraan (*partnership*), delegasi

kekuasaan (*delegated power*), dan kekuasaan masyarakat (*citizen control*). Ketiga tangga tersebut digunakan untuk menganalisis sejauh mana masyarakat memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan Program IBM di Kelurahan Banten.

Pada tangga kemitraan, hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan antara masyarakat dan BNNP Banten dibangun dalam bentuk kemitraan. AP berperan aktif dalam merencanakan, menyusun, dan melaksanakan berbagai kegiatan Program IBM melalui forum musyawarah internal. Dalam proses tersebut, BNNP Banten tidak mendominasi pengambilan keputusan, melainkan memberikan pendampingan, arahan teknis, serta fasilitasi apabila diperlukan. Temuan ini menunjukkan bahwa masyarakat memiliki ruang untuk menentukan pelaksanaan program sesuai dengan kebutuhan lingkungan setempat, sementara BNNP Banten menjalankan fungsi pembinaan dan koordinasi.

Pada tangga delegasi kekuasaan, penelitian menemukan bahwa masyarakat memiliki kewenangan yang cukup besar dalam menentukan berbagai keputusan operasional Program IBM. Hasil wawancara menunjukkan bahwa usulan kegiatan, penyusunan agenda, serta pelaksanaan program lebih banyak berasal dari AP melalui proses musyawarah bersama. Peran BNNP Banten lebih difokuskan pada pemberian masukan dan pengawasan terhadap pelaksanaan program agar tetap sesuai dengan pedoman IBM. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya berperan sebagai pelaksana kegiatan, tetapi juga memiliki pengaruh yang nyata dalam menentukan arah penyelenggaraan program.

Selanjutnya, pada tangga kekuasaan masyarakat, hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat telah memiliki kemampuan dalam mengelola sebagian besar aktivitas Program IBM secara mandiri, termasuk pengelolaan kegiatan dan sumber daya yang berasal dari masyarakat. Agen Pemulihan mengelola kas organisasi serta sumber pendanaan yang diperoleh melalui kegiatan swadaya sebagai bentuk upaya menjaga keberlanjutan program. Namun demikian, penggunaan anggaran yang bersumber dari BNNP Banten tetap mengikuti mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban sesuai ketentuan yang berlaku. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kemandirian masyarakat dalam penyelenggaraan Program IBM tetap berada dalam kerangka akuntabilitas kelembagaan yang telah ditetapkan oleh BNN.

Secara keseluruhan, hasil penelitian memperlihatkan bahwa pelaksanaan Program IBM di Kelurahan Banten telah menunjukkan karakteristik derajat kekuatan masyarakat. Masyarakat tidak hanya berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan, tetapi juga memiliki ruang yang luas dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, serta pengelolaan program melalui kemitraan dengan BNNP Banten. Meskipun demikian, kewenangan tersebut tetap berjalan dalam sistem koordinasi, pembinaan, dan pertanggungjawaban yang menjadi bagian dari tata kelola Program IBM. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat dalam Program IBM tidak dimaknai sebagai pengalihan seluruh kewenangan dari pemerintah kepada masyarakat, melainkan sebagai pembagian peran yang memungkinkan masyarakat menjalankan program secara aktif dengan tetap memperoleh dukungan kelembagaan dari BNNP Banten.

Tabel 2. Sintesis Hasil Analisis Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Perspektif A Ladder of Citizen Participation

Dimensi	Sub Dimensi	Hasil Penelitian
Tidak Ada Partisipasi	Manipulasi	Tidak ditemukan. Masyarakat berpartisipasi secara sukarela dan berperan aktif dalam pelaksanaan Program IBM.
	Terapi	Tidak ditemukan. Pembinaan dilakukan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat, bukan sebagai bentuk mobilisasi atau pengendalian.

Dimensi	Sub Dimensi	Hasil Penelitian
Partisipasi Semu	Pemberian Informasi	Masyarakat memperoleh informasi mengenai hak, kewajiban, dan pelaksanaan Program IBM melalui bimbingan teknis dan forum koordinasi.
	Konsultasi	Masyarakat diberikan ruang untuk menyampaikan aspirasi dan terlibat dalam penyusunan kegiatan Program IBM.
	Penentruman	Masyarakat berperan dalam perencanaan program, namun pelaksanaan tetap berada dalam koordinasi BNNP Banten.
Kekuatan Masyarakat	Kemitraan	Hubungan masyarakat dan BNNP Banten dibangun melalui kemitraan dengan pembagian peran yang jelas.
	Delegasi Kekuasaan	Masyarakat memiliki kewenangan dalam menyusun dan melaksanakan kegiatan melalui musyawarah Agen Pemulihan.
	Kekuasaan Masyarakat	Masyarakat mengelola sebagian besar kegiatan dan sumber daya program dengan tetap memenuhi mekanisme akuntabilitas kepada BNNP Banten.

Sumber: Diolah dari data penelitian, 2026

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat dalam Program IBM di Kelurahan Banten tidak hanya ditandai oleh keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan, tetapi juga oleh adanya distribusi kewenangan dalam proses penyelenggaraan program. Hasil tersebut sejalan dengan pandangan Arnstein (1969) yang menempatkan partisipasi sebagai distribusi kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat. Pada Program IBM, distribusi kewenangan tersebut tercermin melalui peran aktif AP dalam menyusun rencana kegiatan, menentukan bentuk intervensi, melaksanakan program, hingga mengelola berbagai sumber daya yang berasal dari masyarakat. Sementara itu, BNNP Banten lebih berperan sebagai pembina, fasilitator, dan pendamping untuk memastikan pelaksanaan program tetap berjalan sesuai dengan pedoman IBM.

Meskipun demikian, distribusi kewenangan yang ditemukan dalam penelitian ini tidak menunjukkan adanya pengalihan seluruh kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Kewenangan masyarakat tetap berjalan dalam mekanisme koordinasi dengan BNNP Banten, khususnya pada aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan nasional, pembinaan teknis, serta pertanggungjawaban penggunaan anggaran yang bersumber dari pemerintah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan partisipasi masyarakat dalam Program IBM dibangun melalui hubungan yang bersifat kolaboratif, bukan melalui pemisahan peran antara pemerintah dan masyarakat.

Interpretasi tersebut diperkuat oleh *Model Kemitraan Sinergis Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (RAN P4GN) Berbasis Pemberdayaan Masyarakat*. Model ini menjelaskan bahwa keberhasilan pemberdayaan masyarakat dipengaruhi oleh kualitas kemitraan yang dibangun antarpemangku kepentingan. Dalam konteks penelitian ini, kemitraan diwujudkan melalui pembagian peran yang jelas antara BNNP Banten dan AP. BNNP Banten menyediakan pembinaan, pendampingan, serta dukungan kelembagaan, sedangkan Agen Pemulihan menjadi pelaksana utama berbagai kegiatan rehabilitasi sosial di tingkat masyarakat. Pembagian peran tersebut memungkinkan masyarakat menjalankan program secara aktif tanpa kehilangan dukungan kelembagaan yang diperlukan untuk menjaga keberlanjutan Program IBM.

Apabila ditinjau berdasarkan dimensi dalam *Model Kemitraan Sinergis RAN P4GN*, hasil penelitian menunjukkan bahwa dimensi inovasi tercermin dari kemampuan Agen Pemulihan mengembangkan berbagai kegiatan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat sebagai bentuk implementasi rehabilitasi berbasis komunitas. Pada dimensi kapasitas adaptasi terhadap lingkungan, masyarakat mampu menyesuaikan pelaksanaan program dengan karakteristik sosial di Kelurahan Banten sehingga kegiatan IBM dapat diterima oleh lingkungan sekitar. Sementara itu, pada dimensi reviu penganggaran, keberadaan kas organisasi serta pemanfaatan sumber pendanaan swadaya menunjukkan adanya upaya masyarakat untuk menjaga keberlanjutan program di luar dukungan anggaran pemerintah. Ketiga dimensi tersebut memperlihatkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat tidak hanya ditentukan oleh besarnya kewenangan yang dimiliki, tetapi juga oleh kemampuan membangun kemitraan yang berkelanjutan dengan BNNP Banten.

Temuan tersebut memberikan pemahaman bahwa capaian fase prima dalam Program IBM tidak dapat dimaknai hanya sebagai indikator keberhasilan administratif berdasarkan hasil evaluasi BNNP Banten. Capaian tersebut juga mencerminkan berkembangnya kualitas partisipasi masyarakat yang didukung oleh kemitraan strategis antara masyarakat dan BNNP Banten dalam penyelenggaraan Program IBM. Dengan demikian, evaluasi terhadap Program IBM tidak hanya perlu mempertimbangkan capaian fase program, tetapi juga perlu memperhatikan kualitas partisipasi masyarakat sebagai faktor yang memengaruhi keberlanjutan pelaksanaan rehabilitasi berbasis masyarakat.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat tidak lahir secara otomatis sebagai konsekuensi keberadaan Program IBM. Kualitas partisipasi merupakan hasil interaksi antara kepemimpinan lokal, kapasitas Agen Pemulihan, kepercayaan masyarakat, dukungan kelembagaan BNNP Banten, serta kemampuan komunitas membangun mekanisme pembelajaran bersama. Dengan demikian, keberhasilan Program IBM lebih tepat dipahami sebagai keberhasilan membangun sistem kolaboratif daripada sekadar keberhasilan administratif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat tidak dapat dijelaskan melalui satu faktor tunggal. Pendekatan *Critical Systemic Thinking* memandang kualitas implementasi sebagai hasil interaksi antara aktor, institusi, nilai sosial, serta lingkungan kebijakan yang saling memengaruhi (Riswanda et al., 2016).

Dalam perspektif literasi kebijakan publik (Riswanda, 2023), capaian fase prima belum cukup dijadikan indikator utama keberhasilan Program IBM. Evaluasi kebijakan perlu bergerak dari sekadar mengukur *output* menuju kemampuan menjelaskan proses pembentukan kualitas partisipasi masyarakat sebagai fondasi keberlanjutan program. Hasil penelitian ini memperluas argumentasi Arnstein (1969). Jika Arnstein memandang partisipasi sebagai distribusi kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat, maka penelitian ini menunjukkan bahwa distribusi kewenangan hanya dapat berlangsung secara efektif apabila didukung oleh kepercayaan sosial, kapasitas komunitas, kepemimpinan lokal, serta kemitraan adaptif antaraktor. Hasil penelitian ini mengidentifikasi **Model Kemitraan Adaptif IBM** yang terdiri atas lima elemen utama, yaitu kepercayaan sosial, kepemimpinan komunitas, kapasitas Agen Pemulihan, kemitraan kelembagaan, dan keberlanjutan program. Kelima elemen tersebut membentuk suatu sistem yang saling memperkuat dalam meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Program Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM) di Kelurahan Banten, Kota Serang, telah berkembang hingga mencapai derajat **Citizen Power** berdasarkan perspektif *A Ladder of Citizen Participation* yang dikemukakan oleh Arnstein. Masyarakat tidak hanya berperan sebagai pelaksana kegiatan, tetapi juga terlibat dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan program, serta pengelolaan sebagian sumber daya melalui Agen Pemulihan (AP).

Meskipun demikian, kewenangan tersebut tetap berlangsung dalam mekanisme koordinasi, pembinaan, dan akuntabilitas bersama BNNP Banten, sehingga hubungan yang terbentuk lebih mencerminkan pola kemitraan daripada pengalihan kewenangan secara penuh.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa keberhasilan Program IBM di Kelurahan Banten tidak hanya dipengaruhi oleh tingkat partisipasi masyarakat, tetapi juga oleh kualitas kemitraan antara masyarakat dan BNNP Banten. Berdasarkan Model Kemitraan Sinergis RAN P4GN Berbasis Pemberdayaan Masyarakat, kemitraan tersebut tercermin melalui kemampuan masyarakat mengembangkan inovasi program, beradaptasi dengan karakteristik lingkungan sosial, serta menjaga keberlanjutan program melalui pengelolaan sumber daya dan pendanaan berbasis masyarakat. Dengan demikian, capaian fase prima tidak hanya merepresentasikan keberhasilan administratif, tetapi juga mencerminkan berkembangnya kualitas partisipasi masyarakat yang didukung oleh kemitraan strategis dalam penyelenggaraan rehabilitasi berbasis masyarakat.

Kontribusi penelitian ini terletak pada pemahaman bahwa evaluasi Program IBM tidak cukup dilakukan berdasarkan capaian fase program semata, tetapi juga perlu mempertimbangkan kualitas partisipasi masyarakat sebagai indikator penting dalam menilai keberhasilan dan keberlanjutan penyelenggaraan rehabilitasi berbasis masyarakat. Penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan Program IBM lebih tepat dipahami sebagai hasil terbentuknya sistem kemitraan yang adaptif antara masyarakat dan BNNP Banten, di mana kualitas partisipasi masyarakat merupakan konsekuensi dari tata kelola kolaboratif yang efektif, bukan sekadar hasil pelibatan masyarakat dalam pelaksanaan program.

Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya pengembangan indikator evaluasi Program IBM yang tidak hanya mengukur capaian fase program, tetapi juga menilai kualitas kemitraan, kapasitas komunitas, keberlanjutan pendanaan masyarakat, tingkat kepercayaan antaraktor, serta kemampuan komunitas melakukan inovasi secara mandiri. Pendekatan tersebut diharapkan mampu menghasilkan sistem evaluasi yang lebih komprehensif dalam menilai keberhasilan pemberdayaan masyarakat dibandingkan dengan ukuran administratif semata. Selain itu, strategi keberlanjutan Program IBM perlu diarahkan pada penguatan kapasitas komunitas, pengembangan sistem pembelajaran bersama, serta penerapan mekanisme evaluasi yang adaptif agar program tetap berjalan secara berkelanjutan meskipun dukungan eksternal berkurang (Riswanda, 2026).

REFERENSI

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia. (2021). *Model Kemitraan Sinergis Rencana Aksi P4GN Berbasis Pemberdayaan Masyarakat*. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia.
- Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia. (2025). *Indonesian Drug Report 2025*. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia.
- Dewi, M. R. D., Nurasa, H., Widianingsih, I., & Riswanda, R. (2019). Critical Analysis on Entrepreneurial Strategies on Drug Abuse in Indonesia. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 367, 298–302.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Moleong, L. J. (2021). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Edisi Revisi). Remaja Rosdakarya.
- Presiden Republik Indonesia. (2020). *Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020–2024*. Peraturan BPK.
- Riswanda, R. (2023). *Menerapkan Literasi Kebijakan Publik: Seri Tembakau, Narkoba, Pornografi dan Perdagangan Orang*. Madza Media.

- Riswanda, R. (2024a). *Nalar Kebijakan: Bernalar Kritis dalam Sebuah Dialektika Kebijakan*. Sintesia.
- Riswanda, R. (2024b). *Menafsirkan Paradigma Penelitian Kebijakan Publik*. Sintesia.
- Riswanda, R. (2026). *Skenario Kebijakan Resilien Terhadap Ancaman Narkotika: Integrasi Intelijen, Komunitas, dan Reformasi Organisasi*. Sintesia
- Riswanda, R., Corcoran-Nantes, Y., & McIntyre-Mills, J. (2016). Re-framing Prostitution in Indonesia: A Critical Systemic Approach. *Systemic Practice and Action Research*, 29(6), 517–539. <https://doi.org/10.1007/s11213-016-9379-2>
- Riswanda, R., McIntyre-Mills, J., & Corcoran-Nantes, Y. (2017). Prostitution and Human Rights in Indonesia: A Critical Systemic Review of Policy Discourses and Scenarios. *Systemic Practice and Action Research*, 30(3), 213–237. <https://doi.org/10.1007/s11213-016-9393-4>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. (2009). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 143*, Jakarta.