

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka dalam penelitian ini menguraikan secara komprehensif berbagai teori, konsep, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan fokus implementasi kebijakan. Bagian ini berfungsi sebagai landasan konseptual sekaligus kerangka analitis untuk memahami proses pelaksanaan kebijakan publik setelah tahap perumusan dan pengesahan. Pembahasan mencakup teori-teori implementasi kebijakan yang menjelaskan bagaimana keputusan pemerintah diterjemahkan ke dalam tindakan administratif dan operasional oleh aparat pelaksana, termasuk model-model implementasi serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitasnya. Selain itu, konsep administrasi publik turut dibahas sebagai kerangka besar yang menaungi proses pengelolaan sumber daya, koordinasi antar unit, serta mekanisme birokrasi dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Kajian pustaka ini juga menelaah teori organisasi publik yang menekankan pentingnya struktur organisasi, pembagian kewenangan, kepemimpinan, komunikasi, dan budaya organisasi dalam menunjang implementasi kebijakan. Faktor-faktor eksternal seperti dukungan politik, partisipasi masyarakat, dan kondisi sosial turut dianalisis untuk memahami dinamika yang memengaruhi keberhasilan atau hambatan dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan. Berbagai penelitian terdahulu yang relevan dikaji sebagai referensi empiris guna memperkuat

argumentasi teoretis dan membantu menyusun kerangka berpikir penelitian. Dengan demikian, kajian pustaka ini menjadi dasar yang sistematis dalam merumuskan fokus analisis dan proposisi penelitian terkait implementasi kebijakan.

2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu dalam penelitian ini merupakan rangkaian hasil studi sebelumnya yang memiliki keterkaitan dengan tema implementasi kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) di Badan Narkotika Nasional Kota Bandung. Berbagai penelitian yang relevan dijadikan rujukan untuk memperkuat landasan konseptual dan empiris terkait pelaksanaan kebijakan P4GN, khususnya dalam konteks upaya pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan narkotika dalam program Kelurahan Bersinar di Kelurahan Cicadas. Melalui penelaahan penelitian terdahulu, peneliti dapat mengidentifikasi pendekatan, metode, serta temuan yang telah dihasilkan, sekaligus menemukan celah atau keterbatasan yang dapat menjadi ruang pengembangan dalam penelitian ini. Sumber referensi yang digunakan meliputi buku ilmiah, jurnal akademik, skripsi, serta artikel yang relevan dengan implementasi kebijakan dan isu penyalahgunaan narkotika.

Bagian ini memuat ringkasan sejumlah studi yang memiliki persamaan maupun perbedaan dengan penelitian yang dilakukan, baik dari segi fokus kajian, pendekatan analisis, maupun lokasi penelitian. Uraian mengenai penelitian terdahulu tersebut berfungsi sebagai bahan perbandingan dan acuan dalam menyusun kerangka berpikir serta memperjelas posisi penelitian ini di antara studi-studi yang telah ada. Dengan demikian, kajian terhadap penelitian sebelumnya tidak

hanya memperkuat argumentasi ilmiah, tetapi juga membantu peneliti dalam merumuskan arah analisis terkait implementasi kebijakan P4GN di Badan Narkotika Nasional Kota Bandung pada program Kelurahan Bersinar di Kelurahan Cicadas. Pada bagian akhir, disajikan tabel yang merangkum penelitian-penelitian terdahulu sebagai dasar analisis dalam penelitian ini.

Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu

Judul Penelitian	Tahun Dan Peneliti	Teori Yang Digunakan	Metode	Hasil Penelitian
Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan, Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkoba Di Kota Cimahi	Wahyu Tri Prayugo, Titin Rohayatin, Harky Ristala	George C. Edward III (dalam Nugroho, 2017)	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan P4GN di Kota Cimahi sudah berjalan namun belum optimal, dipengaruhi oleh empat faktor: komunikasi yang belum merata, keterbatasan sumber daya (personel, anggaran, fasilitas), koordinasi birokrasi lintas instansi yang belum terpadu, serta disposisi pelaksana yang tidak konsisten akibat perbedaan kompetensi. Partisipasi masyarakat

				juga masih rendah. Diperlukan penguatan koordinasi, peningkatan SDM, tambahan anggaran, dan perbaikan strategi sosialisasi.
Implementasi Kebijakan Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba Di kabupaten Subang	Gilang Syah Putra, Atik Rochaeni, Widuri Wulandari	George C. Edward III (dalam Widodo 2002)	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan penanggulangan narkoba di Kabupaten Subang oleh Bakesbangpol dan Satresnarkoba Polres Subang sudah berjalan cukup baik mengacu pada Perbup No. 87 Tahun 2019, namun belum optimal. Sosialisasi telah dilakukan melalui berbagai saluran namun belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Kendala utama meliputi keterbatasan personel, anggaran APBD yang

				belum mencukupi, serta fasilitas yang belum lengkap. Koordinasi antar instansi dan struktur birokrasi (SOP) dinilai sudah cukup baik. Diperlukan penguatan penyebaran informasi, peningkatan SDM, dan pemenuhan fasilitas agar kebijakan lebih efektif.
Implementasi Kebijakan Program Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) dan Prekursor Narkotika Di BNN Kota Tangerang	Maulani Nurhalizah, Dafyar Eliadi Hardian, Bambang Mardi Sentosa	George C. Edward III (dalam Dwiyanto 2009)	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan sudah berjalan sesuai regulasi namun belum optimal. Komunikasi telah dilakukan melalui sosialisasi dan koordinasi, tetapi pemahaman kelompok sasaran masih belum merata. Sumber daya manusia dan anggaran masih terbatas, sarana prasarana belum memadai. Aparat

				menunjukkan komitmen yang baik namun konsistensi terganggu oleh perbedaan kompetensi individu. SOP dan pembagian tugas sudah jelas, namun koordinasi lintas unit masih perlu diperkuat. Diperlukan peningkatan komunikasi, pemenuhan sumber daya, dan optimalisasi koordinasi birokrasi.
--	--	--	--	---

Sumber: Dari Jurnal Terdahulu 2025

Berdasarkan kajian literatur dari hasil penelitian terdahulu terkait implementasi kebijakan P4GN, terlihat bahwa ketiga penelitian yang telah dipaparkan menunjukkan adanya pola temuan yang relatif konsisten sekaligus membuka celah penelitian (*research gap*) yang menjadi dasar penting dilakukannya penelitian ini.

Secara umum, ketiga penelitian tersebut sama-sama menyoroti bahwa implementasi kebijakan P4GN telah berjalan namun belum sepenuhnya optimal. Permasalahan yang muncul cenderung berulang, seperti keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, koordinasi lintas instansi yang belum terpadu, penyebaran informasi yang belum merata kepada seluruh lapisan masyarakat, hingga perbedaan

kompetensi individu pelaksana yang memengaruhi konsistensi implementasi di lapangan. Ketiga penelitian juga menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kualitas komunikasi, kecukupan sumber daya, komitmen aparat pelaksana, serta keterpaduan struktur birokrasi.

Perbedaan mendasar antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan terletak pada beberapa aspek. Pertama, dari segi lokus penelitian, penelitian terdahulu berfokus pada Kota Cimahi dan Kabupaten Subang, sementara penelitian ini secara spesifik mengkaji implementasi kebijakan P4GN di Badan Narkotika Nasional Kota (BNNK) Bandung pada program Kelurahan Bersinar di Kelurahan Cicadas. Kedua, dari segi fokus kajian, penelitian sebelumnya lebih menekankan pada pelaksanaan program P4GN yang melibatkan berbagai instansi secara umum, sedangkan penelitian ini berfokus secara mendalam pada implementasi kebijakan dalam konteks kelembagaan BNNK Bandung pada program Kelurahan Bersinar di Kelurahan Cicadas. Ketiga, perbedaannya dari segi teori, penelitian terdahulu menggunakan teori implementasi George C. Edward III sedangkan yang digunakan oleh peneliti menggunakan teori Menurut Van Meter dan Van Horn dalam (Leo Agustino, 2020:150).

Berdasarkan uraian penelitian terdahulu, masih ditemukan celah penelitian (*research gap*) yang berkaitan dengan implementasi kebijakan P4GN di tingkat lokal, khususnya dalam pelaksanaan Program Kelurahan Bersinar sebagai salah satu strategi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkoba berbasis masyarakat. Meskipun berbagai program telah dilaksanakan oleh BNN Kota Bandung, masih diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai bagaimana

kebijakan tersebut diimplementasikan di lapangan, faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaannya, serta sejauh mana tujuan kebijakan dapat dicapai. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis implementasi kebijakan P4GN melalui Program Kelurahan Bersinar di Kelurahan Cicadas dengan menggunakan perspektif implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn.

Berdasarkan celah penelitian tersebut, kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini terletak pada fokus kajian yang menganalisis implementasi kebijakan Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) melalui Program Kelurahan Bersinar di Kelurahan Cicadas Kota Bandung. Serta pada teori yang digunakan dengan menggunakan perspektif implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (Leo Agustino, 2020:150) dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk menggali secara mendalam proses implementasi kebijakan yang berlangsung di tingkat lokal, termasuk berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun hambatan pelaksanaannya. Selain itu, penelitian ini menghadirkan konteks kajian yang lebih spesifik pada pelaksanaan Program Kelurahan Bersinar sebagai salah satu strategi pencegahan narkoba berbasis masyarakat yang dilaksanakan oleh Badan Narkotika Nasional Kota Bandung. Dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn secara sistematis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis dalam pengembangan kajian administrasi publik, khususnya terkait implementasi kebijakan penanggulangan narkoba di tingkat daerah.

2.1.2. Kajian Terhadap *Grand Theory*

2.1.2.1 Kajian Administrasi Publik

Istilah administrasi publik pada dasarnya terdiri dari dua unsur kata, yakni administrasi dan publik. Secara etimologis, kata administrasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *ad* yang berarti intensif dan *ministrare* yang berarti melayani. Dengan demikian, secara harfiah administrasi dapat dimaknai sebagai suatu kegiatan melayani secara sungguh-sungguh. Adapun kata publik berarti orang banyak atau umum, yang merujuk pada masyarakat madani yang terdiri dari pemerintah dan berbagai kelompok masyarakat. Jika kedua unsur tersebut digabungkan, maka administrasi publik dapat dipahami sebagai aktivitas melayani masyarakat umum yang dilakukan oleh pemerintah.

Administrasi publik merupakan elemen penting dan kebutuhan mutlak dalam penyelenggaraan suatu negara. Ia terdiri dari seperangkat norma serta aturan yang dirancang untuk mendukung penyediaan layanan bagi masyarakat luas. Administrasi publik pada hakikatnya adalah kumpulan tata tertib yang menjadi instrumen layanan publik, yang akhirnya dilembagakan sebagai layanan yang dikelola oleh negara. Meskipun negara diselenggarakan untuk kepentingan rakyat, dalam praktiknya pemerintah memiliki tugas melayani kepentingan masyarakat umum, selama pelaksanaannya tetap sejalan dengan norma moral dan nilai-nilai yang berlaku.

Administrasi publik mencerminkan transformasi dalam kerangka keilmuan penyelenggaraan negara. Pada awalnya, administrasi publik identik dengan administrasi negara yang terpusat pada pencapaian tujuan-tujuan kenegaraan

sebagaimana tercantum dalam kebijakan formal, dijalankan melalui lembaga pemerintah pusat maupun daerah yang menjadi penggerak utamanya, terdapat perbedaan mendasar pada orientasi penyelenggaraannya. Administrasi publik berfokus pada pelayanan publik (*public service*), sehingga kepentingan masyarakat menjadi prioritas utama, khususnya pada era pemerintahan yang menuntut transparansi.

Dalam perspektif pelayanan publik, administrasi publik dipandang sebagai aktivitas yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan. Sejalan dengan pandangan tersebut, Hughes sebagaimana dikutip oleh Revida dkk. (2020:3) dalam *Teori Administrasi Publik* menjelaskan bahwa: “Administrasi publik adalah aktivitas untuk melayani publik atau bentuk layanan publik dalam mengimplementasikan kebijakan yang bersumber dari pihak lain”. Berdasarkan pendapat tersebut, administrasi publik pada intinya merupakan proses penyediaan layanan kepada masyarakat yang pelaksanaannya harus selaras dengan kebijakan yang berlaku. Hal ini berarti setiap layanan yang diberikan kepada masyarakat tidak boleh bersifat sewenang-wenang, melainkan harus mengikuti kerangka kebijakan yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan, termasuk mematuhi regulasi dan prosedur operasional standar (SOP) yang telah ditetapkan.

Administrasi publik juga dipahami sebagai suatu bentuk kerja sama yang melibatkan berbagai pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, sebagaimana dikutip oleh Revida dkk. (2020:3) berpendapat bahwa:

“Administrasi publik adalah bentuk kerja sama antar individu atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan demi memenuhi kebutuhan publik dengan cara yang efisien dan efektif”.

Pendapat tersebut mengandung makna bahwa administrasi publik bukan merupakan pekerjaan satu orang atau satu lembaga saja, melainkan hasil dari sinergi berbagai pihak yang masing-masing berkontribusi sesuai kapasitas dan tanggung jawabnya. Setiap anggota organisasi publik dituntut mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan beban kerja jabatan yang diemban, sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat terwujud secara optimal.

Hal ini sejalan dengan pendapat Chandler dan Plano yang dikutip oleh Sellang (2016:42) dalam *Administrasi dan Pelayanan Publik Antara Teori dan Aplikasinya*, yang menyatakan bahwa:

“Administrasi publik adalah proses pengorganisasian dan koordinasi sumber daya serta personalia publik untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan mengelola kebijakan publik”.

Definisi ini menegaskan bahwa koordinasi dan pengorganisasian merupakan kunci keberhasilan administrasi publik. Tanpa keduanya, kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik sekalipun akan sulit untuk diterapkan secara efektif di lapangan. Administrasi publik mengharuskan partisipasi aktif dari seluruh anggota organisasi guna mengoptimalkan implementasi kebijakan yang telah disepakati bersama, dengan mengedepankan prinsip transparansi bagi seluruh pemangku kepentingan yang terlibat.

Sebagaimana dijelaskan oleh Dimock dan Koenig, yang dikutip Mindarti (2016:4) dalam *Aneka Pendekatan dan Teori Dasar Administrasi Publik*, “Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai aktivitas eksekutif dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan”. Pandangan ini menegaskan bahwa administrasi

publik merupakan kegiatan inti pemerintah dalam menyelenggarakan tata kelola pemerintahan. Namun dalam praktiknya, administrasi publik tidak hanya menjadi tanggung jawab pucuk pimpinan eksekutif semata, melainkan melibatkan seluruh anggota organisasi pemerintahan yang masing-masing memikul tanggung jawab sesuai beban kerja jabatannya.

Pandangan ini selaras dengan definisi yang diberikan Michael M. Harmon & Richard, sebagaimana dikutip oleh Sellang (2016:42), yang menegaskan bahwa

“Administrasi publik mencakup keseluruhan rangkaian aktivitas yang berkaitan dengan urusan publik, berfokus pada penyediaan layanan publik sesuai dengan tujuan organisasi yang umumnya dijalankan oleh instansi pemerintah”.

Pandangan ini memperluas pemahaman kita bahwa administrasi publik tidak hanya merujuk pada individu yang memiliki tugas resmi dalam pekerjaan pemerintahan. Setiap individu dalam organisasi pemerintahan, tanpa terkecuali, merupakan bagian dari sistem administrasi publik yang lebih besar dan saling berkaitan satu sama lain. Dengan demikian, administrasi publik menjadi komponen fundamental dalam pengelolaan birokrasi pemerintahan yang menuntut pemanfaatan sumber daya secara efektif dan efisien.

Penyelenggaraan administrasi publik dapat berjalan secara ideal, diperlukan prinsip-prinsip yang menjadi landasan dan pedoman bagi seluruh aparatur pemerintahan. Dalam konteks ini, Gordon sebagaimana dikutip oleh Henry (terjemahan Lontoh, 1993:21) dalam Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan menekankan bahwa:

“Birokrasi pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip-prinsip efisiensi agar penggunaan sumber daya publik berlangsung optimal, serta membutuhkan keahlian administrasi agar tercipta pemerintahan yang

efisien sehingga profesionalisme pejabat administrasi publik dapat terus ditingkatkan”.

Pandangan Gordon tersebut mengarahkan pemerintah untuk menyelenggarakan birokrasi yang unggul dalam mengelola sumber daya, baik infrastruktur maupun aparatur. Setiap aparatur perlu ditempatkan sesuai dengan kompetensi dan potensi yang dimiliki agar kinerja organisasi pemerintahan dapat berjalan secara optimal.

Gordon juga menjelaskan dalam Henry (terjemahan Lontoh, 1993:6) bahwa:

“Karakteristik administrasi publik tercermin pada individu yang bertindak sesuai peran dan jabatan terkait pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif”.

Penjelasan ini menegaskan bahwa pelaksanaan birokrasi dalam administrasi publik harus selaras dengan jabatan masing-masing aparatur. Setiap individu dalam organisasi pemerintahan dituntut memiliki kinerja yang sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab jabatannya, sehingga tercipta akuntabilitas yang jelas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep birokrasi menjadi salah satu aspek penting yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan. Untuk memahami karakteristik birokrasi modern, Max Weber, sebagaimana dikutip oleh Sellang (2016:50) dalam Administrasi dan Pelayanan Publik Antara Teori dan Aplikasinya, merumuskan prinsip-prinsip dasar dari otoritas legal-formal dalam sistem birokrasi administrasi publik sebagai berikut:

1. Pengorganisasian fungsi jabatan yang berkelanjutan dan diatur dengan peraturan

2. Kompetensi khusus yang mencakup kewajiban, wewenang, dan sarana paksaan
3. Struktur jabatan yang mengikuti prinsip hierarki
4. Aturan dan norma teknis pelaksanaan tugas
5. Pemisahan hak pribadi dari kepemilikan organisasi
6. Larangan gratifikasi terkait jabatan
7. Keputusan, tindakan, dan aturan tertulis.

Prinsip ini menegaskan bahwa sistem manajemen kinerja instansi pemerintah menjadi unsur penting dalam administrasi publik. Selain itu, administrasi publik meliputi pengelolaan sumber daya aparatur dan manajemen kerja individu di instansi pemerintah.

Dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan masyarakat melalui pelaksanaan kebijakan publik yang didukung oleh kerja sama, pengorganisasian, serta birokrasi yang profesional. Dengan demikian, administrasi publik memiliki peran penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, efisien, dan akuntabel.

2.1.3. Kajian Terhadap *Middle Theory*

2.1.3.1 Kajian Organisasi

Manusia pada dasarnya tidak bisa hidup terpisah dari orang lain, karena sebagian besar tujuan hidupnya hanya dapat diraih melalui interaksi sosial. Oleh karena itu, wajar jika manusia cenderung berkomunikasi, berinteraksi, dan saling memengaruhi untuk memenuhi kebutuhannya, dibandingkan hidup menyendiri. Untuk menutupi keterbatasan individu dalam mencapai sasarnya, seseorang perlu bergabung dalam kelompok atau organisasi. Organisasi terbentuk sebagai sarana

yang memang diperlukan manusia demi mencapai tujuan yang tidak bisa dicapai sendiri.

Secara etimologi, istilah organisasi berasal dari kata “*organize*” dalam bahasa Inggris yang berarti menyusun atau membentuk satu kesatuan dari bagian-bagian yang saling terkait. Dari sudut pandang ini, organisasi dapat dipahami sebagai sebuah organisme yang melakukan proses pengorganisasian, dan juga dapat dilihat sebagai hasil atau keluaran dari proses tersebut. Menurut Inu Kencana Syafii (2017:20) dalam bukunya Ilmu Administrasi, organisasi didefinisikan sebagai “Kerangka struktural tempat pekerjaan banyak orang diatur untuk mencapai tujuan bersama”. Artinya, organisasi adalah sistem terstruktur yang menjadi wadah bagi sejumlah orang bekerja demi mewujudkan satu tujuan yang sama.

Berdasarkan pengertian tersebut, organisasi dapat dijelaskan sebagai struktur yang mengatur bagaimana sekelompok individu bekerja sama untuk meraih tujuan kolektif. Dwight Waldo (1955:5), sebagaimana dikutip dalam buku yang sama, mendefinisikan organisasi sebagai “Struktur hubungan kewenangan dan kebiasaan dalam interaksi personal pada suatu sistem administrasi”. Ini berarti organisasi memiliki kerangka yang memuat kewenangan resmi dan pola hubungan antar personel yang sudah menjadi kebiasaan dalam sistem administrasi.

Dengan demikian, organisasi dapat dipahami sebagai suatu sistem yang memayungi kewenangan formal serta budaya kerja yang mengatur hubungan antar manusia di dalamnya, termasuk segala unsur administrasi yang mendukung jalannya sistem tersebut.

Menurut Kencana Syafii (2017:40), juga menjelaskan organisasi sebagai

“Alat yang menghubungkan bagian-bagian kerja dengan menempatkannya dalam struktur kewenangan, sehingga pekerjaan dapat dikoordinasi melalui perintah atasan ke bawahan dari tingkat tertinggi hingga terendah.”

Artinya, organisasi adalah sarana penghubung antar bagian kerja yang memungkinkan koordinasi efektif melalui jalur komando yang jelas. Dengan adanya struktur kewenangan yang teratur, setiap individu dapat memahami tugas, tanggung jawab, dan hubungan kerjanya sehingga tujuan organisasi dapat dicapai secara lebih efektif dan efisien.

Dapat disimpulkan beberapa karakteristik organisasi, yaitu: sebagai wadah penyelenggaraan kegiatan administrasi, sebagai tempat berlangsungnya interaksi antara dua orang atau lebih baik secara individual maupun kelompok, adanya pembagian tugas dan kerja sama, pelaksanaan aktivitas sesuai dengan kinerja dan kewenangan yang dimiliki, serta keberadaan tujuan bersama yang hendak dicapai, semua unsur ini menegaskan pentingnya organisasi sebagai kerangka yang memfasilitasi kerja terstruktur dan terarah.

Dalam suatu organisasi, terdapat sekelompok sumber daya manusia yang menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai peran yang telah ditetapkan untuk mencapai sasaran tertentu. Agar tujuan organisasi tercapai dengan efektif, diperlukan prinsip-prinsip yang mengatur bagaimana setiap anggota berkontribusi melalui koordinasi, pembagian kerja, dan pelaksanaan kewenangan yang selaras dengan visi bersama organisasi tersebut.

2.1.3.2 Kajian Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM)

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) merupakan cabang ilmu manajemen yang memiliki peran sentral dalam menentukan arah dan keberhasilan

suatu organisasi. Kajian ini berfokus pada bagaimana organisasi merencanakan, mengatur, dan mengembangkan potensi manusia secara menyeluruh dengan cara yang sistematis, terukur, dan strategis. Dalam pandangan MSDM modern, manusia tidak lagi diposisikan sebagai faktor produksi semata, tetapi sebagai aset strategis yang membawa nilai tambah melalui kreativitas, keterampilan, dan integritas yang dimilikinya. Oleh karena itu, MSDM tidak hanya mengurus hal-hal administratif, melainkan mencakup keseluruhan kebijakan dan praktik yang dirancang untuk memastikan bahwa karyawan memiliki motivasi, kompetensi, dan ruang untuk tumbuh serta berkontribusi terhadap tujuan organisasi.

Manajemen sumber daya manusia (*human resources management*) menekankan pentingnya pendekatan holistik dalam pengelolaan manusia, di mana setiap individu dihargai bukan hanya berdasarkan fungsinya, tetapi juga atas dasar peran sosial, aspirasi pribadi, dan kontribusi jangka panjang. Organisasi yang sukses adalah organisasi yang mampu menyeimbangkan kepentingan korporasi dengan kesejahteraan sumber daya manusianya. Hal ini menuntut adanya sistem kerja yang manusiawi, lingkungan kerja yang suportif, serta struktur yang memungkinkan kolaborasi dan pertumbuhan bersama.

Manajemen sumber daya manusia mencakup berbagai fungsi penting yang saling terkait. Proses dimulai dari perencanaan kebutuhan tenaga kerja, di mana organisasi mengidentifikasi dan memperkirakan jumlah serta jenis karyawan yang dibutuhkan untuk mendukung strategi organisasi. Selanjutnya, proses rekrutmen dan seleksi dilakukan untuk memastikan bahwa individu yang direkrut memiliki kompetensi, nilai, dan karakteristik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Selain itu, pelatihan dan pengembangan dilaksanakan guna meningkatkan keterampilan, pengetahuan, serta kemampuan karyawan agar mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan kerja dan tuntutan organisasi yang semakin kompleks. Berbagai fungsi tersebut menunjukkan bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan suatu proses yang komprehensif dan berkelanjutan. Sejalan dengan hal tersebut, Kasmir (2016:25) menyatakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) adalah:

“Proses pengelolaan manusia, melalui perencanaan, rekrutmen, seleksi, pelatihan, pengembangan, pemberian kompensasi, karier, keselamatan dan kesehatan serta menjaga hubungan industrial sampai pemutusan hubungan kerja guna mencapai tujuan perusahaan dan peningkatan kesejahteraan *stakeholder*.”

Pengelolaan kinerja menjadi salah satu komponen krusial dalam MSDM karena dari sinilah organisasi menilai efektivitas kontribusi individu terhadap pencapaian tujuan. Sistem penilaian yang adil, objektif, dan transparan akan membentuk budaya kerja yang sehat dan kompetitif. Di samping itu, kompensasi dan tunjangan tidak hanya berfungsi sebagai alat penghargaan, tetapi juga sebagai mekanisme retensi karyawan berprestasi. MSDM juga mencakup aspek hubungan industrial, di mana harmonisasi antara kepentingan manajemen dan karyawan dijaga agar tidak terjadi konflik yang dapat menghambat produktivitas.

Tantangan dalam pengelolaan sumber daya manusia mengalami transformasi seiring dengan kemajuan teknologi dan pergeseran nilai-nilai sosial. Digitalisasi mengubah cara kerja tradisional, sehingga organisasi perlu beradaptasi dengan menerapkan sistem manajemen berbasis teknologi seperti *human resource information system* (HRIS), pelatihan virtual, serta sistem evaluasi berbasis data real time. Isu-isu kontemporer seperti keberagaman gender, inklusi, kesehatan

mental, dan keseimbangan antara kehidupan kerja dan kehidupan pribadi juga menjadi bagian dari tanggung jawab MSDM. Ini menandakan bahwa keberhasilan organisasi tidak hanya diukur dari keuntungan finansial, tetapi juga dari sejauh mana organisasi mampu membangun iklim kerja yang adil, etis, dan mendukung kesejahteraan seluruh anggotanya. Sebagaimana ditegaskan oleh Gary Dessler dalam karyanya *Human Resource Management*,

“Manajemen sumber daya manusia adalah proses memperoleh, melatih, menilai, dan memberi kompensasi kepada karyawan, serta memperhatikan hubungan tenaga kerja, kesehatan, keselamatan, dan masalah keadilan yang berkaitan dengan tenaga kerja” (Dessler, 2020:4).

Pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa MSDM mencakup dimensi yang luas, dari aspek teknis hingga moral, dan dari sisi mikro individu hingga kebijakan makro dalam organisasi. Oleh karena itu, MSDM tidak dapat dipisahkan dari proses perencanaan strategis organisasi secara keseluruhan.

Dapat disimpulkan bahwa kajian Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan fondasi penting dalam membangun organisasi yang kompetitif, adaptif, dan berkelanjutan. Organisasi yang mampu menerapkan MSDM secara konsisten dan progresif akan lebih siap menghadapi ketidakpastian lingkungan, mempertahankan karyawan berkualitas, serta menciptakan nilai yang lebih besar tidak hanya bagi pemilik modal, tetapi juga bagi masyarakat luas. Melalui pendekatan yang terencana, berbasis nilai, dan berorientasi pada manusia, MSDM menjadi jantung dari keberhasilan dan kelangsungan hidup organisasi di era modern.

2.1.4 Kajian Terhadap *Operational Theory*

2.1.4.1 Kajian Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan tahapan strategis dalam proses kebijakan publik karena pada fase inilah rumusan kebijakan yang bersifat normatif diterjemahkan ke dalam tindakan konkret. Implementasi tidak hanya dimaknai sebagai pelaksanaan teknis, tetapi sebagai proses dinamis yang melibatkan interaksi antara aktor, struktur organisasi, sumber daya, serta lingkungan sosial dan politik. Dengan demikian, implementasi menjadi penentu utama apakah kebijakan mampu mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsenkuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Menurut Antonius Tarigan dalam Mulyadi (2016:47), implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada program tertentu. Pengertian ini menunjukkan bahwa implementasi berkaitan dengan aktivitas operasional aparatur dalam menjalankan kebijakan melalui program dan kegiatan nyata. Implementasi bukan sekadar menjalankan perintah, tetapi

mencakup pengorganisasian, pergerakan, hingga pengawasan agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Zainal Abidin dalam Mulyadi (2016:26) menyatakan bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berkaitan dengan karakteristik kebijakan itu sendiri, seperti kejelasan tujuan, konsistensi isi, dasar hukum, serta strategi pelaksanaan yang dirancang. Faktor eksternal meliputi kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, serta dukungan dari pihak-pihak yang terlibat, termasuk masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dalam pandangan ini, substansi kebijakan menjadi faktor dominan karena yang diimplementasikan adalah isi kebijakan itu sendiri. Apabila kebijakan dirumuskan secara tidak jelas atau ambigu, maka implementasinya cenderung menimbulkan perbedaan penafsiran di tingkat pelaksana.

Proses implementasi kebijakan diperlukan suatu model yang dapat menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaannya. Salah satu model yang sering digunakan adalah model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn. Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2020:150), terdapat enam faktor atau variabel dalam implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksanaan kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga,

maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya yaitu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit diharapkan.

Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Demikian pula hal nya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ke tidak berhasilan suatu implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat

banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap atau Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana

Sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil dari formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan 'dari atas' (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal yang terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik yang ditawarkan oleh Van Metter & Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

2.2 Kerangka Berpikir

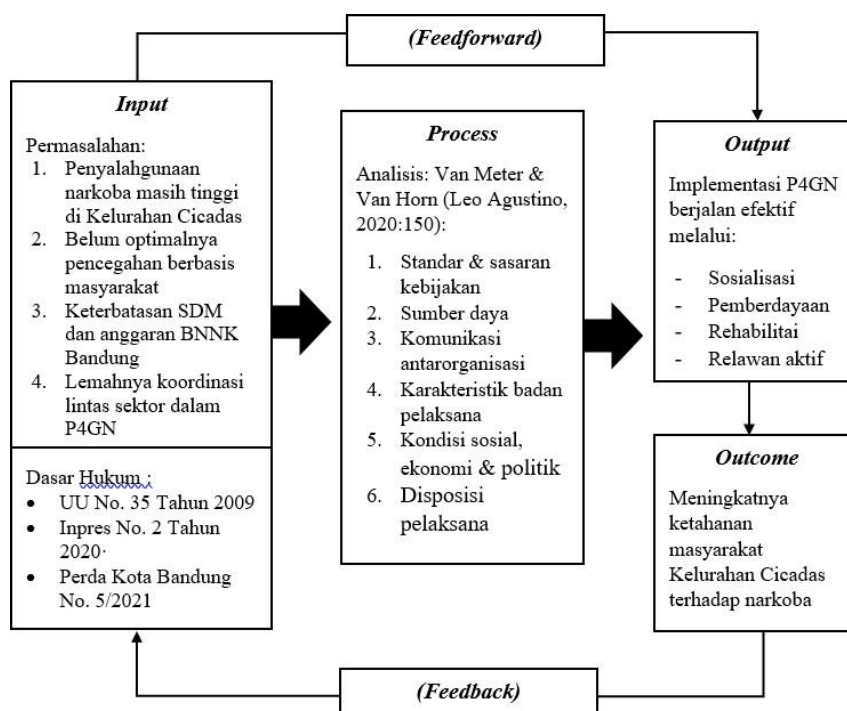
Kerangka berpikir merupakan teori yang digunakan oleh peneliti yang sesuai dengan topik penelitian dan disusun untuk memecahkan suatu permasalahan yang terjadi. Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang peneliti temui, maka peneliti akan mengemukakan teori yang digunakan dan selanjutnya akan menjadi kerangka berpikir dalam penelitian ini.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2020:150), implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan P4GN melalui Program Kelurahan Bersinar yang dilaksanakan oleh Badan Narkotika Nasional Kota (BNNK) Bandung di Kelurahan Cicadas, perlu dilakukan analisis secara mendalam menggunakan enam variabel implementasi kebijakan yang

dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2020:150), yaitu meliputi:

1. Standar dan sasaran kebijakan, yang berkaitan dengan kejelasan tujuan program P4GN, ketepatan sasaran yang ingin dicapai, serta kesesuaian antara standar yang ditetapkan dengan kondisi di lapangan.
2. Sumber daya, yang meliputi ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, serta kewenangan yang dimiliki oleh BNNK Bandung dalam mendukung pelaksanaan Program Kelurahan Bersinar di Kelurahan Cicadas.
3. Komunikasi dan koordinasi antar organisasi, yang berkaitan dengan sejauh mana penyampaian informasi program berlangsung secara jelas dan konsisten antara BNNK Bandung, pemerintah kelurahan, dan pemangku kepentingan lainnya dalam pelaksanaan P4GN.
4. Karakteristik badan pelaksana, yang meliputi struktur organisasi, budaya kerja, kapasitas kelembagaan, serta komitmen BNNK Bandung sebagai lembaga utama dalam mengimplementasikan Program Kelurahan Bersinar.
5. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik, yang berkaitan dengan karakteristik masyarakat Kelurahan Cicadas, tingkat dukungan lingkungan sekitar, serta pengaruh kondisi sosial dan politik daerah terhadap pelaksanaan program P4GN.
6. Disposisi pelaksana, yang meliputi sikap, komitmen, dan motivasi para pelaksana kebijakan di BNNK Bandung dalam menjalankan Program Kelurahan Bersinar secara efektif dan berkelanjutan.

Selanjutnya peneliti menyampaikan melalui gambar kerangka berpikir pada gambar berikut:



Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir

Sumber: Diolah Oleh Peneliti (2026)

2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka berpikir di atas, maka dapat dirumuskan proposisi penelitian bahwa untuk mengetahui implementasi kebijakan Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) melalui Program Kelurahan Bersinar yang dilaksanakan oleh Badan Narkotika Nasional Kota (BNNK) Bandung di Kelurahan Cicadas, perlu dilakukan analisis terhadap 6 (enam) variabel implementasi kebijakan yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi dan koordinasi antar organisasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi sosial ekonomi dan politik, serta disposisi pelaksana. Keenam

variabel tersebut digunakan sebagai alat analisis untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaan program P4GN di lapangan. Sehingga dapat menghasilkan implementasi kebijakan P4GN yang optimal dan berdampak pada terwujudnya Kelurahan Cicadas yang bersih dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba.