

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Dalam penelitian ini peneliti mengambil informasi dari penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan baik mengenai kurang atau kelebihan yang sudah ada. Peneliti juga mencari informasi dari buku atau skripsi dalam mendapatkan suatu informasi yang ada sebelumnya tentang teori yang berkaitan dengan judul yang digunakan.

##### **2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

Kajian penelitian terdahulu yang digunakan peneliti bertujuan sebagai acuan dasar dalam penyusunan penelitian dan bahan perbandingan. Tujuannya agar dapat mengetahui hasil penelitian yang sejenis oleh peneliti terdahulu untuk menjadi gambaran yang dapat mendukung kegiatan penelitian selanjutnya yang sejenis. Maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil penelitian terdahulu guna mendukung penelitian peneliti, seperti:

##### **1) Hasil Penelitian Himma Faridatul Husna dan Indah Prabawati (2019)**

Penelitian ini berjudul “Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Narkoba (P4GN) di Badan Narkotika Nasional Kabupaten (BNNK) Tulungagung (Studi Pada Pencegahan P4GN)”.

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan P4GN yang ada di Kabupaten Tulungagung. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, bertujuan untuk memperoleh gambaran dalam memahami dan menjelaskan implementasi kebijakan P4GN. Fokus penelitian ini adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementor, komunikasi antar pelaksana, dan lingkungan sosial, politik dan ekonomi. Teknik analisis data dilakukan melalui empat tahap yaitu reduksi data, menampilkan data, verifikasi dan penarikan kesimpulan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah berjalan dengan baik dalam mengurangi angka penyalahgunaan narkoba yang ada di kabupaten Tulungagung. Dilihat dari implementasi kebijakan P4GN telah sesuai dengan indikator teori implementasi menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementor, komunikasi antar pelaksana, dan lingkungan sosial, politik dan ekonomi. Hal tersebut didukung oleh pernyataan pihak-pihak yang terkait dengan implementasi kebijakan P4GN. BNNK selaku pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan bekerjasama dengan banyak pihak, antara lain OPD yang ada dalam lingkup pemerintah Kabupaten Tulungagung, LSM, Ormas dan beberapa pihak lainnya. Berdasarkan hasil penelitian, BNNK Tulungagung diharapkan untuk menambah penyuluh agar dalam pelaksanaan kegiatan dapat berjalan dengan maksimal dan diharapkan pelaksana harus bisa mengatur waktu pelaksanaan,

koordinasi, komunikasi serta komitmen harus berjalan dengan baik agar tujuan kebijakan bisa berjalan dengan semestinya.

## **2) Hasil Penelitian Arnela Nurmalita dan Suci Megawati (2022)**

Penelitian ini berjudul “Implementasi Kebijakan Pencegahan Pemberantasan dan Penyalahgunaan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) Dalam Memberantas Penyalahgunaan Narkoba di Kota Surabaya”

Penelitian ini bertujuan untuk menggali bagaimana pengimplementasian regulasi P4GN dalam menangani penyalahgunaan obat terlarang khususnya wilayah Surabaya. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan fokus penelitian yaitu standar dan sasaran dalam regulasi, kemampuan, kepribadian, perilaku pelaku, interaksi, dan lingkup di bidang ekonomi, sosial, dan politik. Penelitian ini melibatkan informan dan studi pustaka sebagai bentuk teknik pengumpulan data. Analisis yang digunakan, selain mengakumulasi data terkait, mengola, menyampaikan juga menyimpulkan data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan P4GN dalam memberantas penyalahgunaan narkoba di Kota Surabaya dikatakan belum sepenuhnya berhasil karena standar/ukuran dan tujuan kebijakan belum terealisasi dengan baik karena kasus narkoba terus meningkat, akan tetapi BNNK Surabaya telah memiliki SDM berkompeten dan profesional. Serta kondisi lingkungan sosial yang ditunjukkan oleh masyarakat kurang peduli akan bahaya narkoba dan juga dari keterkaitan implementasi dengan kondisi ekonomi masyarakat yang mengakibatkan peredaran dan penyalahgunaan

**3) Hasil Penelitian Hamidah Azzahra S Lubis, Tatar Bonar Silitonga, Yusuf Ali (2021)**

Penelitian ini berjudul “Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika Nasional Provinsi Sumatera Utara Untuk Mendukung Pertahanan Negara (Studi Pada Bidang Rehabilitasi)”.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi program P4GN BNN Provinsi Sumatera Utara dengan menggunakan desain penelitian kualitatif. Pengumpulan data menggunakan metode observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan tahapan analisis meliputi pengumpulan, kondensasi, penyajian, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan implementasi program P4GN BNN Provinsi Sumatera Utara telah berjalan namun kurang efektif, hal itu dikarenakan sumber daya manusia yang ada di Bidang Rehabilitasi masih jauh dari kata ideal dari segi kuantitas. Kemudian dari aspek anggaran masih sangat minim. Selanjutnya dari aspek sarana dan prasarana masih belum memadai.

Kemudian, adapun tabel penelitian terdahulu sebagai bahan acuan bagi peneliti dalam membuat penelitian ini:

**Tabel 2. 1**  
**Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknis Analisis
1	Himma Faridatul Husna, Indah Prabawati	Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Badan Narkotika Nasional Kabupaten (BNN) Tulangagung (Studi Pada Pencegahan P4GN)	Teori dari Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn	Pendekatan Kualitatif	Metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan observasi, wawancara, dan dokumentasi	Dilakukan melalui empat tahap yaitu reduksi data, menampilkan data, verifikasi dan penarikan kesimpulan
2	Arnella Nurmalita, Suci Megawati	Implementasi Kebijakan Pencegahan Pemberantasan dan Penyalahgunaan	Teori dari Van Meter dan Van Horn	Pendekatan Kualitatif	Metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan <i>purposive</i>	Dilakukan dengan cara mereduksi data dan mengutamakan hal-hal

		Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) Dalam Memberantas Penyalahgunaan Narkoba di Kota Surabaya			<i>sampling</i> untuk menentukan narasumber	pokok beserta penyajian data, kemudian menarik kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang ada
3	Hamidah Azzahra S Lubis, Tatar Bonar Silitonga, Yusuf Ali	Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika Nasional Provinsi Sumatera Utara Untuk Mendukung Pertahanan Negara (Studi Pada Bidang Rehabilitasi)	Teori dari Van Meter dan Van Horn	Pendekatan Deskriptif	Metode kualitatif dengan menggunakan observasi, wawancara, data sekunder dan dokumentasi	Teknik analisis digunakan pengumpulan ,kondensasi, penyajian, dan penarikan kesimpulan

**Sumber:** Peneliti (2023)

Berdasarkan penelitian terdahulu diatas, dapat dikatakan bahwa perbandingan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti berbeda pada beberapa aspek, seperti dari objek penelitian dan juga teori yang digunakan peneliti berbeda dengan penelitian sebelumnya. Penelitian ini berjudul “Implementasi Kebijakan Pencegahn Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Pada Bidang Pemberantasan di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat”. Pada penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan dari Edward III. Menurut Edward III, implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Dan objek penelitian ini berada di bidang pemberantasan Badan Narkotika Nasional (BNN) Provinsi Jawa Barat. Dengan penelitian terdahulu yang relevan maka akan menjadi acuan bagi peneliti untuk memperkuat hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

## 2.1.2 Lingkup Administrasi Publik

### 2.1.2.1 Admnistrasi

Berasal dari bahasa Latin atau Yunani, *ad* memiliki arti intensif dan *ministrare* memiliki arti melayani, membantu dan memenuhi. Jadi, jika dilihat dari bahasa latin tersebut, administrasi dapat dikatakan sebagai intensif dalam melayani dan membantu. Dalam penggunaan kata administrasi di tiap-tiap negara juga berbeda. Ada yang menggunakan istilah “*administration*” dalam bahasa Inggris dan “*amministrazion*” dalam bahasa Italia. Indonesia sendiri menggunakan istilah administrasi dari bahasa Belanda dan Bahasa Inggris.

Sudah sejak zaman kolonial Belanda masyarakat Indonesia mengenal istilah administrasi. Dalam bahasa Belanda sendiri, administrasi dikenal sebagai “*administratie*” yaitu istilah yang dikenal ketika administrasi pertama kali masuk ke Indonesia, yang memiliki arti sempit yaitu catat-mencatat, mengetik, menggandakan dan sebagainya. Sedangkan “*administration*” dalam bahasa Inggris lebih dikenal dalam arti luas yang berarti setiap kegiatan yang dilakukan oleh individu dalam sebuah kelompok atau organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Muhammad (2019) melalui bukunya yang berjudul “Pengantar Ilmu Administrasi Negara” bahwa administrasi ialah suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat



dilaksanakan dengan baik. Dikatakan juga dalam proses suatu administrasi terdapat tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum dalam hierarki formal. Di tingkat atas, yaitu fungsi pengarahan organisasi, terutama berkaitan dengan proses perencanaan jangka Panjang dari suatu tujuan yang akan dicapai. Di tingkat menengah, yaitu fungsi manajemen organisasi, berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama. Tingkat bawah adalah fungsi pengawas, yaitu untuk mengarahkan penggunaan sumber-sumber serta menjalin agar kegiatan-kegiatan professional dan teknis dilaksanakan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Menurut Siagian (2008) mengartikan Administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut John M. Pfiffner (1960), Administrasi dapat didefinisikan sebagai pengorganisasian dan menggerakkan sumber daya manusia dan materiil untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Sedangkan menurut Admosoedirjo (1986), administrasi secara luas dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu:

- 1) Administrasi pada institusional, diartikan sebagai seluruh orang atau kelompok yang secara bersama melakukan kegiatan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

- 2) Administrasi dalam arti fungsional/tugas, dimana keseluruhan kegiatan dan tindakan yang maksudnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dengan melihat pencapaian dimasa yang akan datang.
- 3) Administrasi sebagai proses, keseluruhan proses berupa kegiatan, pemikiran, pengaturan mulai dari penentuan tujuan hingga penyelenggaraan sehingga mencapai tujuan tertentu.

Meskipun memiliki pandangan yang berbeda mengenai definisi dari administrasi, tetapi semuanya memiliki inti yang sama, yaitu memandang administrasi sebagai suatu jenis kegiatan, aktivitas pekerjaan, perbuatan, tindakan ataupun usaha yang dimana kegiatan tersebut tidak hanya memiliki satu macam, melainkan merupakan suatu rangkaian kegiatan. Kemudian kegiatan tersebut dilaksanakan dalam satu kerangka kerja sama yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu.

#### **2.1.2.2 Administrasi Publik**

Administrasi Publik terdiri dari dua suku kata yaitu “*Administrasi*” dan “*Publik*”. Yang dimana administrasi yang dimaksud adalah membantu atau melayani dengan intensif. Sedangkan publik mengandung arti umum, Negara dan masyarakat atau orang banyak. Menurut Pasolong (2007) dalam Sitna (2022) menyebutkan bahwa:

“Administrasi Publik adalah bentuk kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan eksekutif.”

Menurut salah satu ahli yaitu George J. Gordon dalam Syafiie (2006:25) mengemukakan bahwa:

“Administrasi Publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislative, eksekutif serta pengadilan.”

Dan menurut Ibrahim (2007) dalam Sitna (2022), menyebutkan bahwa:

“Administrasi Publik adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pembangunan) dengan sebuah mekanisme kerja serta dukungan Sumber Daya Manusia (SDM).”

Berdasarkan pendapat ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa Administrasi Publik adalah ilmu dan seni yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam organisasi publik secara rasional bekerjasama untuk mencapai tujuan publik. Sedangkan pengertian Administrasi Publik secara luas adalah proses kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang yang tergabung dalam organisasi publik secara rasional melakukan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan

terhadap orang dan sarana prasarana untuk mencapai tujuan publik yaitu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Juga dapat diartikan bahwa Administrasi Publik yaitu suatu fenomena sosial yang hidup di dalam kehidupan bermasyarakat. Di dalam tingkat kehidupan ini individu memiliki peranan penting karena sebenarnya publik adalah bentuk kehidupan antar individu dalam suatu sistem untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, setiap individu mempunyai fungsi sebagai sumber daya publik, sekaligus sumber daya administrasi.

### **2.1.3 Lingkup Kebijakan Publik**

Kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering disebut dengan *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kebijakan menurut Thomas Dye dalam Mulyadi (2010:333) “merupakan suatu hal yang dipilih pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu” (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Kemudian bagi Bullock dalam Endang (2018) mengemukakan bahwa:

“untuk bisa disebut sebagai kebijakan, suatu keputusan perlu diikuti langkah tindakan pelaksanaan yang bersasaran mencapai tujuan. Oleh karena itu, kebijakan sebagai suatu konsep meliputi beberapa hal berikut ini:

- 1) Ketetapan, kebijakan di dalamnya mengandung ketentuan yang dimana ketentuan tersebut mengikat, baik kedalam maupun keluar dari pembuat kebijakan.
- 2) Maksud, dimana kebijakan memiliki tujuan tertentu atau mengatasi permasalahan tertentu.
- 3) Keputusan, unyuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu.
- 4) Suatu proses pelaksanaan dari hal-hal yang telah ditetapkan.”

Sedangkan menurut Carl J Federick, dikutip dari Leo Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan: “sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”

Kemudian, menurut pendapat Mustopadidjaja (1994: 9) menyatakan bahwa suatu keputusan agar dapat disebut sebagai kebijakan perlu melihat “sistem kebijakan” tersebut, seperti keterlibatan organisasi pengambil keputusan dalam proses pelaksanaan kebijakannya.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

### 2.1.3.1 Kebijakan Publik

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Dikemukakan oleh Edward III dan Sharkansky dalam Islamy (1984: 18), kebijakan publik adalah “*what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government programs*”. Yang memiliki arti bahwa kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. Sedangkan menurut Pressman dan Widavsky, dikutip dari Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan”. Yang dimaksudkan dalam pengertian ini adalah suatu kebijakan publik perlu dibedakan sesuai dengan bentuk kebijakan yang lain, misalnya seperti kebijakan swasta yang dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Dikutip dari Sitna (2022) menurut Kartasasmita, kebijakan publik adalah “merupakan upaya memahami dan mengartikan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai satu masalah, apa penyebabnya dan apa pengaruhnya. Sedangkan menurut Anderson, dikutip dari Sitna (2022), menyebutkan kebijakan publik adalah “Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah”.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tentang tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Dikutip dari Suharno (2010:25-27), pemahaman terhadap kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- 1) **Tuntutan Kebijakan (*Policy Demands*)** : Tuntutan atau tekanan dari aktor lain, baik swasta maupun negara sendiri, kepada penyelenggara negara untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya. Tuntutan ini berbeda, misalnya ada tekanan umum pada pemerintah untuk bertindak memecahkan suatu masalah di masyarakat.
- 2) **Keputusan Kebijakan (*Policy Decisions*)** : Keputusan ini dibuat oleh pemerintah, yang bertanggung jawab untuk membimbing pelaksanaan kebijakan publik. Ini termasuk keputusan untuk membuat undang-undang (ketentuan dasar), peraturan, atau interpretasi hukum.
- 3) **Penyataan Kebijakan (*Policy Statements*)** : Merupakan pernyataan formal mengenai kebijakan publik, seperti ketetapan MPR, keputusan presiden atau perintah eksekutif, pernyataan atau pidato pemerintah mengenai tujuan pemerintah dan apa yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.
- 4) **Keluaran Kebijakan (*Policy Outputs*)** : Merupakan kebijakan yang dapat dilihat dan dirasakan, karena berkaitan dengan apa yang dapat dilakukan untuk mencapai apa yang tertuang dalam keputusan dan pernyataan kebijakan yang ingin dibuat oleh pemerintah.
- 5) **Hasil Akhir Kebijakan (*Policy Outcomes*)** : Merupakan akibat atau dampak yang dirasakan masyarakat atas kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah atas suatu masalah yang ada di masyarakat.

### 2.1.3.2 Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Dikutip dari Sitna (2022), kebijakan publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa jenis, yaitu:

- 1) Kebijakan Substantif: Kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.
- 2) Kebijakan Prosedural: Kebijakan mengenai bagaimana kebijakan substantif dapat dijalankan.
- 3) Kebijakan Distributif: Kebijakan yang menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat.
- 4) Kebijakan Regulatori: Kebijakan yang berupa pembatasan atau larangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat.
- 5) Kebijakan Redistributif: Kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan di antara berbagai kelompok masyarakat.
- 6) Kebijakan Material: Kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkret pada kelompok sasaran.
- 7) Kebijakan Simbolis: Kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- 8) Kebijakan yang Berhubungan dengan Barang Umum atau Public Good: Kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik.
- 9) Kebijakan Barang Privat atau Privat Goods: Kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Kebijakan mengenai Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) yang diterapkan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) merupakan jenis kebijakan substantif dimana kebijakan yang menyangkut apa yang dilakukan oleh pemerintah, dimana BNN mengimplementasikan kebijakan P4GN untuk mencegah kasus penyalahgunaan dan penyeberan narkoba semakin meluas di Indonesia.



### 2.1.3.3 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses dan banyak variabel yang perlu dikaji. Oleh karena itu, beberapa ilmuwan politik yang tertarik dengan kajian kebijakan publik membagi proses perumusan kebijakan publik menjadi beberapa tahapan. Tujuan pembagian ini adalah untuk memudahkan kita dalam mempelajari kebijakan publik. Namun, beberapa ahli mungkin memecah langkah-langkah ini menjadi urutan yang berbeda.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (1992:328) dikutip adalah sebagai berikut:

**1) Identifikasi masalah kebijakan (*Identification of policy problem*)**

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui permasalahan atau tuntutan apa saja yang diberikan oleh masyarakat atas tindakan pemerintah.

**2) Penyusunan agenda (*Agenda setting*)**

Merupakan aktivitas yang memfokuskan perhatian pada pejabat publik. Setelah menemukan dan mengidentifikasi permasalahan yang ada di masyarakat, masalah tersebut kemudian masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, adanya kemungkinan suatu permasalahan tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan para perumus kebijakan. Bahkan ada pula masalah yang karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

**3) Perumusan kebijakan (*Policy formulation*)**

Merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif. Pada tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

**4) Pengesahan kebijakan (*Legitimizing of politics*)**

Jika suatu permasalahan telah ditemukan kebijakan dalam mengatasinya, selanjutnya ialah pengesahan kebijakan yang dilakukan oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.

### 5) Implementasi kebijakan (*Policy implementation*)

Kemudian, kebijakan tersebut dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

### 6) Evaluasi kebijakan (*Policy evaluation*)

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dikembangkan telah mencapai dampak yang diinginkan, yaitu menjawab permasalahan yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, kriteria-kriteria ditetapkan sebagai dasar penilaian apakah kebijakan publik yang dilaksanakan mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan.

#### 2.1.3.4 Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Adanya implementasi dimaksudkan untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan yang ditetapkan dalam keputusan serta memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesama. Implementasi menurut Suharno (2008: 187) implementasi kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas pokoknya, yakni memberikan pelayanan publik (*public services*) kepada masyarakat.

Menurut Grindle dalam Winarno (2012: 149) implementasi secara umum membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya *a policy delivery system*, di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang

diinginkan. Sedangkan menurut Donald S. Van Mater dan Carl E. Va (1974: 447) dikutip dari Joko (2021), mengatakan bahwa:

*“Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions”.*

Menurutnya, implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya.

Sedangkan menurut Van Horn dan Van Meter dalam Winarno (2012: 149), implementasi adalah *“those actions by public and private individual or groups that are the achievement or objectives set forth in prior policy”* (tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas kebijakan).

Menurut Edward III dalam Subarsono (2005), implementasi kebijakan adalah: *“policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affect”.* Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan

tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan pengertian-pengertian implementasi kebijakan yang dikemukakan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses atau tahapan dari kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Dan jika suatu kebijakan tersebut tidak tepat sasaran ataupun tidak dapat mengurangi masalah yang muncul di masyarakat, maka kebijakan tersebut dapat dikatakan mengalami kegagalan meskipun kebijakan tersebut telah diimplementasikan dengan baik.

### **2.1.3.5 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

Dalam Satibi (2019), berikut ini adalah gambaran model kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli untuk menjelaskan bagaimana model-model kebijakan yang efektif adalah sebagai berikut:

- 1) Smith menyebutkan model implementasi kebijakan sebagai “*A model of the Policy Implementation Process*” Model yang dikemukakan oleh Smith ini, merupakan model implementasi kebijakan yang paling klasik dan memiliki empat variabel, antara lain; (1) kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*),

pola interaksi ideal yang didefinisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan, (2) kelompok sasaran (*target group*), merupakan orang-orang yang merasakan langsung kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan, (3) *Implementing organization*, badan-badan pelaksana atau pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan, (4) *environmental factor*, lingkungan sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang telah dirumuskan.

- 2) Kemudian menurut Van Metter dan Van Horn (Winarno, 2002) menyebutkan model implementasi kebijakan sebagai “*A Model of the Policy Implementation*” Keduanya mengemukakan enam variabel yang dianggap memengaruhi kinerja kebijakan publik, diantaranya: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana, serta lingkungan ekonomi, sosial dan politik.
- 3) Mazmanian dan Sabatier (Nugroho, 2004) mengemukakan model yang menekankan pada tercapainya proses implementasi, yaitu model “*A Framework for Policy Implementation Analysis*” dengan tiga variabel penting agar proses implementasi kebijakan dapat tercapai, antara lain: mudah-tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan, kemampuan keputusan

kebijakan untuk menstrukturka secara tepat proses implementasi, dan variabel di luar undang-undang yang memengaruhi proses implementasi.

- 4) Kemudian, menurut Edward III (1980), terpat empat faktor (*four critical factor*) yang menjadi penentu apakah kebijakan tersebut sudah efektif dilaksanakan atau belum, diantaranya: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.
- 5) Sementara menurut Grindle (1980) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu (1) *content of policy* meliputi *interest affected* (kepentingan yang memengaruhi), *type of benefits* (tipe manfaat), *extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), *site of decision making* (letak pengambilan keputusan), *program implementer* (pelaksana program) dan *resources committed* (sumber daya yang digunakan). (2) *context of policy*, meliputi *power, interest and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat), *institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rejim yang berkuasa), dan *compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respons dari pelaksana).

#### **2.1.4 Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN)**

Penyalahgunaan narkoba atau obat-obatan terlarang dapat diartikan sebagai pemakaian obat-obatan terus-menerus secara berlebihan, dan tidak sesuai dengan anjuran dokter ahli berikan. Hal ini sesuai dengan definisi mengenai penyalahgunaan yang disebutkan oleh WHO (World Health Organization), bahwa “penyalahgunaan zat yang berlebihan secara terus-menerus atau berkala, di luar maksud medis atau pengobatan”. Sedangkan menurut Gordon dan Gordon (2000) dalam Fajarudin dan Rahmita (2018) membedakan pengertian pengguna, penyalahguna, dan pecandu narkoba. Menurutnya, pengguna adalah seseorang yang menggunakan narkoba dengan alasan untuk menyenangkan diri sendiri, relaksasi, tetapi hidupnya tidak berputar di sekitar narkoba. Pengguna jenis ini biasa disebut dengan pengguna sosial rekreasional. Kemudian penyalahgunaan memiliki arti seseorang yang memiliki masalah langsung dengan narkoba, bisa muncul dalam ranah fisik, mental, emosional, dan spiritual. Penyalahguna biasanya menolak berhenti dalam menggunakan narkoba. Sedangkan pecandu ialah seseorang yang sudah mengalami obsesi terhadap narkoba, dan jika tidak mendapatkannya akan mengalami gejala putus obat dan kesakitan.

Faktor penyalahgunaan narkoba sendiri bisa dikarenakan kurangnya pengendalian diri, kondisi keluarga dan pesterangan, adanya gangguan perilaku, berteman dengan peakai, memiliki temperamen yang sulit dikendalikan, dan

sebagainya. Sehingga, kasus penyalahgunaan narkoba tersebut memiliki tiga kelompok besar beserta resiko yang dialaminya. Diantaranya:

- 1) Kelompok ketergantungan primer, ditandai dengan pribadi yang tidak stabil, mengalami gangguan cemas, dan depresi. Seseorang yang berada dalam kelompok ini berusaha mencoba mengobati diri sendiri penyakit yang diderita tanpa bantuan dari dokter, sehingga menimbulkan penyalahgunaan sampai ketergantungan.
- 2) Kelompok ketergantungan simtomatis, ditandai dengan adanya kepribadian anti sosial (psikopatik). Menggunakan narkoba untuk diri sendiri tetapi tetap berusaha untuk “menyebarkan” kepada orang lain sehingga mengalami ketergantungan yang serupa.
- 3) Kelompok ketergantungan reaktif, biasanya dialami oleh remaja karena dorongan rasa ingin tahu, adanya pengaruh dari lingkungan sekitar dan tekanan dari kelompok teman sebaya.

Dalam memberantas narkoba, pemerintah melakukan berbagai cara agar Indonesia bebas dari narkoba. Dan salah satu cara pemerintah dalam mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 terkait Narkotika. Dalam regulasi tersebut juga diatur dan dibentuk Badan Narkotika Nasional (BNN) yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) Indonesia yang memiliki tugas di bidang pencegahan, pemberantasan, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika,



prekursor dan bahan adiktif lainnya (Narkoba). Dan dalam pelaksanaannya, Badan Narkotika Nasional (BNN) dibantu oleh badan narkotika di setiap Kota/Kabupaten (BNNK) dan Provinsi (BNNP) yang ada di seluruh Indonesia. Kemudian yang dilakukan oleh Badan Narkotika Nasional dalam menghadapi dan memberantas penyalahgunaan narkoba adalah dengan menerapkan kebijakan Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) yang merupakan keberlanjutan dari Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 Pasal 2, yang menyatakan bahwa BNN memiliki tugas dalam pencegahan, menanggulangi distribusi penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan bahan dasar produk di narkotika, salah satu tugasnya yaitu melakukan pemberantasan. Pemberantasan yang dimaksud adalah untuk mengungkap peredaran gelap narkoba.

Kemudian dari dari Peraturan Presiden tersebut, agar kebijakan P4GN berjalan dengan baik, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024. Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam menanggapi regulasi tersebut menyusun rencana strategis penanggulangan masalah narkoba yang tertuang dalam Peraturan Kepala Badan Narkotika Nomor 5 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Rencana Strategis Badan Narkotika Nasional Tahun 2020-2024 yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi BNN dalam melaksanakan kebijakan P4GN serta mengatasi permasalahan penyalahgunaan narkoba. Dengan tujuan mewujudkan “Indonesia

Negeri Bebas Narkoba”, kebijakan P4GN memiliki lima bidang agar kebijakan tersebut terlaksana dengan baik, diantaranya:

- 1) Bidang Pencegahan dan Pemberdayaan Masyarakat (P2M), dengan melakukan penyuluhan dan menyebarkan informasi mengenai bahaya narkoba kepada masyarakat, membentuk regulasi mengenai P4GN di dalam lingkungan pejabat pemerintah, dan pada bidang ini terdapat dua golongan, yaitu pecandu narkoba dan masyarakat yang rentan narkoba. Meliputi kampanye publik, Pendidikan narkoba, dan pemberdayaan pada kawasan rawan narkoba kepada masyarakat agar mau dan mampu untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan dan kegiatan penguatan masyarakat inseminasi informasi, dan intensifikasi dalam penyuluhan bagi masyarakat
- 2) Bidang Pemberantasan, pada bidang ini Badan Narkotika Nasional (BNN) melakukan pemotongan jaringan pengedar dan pemakai serta membentuk badan penyelidikan dan penyidikan dalam memberantas kasus narkoba. Pada bidang pemberantasan ini juga, terdapat upaya deteksi dini (tes urine) serta melakukan pengawasan pada pintu masuk Negara Republik Indonesia yaitu bandara, Pelabuhan dan pos lintas batas negara agar narkoba tidak mudah masuk dengan mudah. Badan penyidik juga melakukan pengejaran dan mengumpulkan informasi terkait narkoba.
- 3) Bidang Rehabilitasi, yaitu bidang yang mengeluarkan kebijakan untuk membantu dan mengobati para pengguna narkoba dengan melakukan

rehabilitasi, dan biasanya dilakukan di sebuah balai rehabilitasi yang sudah disediakan oleh pemerintah.

## **2.2 Kerangka Berpikir**

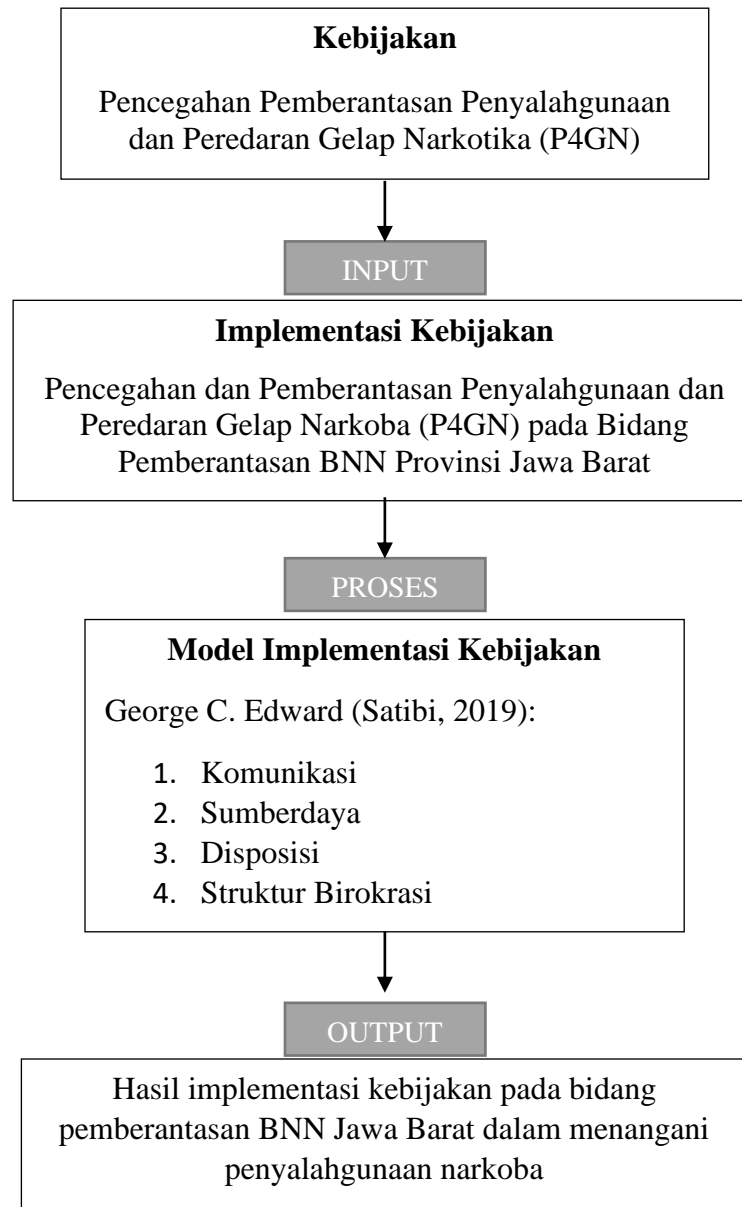
Kerangka berpikir merupakan alur berpikir peneliti dalam penelitian, untuk mengetahui bagaimana alur berpikir peneliti dalam menjelaskan permasalahan penelitian maka dibutuhkan kerangka berpikir. Pada penyusunan usulan penelitian ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus penelitian dan lokus penelitian, sebagai landaan dan pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan untuk menarik kesimpulan yang objektif berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan diatas maka peneliti mengemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka berpikir.

Kasus penyalahgunaan narkoba hingga saat ini masih menjadi masalah kompleks yang dihadapi di Indonesia, termasuk Provinsi Jawa Barat. Masih tingginya permintaan narkoba, menjadi salah satu penyebab mengapa kasus narkoba ini masih sulit untuk diberantas. Pemerintah kemudian membuat regulasi dengan adanya pengesahan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 yang berisi terkait narkotika. Dalam regulasi tersebut juga diatur peran Badan Narkotika Nasional (BNN) yang dijadikan sebagai lembaga Pemerintah diluar Kementrian. Kemudian untuk melancarkan aksi dalam memberantas penyalahgunaan narkoba, pemerintah juga membuat Intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional

Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GN) Tahun 2020-2024. Dan untuk melaksanakannya, Badan Narkotika Nasional (BNN) menyusun rencana strategis penanggulangan masalah narkoba yang tertuang dalam Peraturan Kepala Badan Narkotika Nomor 5 tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Rencana Strategis Badan Narkotika Nasional Tahun 2020 –2024.

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan P4GN maka perlu dilakukan analisis secara mendalam peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III karena peneliti menganggap teori ini paling relevan dan memadai dengan indikasi penelitian yang ditemukan peneliti. Sehingga dari pernyataan diatas peneliti menilai bahwa teori ini akan memudahkan peneliti dalam mengetahui bagaimana implementasi kebijakan P4GN di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat khususnya pada bidang pemberantasan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

Agar kerangka berpikir diatas dapat lebih jelas dan lebih mudah dipahami, peneliti mencoba menggambarkan kerangka berpikir kedalam gambar dibawah ini:



**Gambar 2. 1**  
**Kerangka Berpikir**  
**Implementasi Kebijakan P4GN**

### **2.3 Proposisi**

Proposisi adalah dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena yang terjadi. Berdasarkan rumusan masalah, peneliti memfokuskan Implementasi Kebijakan P4GN dalam memberantas narkoba di Jawa Barat sebagai berikut “Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) pada bidang pemberantasan di Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Barat ditentukan oleh Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi”