

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional di Indonesia menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, dan damai. Untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera dapat dilakukan dengan meningkatkan bidang pengobatan dan pelayanan kesehatan yaitu dengan tersedianya narkoba sebagai obat. Selain itu, saat ini pengakuan atas hak kesehatan sebagai hak asasi dari individu dalam suatu negara telah dituangkan dalam regulasi yang legal dan secara hukum.

Tersedianya narkoba sebagai obat seringkali disalahgunakan oleh banyak oknum. Peningkatan penyalahgunaan narkoba di Indonesia yang begitu pesat menjadi salah satu masalah terbesar bagi pemerintah, bahkan penyalahgunaan narkoba juga ditetapkan sebagai permasalahan internasional.

Pada dasarnya narkoba digunakan di bidang kesehatan untuk pembiusan. Hal ini sesuai dengan definisi narkoba secara etimologi yang berasal dari bahasa Inggris *narcose* atau *narcosis* yang berarti menidurkan dan pembiusan sedangkan penyalahgunaan narkoba merupakan penggunaan yang tanpa izin dan tidak memiliki hak menggunakan narkoba (UU Narkotika No. 35 tahun 2009). Dampak yang ditimbulkan dari penyalahgunaan narkoba semakin menyengsarakan (Partodiharjo 2009). Adapun problematika menurut (siswanto 2012) ini diakibatkan adanya 3 (tiga) faktor, yakni adanya produksi narkotika secara gelap (*illicit drug production*), adanya perdagangan gelap narkoba (*illicit trafficking*), serta adanya penyalahgunaan narkotika itu sendiri (*drug abuse*).

Kejahatan narkoba merupakan kejahatan internasional (International Crime), yaitu kejahatan yang terorganisir (Organize Crime) mempunyai jaringan yang luas, serta mempunyai dukungan dana yang besar dan sudah menggunakan teknologi yang canggih. Upayan pencegahan penyebaran narkoba di masyarakat diperlukan kesadaran hukum, sosialisasi dan dibentunya komunitas pemberdayaan alternative masyarakat. Sebagaimana untuk memperoleh penyuluhan kesadaran hukum bagi penyalahguna narkoba, sistem hukum yang harus diketahui dan dipatuhi tidak hanya hukum tertulis saja namun juga tertuang dalam KUHP, Undang-Undang nomor 35 tahun 2009 tentang narkotika yang menggantikan Undang-undang nomor 22 tahun 1997.

Berdasarkan data dari BNN dan Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia (Puslitkes UI) pada tahun 2008, angka prevalensi (penyalahgunaan narkotika) nasional adalah 1,99% dari penduduk Indonesia yang berjumlah 3,6 juta orang dan pada tahun 2015 mengalami peningkatan menjadi 2,8% dari jumlah 5,1 juta orang. (BNN, 2016 <https://www.bnn.go.id/> diakses pada tanggal 4 november 2016).

Pada tahun 2015, Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP) mengungkap 580 kasus tindak pidana Narkotika yang diklasifikasikan menjadi tiga kasus, yaitu Narkotika, Psikotropika dan Prekursor Narkotika, dan TPPU dengan perincian yang dapat dilihat pada tabel 1.2 sebagai berikut:

Tabel I.I

**Rekapitulasi Kasus BNNP se Indonesia tahun 2015**

<b>NARKOTIKA</b>	<b>PSIKOTROPIKA &amp; PREKURSOR NARKOTIKA</b>	<b>TPPU</b>	<b>JUMLAH</b>
551 kasus	23 kasus	6 kasus	580 Kasus
816 tersangka	20 tersangka	4 tersangka	840 Tersangka
810 WNI	20 WNI	4 WNI	834 WNI
6 WNA			6 WNA

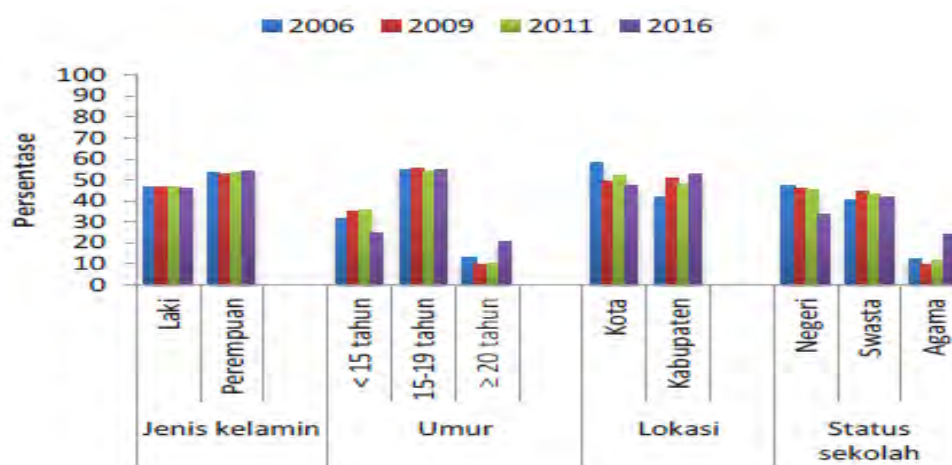
Sumber [www.bnn.go.id](http://www.bnn.go.id) tanggal 15 november 2016 (data diolah)

Berdasarkan tabel I.2 dapat diketahui bahwa terdapat sejumlah 551 kasus. Kasus tertinggi terdapat pada narkoba, 23 kasus terdapat pada psikotropika & prekursor narkoba, serta 6 kasus terdapat pada (tindak pidana pencucian uang) TPPU, dengan jumlah 580 kasus dari keseluruhan kasus yang ada di Indonesia pada tahun 2015.

Maraknya kasus tindak pidana narkoba tersebut menunjukkan bahwa pemerintah seharusnya membuat kebijakan atau strategi tindakan yang dibuat untuk melindungi masyarakat Indonesia. Peran penting pihak kepolisian dan pendidikan untuk memberantas kasus kejahatan terkait narkoba harus didukung dengan baik. Dengan demikian masyarakat memahami dampak narkoba dapat memetakan masa depan tetapi tindakan pencegahan yang dilakukan dianggap sia-sia, kasus di atas merupakan hal yang dapat mengakibatkan dampak buruk terhadap masyarakat desa. Hal tersebut dapat dilihat melalui jumlah penyalahguna narkoba berdasarkan distribusi responden.

### Grafik I.1

**Berdasarkan Distribusi Responden Menurut Jenis Kelamin Umur, Lokasi, dan Status Sekolah tahun 2006-2016**



*Sumber : ringkasan eksekutif hasil survei BNN tahun 2016 Puslidatin BNN*

Berdasarkan grafik I.1 secara umum, karakteristik kelompok yang disurvei relatif sama. Proporsi perempuan lebih tinggi dan kebanyakan mereka berumur 15-19 tahun. Dari separuh responden berada di kabupaten (53%), sedangkan di tahun 2011 kebanyakan berada di kota (52%). Mereka yang berumur kurang dari 15 tahun proporsi terkena penyalahgunaan narkoba lebih sedikit pada tahun 2016 dibandingkan tahun 2011.

Pada pola tersebut terbalik dengan kelompok umur di atas 20 tahun dimana tahun 2016 justru lebih banyak penyalahgunaan narkoba. Dalam hal ini status sekolah kebanyakan responden adalah swasta (42%) sedangkan survei sebelumnya adalah sekolah negeri (45%). Proporsi dari jumlah sekolah negeri berkurang dibandingkan dengan survey sebelumnya, baik di tingkat SMP dan SMA. Yaitu SMP dari 51% (2011) menjadi 36% (2016) atau SMA dari 49% (2011) menjadi 38% (2016), sementara itu jumlah yang berada di sekolah agama lebih besar proporsinya, naik dari

11% (2011) menjadi 24% (2016). Hal tersebut dapat dilihat pada penyalahgunaan narkoba di tingkat provinsi:

**Tabel I.2**

**Data Kerawanan Penyalahgunaan Narkoba Berdasarkan Provinsi di Indonesia Tahun 2016**

<b>No.</b>	<b>Provinsi</b>	<b>Jumlah Penduduk(jiwa)</b>	<b>Pravalensi (%)</b>	<b>Jumlah Penyalahguna (jiwa)</b>
1.	Jawa Barat	32.185.400	2,5	804.635
2.	Jawa Timur	27.189.100	2	543.782
3.	DKI Jakarta	7.026.400	7	491.838
4.	Jawa Tengah	23.376.700	1,9	444.157
5.	Sumatera Utara	9.839.100	3	195.137
6.	Banten	8.233.400	2,1	172.901
7.	Riau	4.787.564	2,1	100.539
8.	Sumatera Selatan	5.535.400	1,5	83.031
9.	Yogyakarta	2.593.000	2,8	72.604
10.	Lampung	3.024.300	2	60.486
11.	Bengkulu	5.925.300	1,4	53.328
12.	Aceh	3.309.500	0,9	46.333
13.	Sumatera Barat	1.045.136	1,4	44.941
14.	Kepulauan Riau	2.224.400	4,3	33.366
15.	Jambi	1.377.600	1,5	19.286
16.	Bangka Belitung	793.000	1,6	12.688

Sumber: dokumen BNN Republi Indonesia (data diolah)

Berdasarkan tabel I.3 dapat diketahui bahwa provinsi Jawa Timur yang merupakan provinsi terpadat kedua dengan jumlah penduduk 27.189.100 jiwa, menurut informasi dari BNN Republik Indonesia menyatakan pada tahun 2016 jumlah penyalahguna narkoba di Jawa Timur memiliki peringkat kedua setelah Provinsi Jawa Barat yang memiliki jumlah penyalahguna sebanyak 543.782 jiwa.

Narkoba memiliki efek buruk bagi individu maupun masyarakat, efek buruk yang di timbulkan seperti ketergantungan, gangguan mental dan menjadi perilaku kejahatan. Akibat yang di timbulkan masyarakat pada penyalahguna narkoba yaitu mengganggu kenyamanan lingkungan serta ketertipan, rasa takut akibat yang ditimbulkan penyalahgunaan narkoba ini merugikan harkat dan martabat bangsa. Masalah narkoba ini mempunyai mata rantai yang saling bertautan dan tidak dapat ditanggulangi secara parsial akan tetapi harus dalam konsteks simultan dan terpadu.

Menurut Daldiri (Widjaya, 1985:41) menyatakan adanya beberapa faktor-faktor yang menyebabkan penyalahgunaan narkotika dan ketergantungan obat yaitu ketergantungan pada obat juga berasal dari gengsi, masyarakat agar mampu diterima dalam kelompok tertentu, protes atau pemberontakan terhadap norma-norma sosial yang konvensional dan tertekan sosiokultural.

BNN Provinsi Jatim dalam mengatasi penyalahgunaan narkoba melakukan berbagai upaya, salah satunya Peraturan Walikota nomor 65 tahun 2014 tentang, Rencana Aksi Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Daerah Bidang Pencegahan, Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba Kota Surabaya yang merupakan turunan dari instruksi Presiden nomor 12 tahun 2011 tentang, Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN). Tujuan P4GN adalah untuk menurunkan jumlah penyalahgunaan narkoba, pelaksanaan program pencegahan penyalahgunaan narkoba tidak berdiri sendiri, akan tetapi kerjasama antar SKPD yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Pemuda dan Olahraga, Dinas

Kesehatan, dan BNN Kota Surabaya. pelaksanaan program pencegahan penyalahgunaan sesuai dengan salah satu strategi HIAP yaitu melakukan mitra antar sektoral (Stahl:2006).

Sedangkan program P4GN adalah singkatan dari program Pencegahan, Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba. Tujuan utama program P4GN adalah pemberdayaan segenap potensi yang ada di seluruh lapisan masyarakat agar secara sadar melakukan gerakan untuk menentang / menolak penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Program P4GN tidak hanya bersifat pencegahan bahayanya penyalahgunaan narkoba, akan tetapi meliputi kegiatan penegakkan hukum bagi penyalahguna narkoba dan kegiatan rehabilitasi bagi korban penyalahgunaan narkoba. Tugas koordinasi program P4GN tersebut secara nasional dilaksanakan oleh Badan Narkotika Nasional, dan koordinasi program P4GN pada tingkat provinsi dilaksanakan oleh Badan Narkotika Provinsi ([www.bnn.co.id](http://www.bnn.co.id) 16 november 2016).

BNN memiliki peranan penting dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi pada P4GN terkait pencegahan dan pemberantasan narkoba, BNN juga memiliki arahan kebijakan sebagai berikut: peningkatan sumber daya alam, pencegahan, sosial, koordinasi, kerjasama internasional, peran serta dari semua elemen masyarakat baik dari kalangan atas maupun bawah, penegak hukum, rehabilitasi, komunikasi,

informasi dan edukasi, pengawasan dan pengadilan (BNN 2009). Adapun arah kebijakan program P4GN yaitu: Menjadikan 97,2% penduduk Indonesia minim terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba melalui partisipasi aktif seluruh komponen masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia dengan menumbuhkan sikap menolak narkoba dan menciptakan lingkungan bebas narkoba. Menjadikan 2,8% penduduk Indonesia (penyalahgunaan narkoba) secara bertahap mendapat layanan rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial melalui rawat inap atau rawat jalan, serta mencegah kekambuhan dengan program *after care* (rawat lanjut). Menumpas jaringan sindikat narkoba sehingga ke akar-akarnya melalui pemutusan jaringan

sindikatan narkoba dalam dan/atau luar negeri, dan penghancuran kekuatan ekonomi jaringan sindikat narkoba dengan cara penyitaan aset yang berasal dari tindak pidana narkoba melalui penegak hukum yang tegas dan keras ([www.bnn.go.id](http://www.bnn.go.id) 16 november 2016)

Kebijakan P4GN (Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba) telah dilakukan dan disosialisasikan kepada masyarakat luas termasuk melibatkan instansi terkait. Dilihat dari arah kebijakan tersebut, maka dapat diketahui tujuan dari P4GN adalah terciptanya Negara Indonesia bebas dari narkoba. Namun dari data yang diperoleh masih ada kasus penyalahgunaan narkoba yang melibatkan lapisan masyarakat cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Dimana masih terdapat jumlah penyalahguna narkoba di tiap daerah khususnya di Jawa Timur yang tidak sedikit masyarakatnya menjadi korban penyalahguna narkoba.

Berdasarkan awal pembentukan kebijakan tersebut seharusnya kebijakan P4GN ini sudah terealisasi pada tahun 2015, akan tetapi kasus penyalahgunaan narkoba semakin marak terjadi. Saat ini upaya penanggulangan dilakukan oleh beberapa lembaga formal pemerintah yakni BNN, POLRI, Kemenkumham, Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kejaksaan Agung dan Kementrian dalam Negeri. Namun pada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) belum saling mempengaruhi terhadap kebijakan P4GN ini, karena dalam ruang lingkup yang sebenarnya hanya Polri dan BNN saja yang terkesan melaksanakan pemberantasan penyalahguna narkoba.

Pelaksanaan program P4GN di BNN Provinsi Jawa Timur terbagi beberapa kegiatan salah satunya kegiatan pemberdayaan daerah rawan, dimana kegiatan ini merupakan pemberdayaan mantan pecandu narkoba untuk diberdayakan menjadi masyarakat yang lebih baik. Kegiatan pemberdayaan daerah rawan ini dilaksanakan di desa Tonjung Kec. Burneh Kab. Bangkalan Provinsi Jawa Timur. Program



pemberdayaan daerah rawan, pada dasarnya berangkat dari pemikiran mencegah angka peredaran gelap narkoba melalui profesi para bandar narkoba dengan konsep pemberdayaan. Hal ini bertujuan untuk menekan angka penyalahgunaan narkoba. Menurut Payne (Adi 2008, hal 77-78) mengemukakan bahwa suatu pemberdayaan (*empowerment*), pada intinya ditunjukkan guna membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan dilakukan terkait pada diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan.

Kabupaten Bangkalan merupakan salah satu daerah di Jawa Timur yang menjadi peredaran gelap narkoba. Hal ini dijelaskan pada tabel dibawah ini tentang jumlah ungkap kasus pengedaran narkoba di Kabupaten Bangkalan :

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Ungkap Kasus Narkoba Kabupaten Bangkalan**

Tahun	Umur	Jumlah tersangka	Jumlah kasus	Barang bukti
2016	15- 17	3	76	506,00 Gram
	18-24	7		
	25-64	97		
2017	14	2	153	1,365,33 sabu 7,75 ganja 5 butir exca
	15-17	6		
	18-24	47		
	25-64	170		
2018	15-17	3	93	211,80 Gram
	18-24	19		
	25-64	117		

Sumber Reserse Narkoba Polda Madura tahun 2018

Hal ini tidak terlepas dari pemakaian narkoba di luar indikasi medik, tanpa petunjuk atau resep dokter, pemakaiannya bersifat patologik (menimbulkan kelainan) dan menimbulkan hambatan dalam aktivitas di sekolah, rumah, tempat kerja dan lingkungan sosial. Di wilayah Tonjung terdapat kelompok masyarakat yang merupakan mantan pecandu narkoba, sehingga wilayah Tonjung menjadi sasaran utama dari program pemberdayaan daerah rawan BNN Provinsi Jawa Timur yang selanjutnya dijadikan sebagai *pilot project* dalam melaksanakan program tersebut. Bahwasannya terdapat 80% warga Bangkalan pernah menjadi korban penyalahgunaan narkoba. Sehingga program ini diselenggarakan untuk menekan angka penyalahgunaan narkoba kembali oleh mantan pecandu narkoba. Hal ini dilakukan dengan membentuk sebuah komunitas yang dimana mantan pecandu narkoba tersebut diberdayakan dengan cara dilatih untuk menemukan *passion* yang mereka miliki. Kegiatan pemberdayaan daerah rawan bertujuan memberikan bantuan modal kerja, sarana atau alat keterampilan bagi warga, serta memberikan alternatif kegiatan ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan. Pemberdayaan juga bertujuan agar warga sasaran program tidak lagi tertarik dengan bisnis ilegal narkoba, hal ini dilakukan oleh BNNP Jawa Timur sebagai mentor untuk menjadikan masyarakat bebas narkoba.

Pada penelitian yang ditulis oleh Alia Yulinda (2013) mengenai, “Proses Pelaksanaan Program Pemberdayaan Alternatif Masyarakat Perkotaan Badan Narkotika Nasional di RW 007 Komplek Permata, Jakarta Barat” sebagai perbandingannya, Alia Yulinda mengkaji tentang bagaimana proses pelaksanaan sebuah program penanganan masalah sosial yang dilakukan Badan Narkotika Nasional dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba (P4GN). Upaya tersebut dilakukan melalui program pemberdayaan alternatif dengan sasaran wilayah Komplek Permata, Kelurahan Kedaung Kaliangke, Jakarta Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pemberdayaan alternatif masyarakat perkotaan yang dilakukan di Komplek Permata telah berjalan sesuai

dengan konsep pemberdayaan masyarakat (Aliya Yulinda, 2013). Aliya Yulinda menyebutkan bahwa dalam upaya pelaksanaan program pemberdayaan alternatif masyarakat perkotaan merupakan salah satu bentuk program pemberdayaan masyarakat yang melakukan upaya pembinaan dan pemberdayaan masyarakat pada kawasan daerah rawan narkoba.

Kesimpulan dari penelitian yang ditulis oleh Aliya Yulinda menunjukkan adanya dalam program pemberdayaan alternatif masyarakat perkotaan bertujuan menekan jumlah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Selain itu tujuan dari program ini adalah untuk menjadikan masyarakat yang kreatif dan mandiri dalam perekonomian sehingga tidak terjerumus dalam penggunaan narkoba kembali.

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini yaitu pada penelitian sebelumnya peneliti mengkaji proses pelaksanaan pada program pemberdayaan alternatif masyarakat perkotaan di RW 007 kompleks Permata Jawa Barat, sedangkan penelitian ini berfokus pada evaluasi implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Madura yang termasuk kedalam program P4GN yang di selenggarakan oleh BNN serta pencapaian hasil program. Sesuai dengan permasalahan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji mengenai bagaimana evaluasi implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan Provinsi Jawa Timur .

Terungkapnya kasus diatas dapat menjadi indikator maraknya penyalahgunaan narkoba di lingkungan madura dan dapat memberi petunjuk bahwa kebijakan BNN Jawa Timur saat ini lemah dalam menghadapi permasalahan tersebut. penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang pencegahan narkoba dengan mengambil judul.

## STUDI EVALUASI IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERDAYAAN DAERAH RAWAN NARKOBA DI KELURAHAN TONJUNG KECAMATAN BURNEH KABUPATEN BANGKALAN PROVINSI JAWA TIMUR

Maka dari itu dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah :

### **1.2 RUMUSAN MASALAH :**

1. Bagaimana Implementasi tentang program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan Provinsi Jawa Timur oleh BNN?
2. Apa saja determinan yang berpengaruh pada program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan Provinsi Jawa Timur oleh BNN?

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Untuk mengevaluasi program tersebut dan mengetahui faktor-faktor determinan yang mendukung implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan Provinsi Jawa Timur oleh BNN

### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

#### **1.4.1 MANFAAT PRAKTIS:**

Memberikan gambaran dan informasi tentang faktor-faktor determinan yang mendukung implementasi program. Maka penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan kepada para pelaksana yaitu BNN dalam pelaksanaan program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tonjung kecamatan burneh kabupaten madura dengan melakukan peningkatan pada variable yang mendukung implemenatsi program dan memperhatikan yang menghambat impelementasi program.

#### **1.4.2 MANFAAT AKADEMIS**

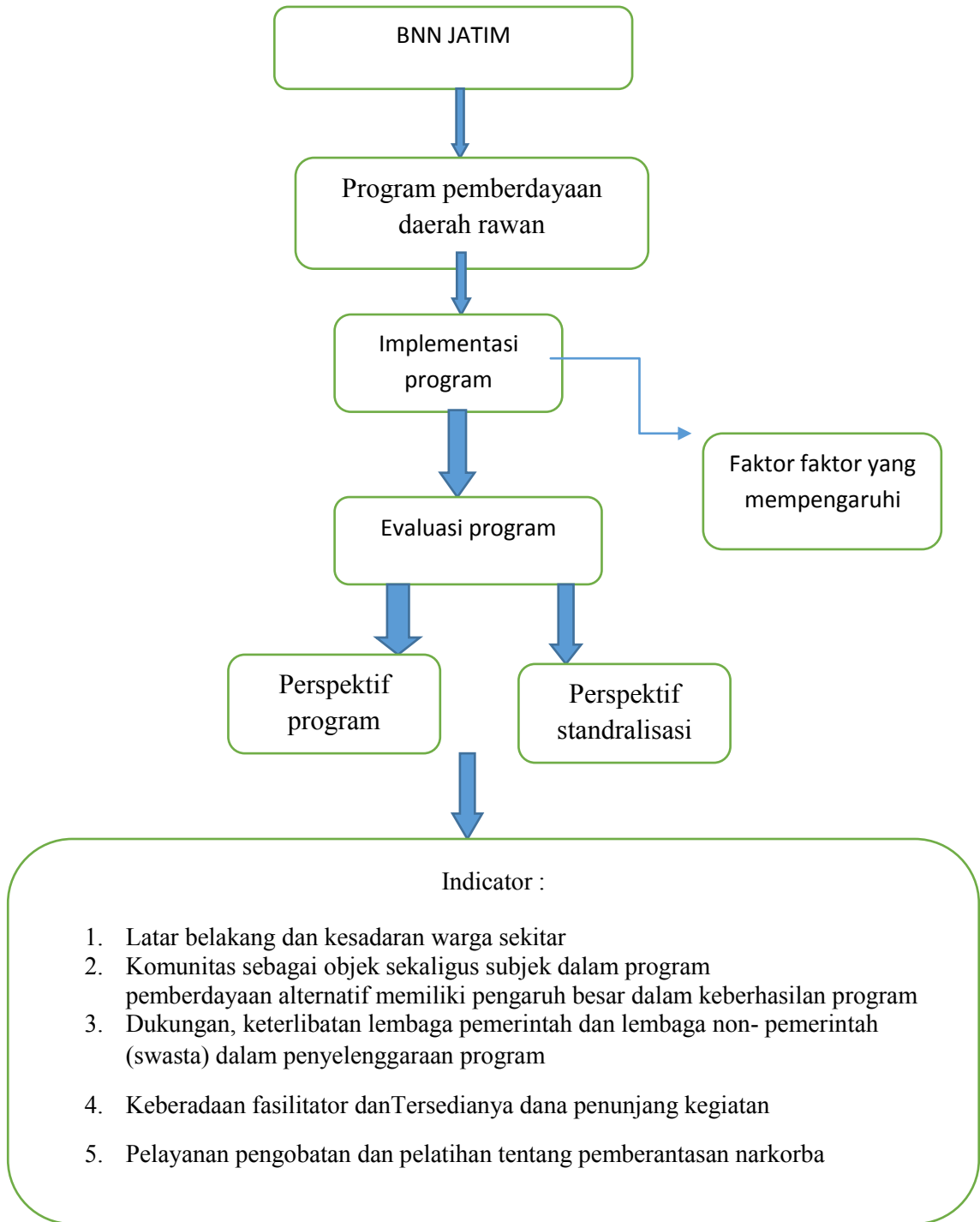
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu mengetahui bagaimana evaluasi implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba tersebut, Menjadi sumber masukan bagi implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan Madura oleh BNN Memberikan sumbangan bagi perkembangan Studi Ilmu Administrasi Negara khususnya berkaitan dengan kajian implementasi kebijakan publik. Dengan demikian akan menjadi sumber masukan bagi implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan Madura oleh BNN Memberikan sumbangan bagi perkembangan Studi Ilmu Administrasi Negara khususnya berkaitan dengan kajian implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan akademis yang komprehensif untuk mengaplikasikan serta menjembatani antara kajian teoritis dalam studi implementasi dengan fenomena empiris di lapangan.

#### **1.5 TINJAUAN TEORITIK**

BNN Jatim melaksanakan program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tonjung kecamatan burneh kabupaten madura. Dalam program-program tersebut terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi program. Setelah program-program tersebut dilaksanakan perlu dilakukan evaluasi program untuk mengetahui bagaimana implementasi program-program tersebut. Evaluasi program dapat dipandang berdasarkan perspektif program dan perspektif strandalisasi, tetapi penelitian ini lebih menekankan pada perspektif memberikan pelatihan kepada masyarakat. Evaluasi program tersebut bertujuan untuk mengetahui empat hal utama, yaitu efisiensi, efektivitas, mutu dan kegunaan, untuk mengetahui keberhasilan dari implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba. Kerangka konseptual merupakan pedoman yang akan digunakan

sebagai dasar dalam melakukan secara ilmiah. Penelitian tentang factor -faktor determinan yang mendukung impementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Kelurahan Tonjung ini juga akan menggunakan berbagai teori yang relevan , sebagai acuan. Kerangka konseptual yang akan digunakan dalam penelitian ini akan di paparkan seperti berikut :

**KERANGKA KONSEPTUAL :**



### 1.5.1 IMPLEMTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Sebelum membahas implementasi kebijakn public, akan dijelaskan terlebih dahulu tentang kebijakan public. Ketika suatu kebijakan yang dilaksanakan tidak sesuai tujuan dan gagal mencapai efektivitas yang diinginkan, maka saat itulah evaluasi harus dilaksanakan. Menurut Dunn (2003), evaluasi membuahkn pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benarbenar dihasilkan. Suatu kebijakan diharapkan akan mencapai tujuan yang diinginkan dan pada akhirnya akan mengatasi permasalahan yang timbul dalam masyarakat. Kebijakan publik yang dibuat dan diimplementasikan untuk menyelesaikan permasalahan, ada kalanya tidak mencapai tujuan yang diinginkan oleh kebijakan tersebut. Hal tersebut dapat disebabkan oleh tidak tepatnya kebijakan dalam menyelesaikan suatu permasalahan ataupun kebijakan yang dibuat sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan permasalahan yang ada di masyarakat. Pada saat itulah evaluasi kebijakan harus dilakukan untuk dapat merumuskan kembali permasalahan dan menghasilkan suatu alternatif kebijakan ataupun memperbaiki kebijakan yang sudah ada. Evaluasi kebijakan merupakan bagian dari siklus kebijakan. Siklus kebijakan itu sendiri pada umumnya meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan (Nakamura & Smallwood, 1980). Meskipun evaluasi merupakan siklus tersendiri dalam analisis dan proses pembuatan kebijakan, namun siklus tersebut saling bergantung dan saling mempengaruhi. Menurut Nugroho (2004), sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Oleh karena itu, pada evaluasi kebijakan secara keseluruhan akan mengevaluasi perumusan kebijakan, mengevaluasi implementasi kebijakan dan mengevaluasi lingkungan kebijakan yang akan mempengaruhi kebijakan dalam mencapai tujuannya. Penelitian ini bermaksud melakukan evaluasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba didesa tanjung kecamatan burneh kabupaten madur



## 1.5.2 TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

### 1.5.2.1 LANDASAN PEMIKIRAN WILLIAM N.DUNN TENTANG ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan.<sup>1</sup> proses pembuatan kebijakan menurut William N. Dunn adalah metodologi sebagai analisis kebijakan, metodologi yang digunakan disini adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Metodologi yang digunakan adalah metodologi deskriptif dan normatif. Dalam metodologi yang dimaksud disini diambil dengan memadukan berbagai elemen dari berbagai disiplin ilmu diantaranya ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, dan filsafat. Analisis kebijakan dengan metodologi deskriptif diambil dari ilmu-ilmu yang bersifat tradisional (misalnya, ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. Adapun yang bersifat normatif adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini, dan masa mendatang.<sup>2</sup> Mengenai kebijakan yang dikaitkan dengan proses kebijakan, disini anggota-anggota badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif bersama dengan warga negara yang memiliki peranan dalam keputusan-keputusan publik, dapat menggunakan hasil-hasil analisis kebijakan untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya.<sup>3</sup> Metodologi analisis kebijakan menyediakan informasi yang digunakan untuk menjawab lima macam pertanyaan :<sup>4-5</sup>

---

<sup>1</sup>Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences* (New York; American Elsevier Publishing Co.,1971) Hal 1. Dalam buku Dunn N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Hal 1.

<sup>2</sup>Dunn N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Hal 3.

<sup>3</sup>Ibid., Hal 1-2.

<sup>4</sup>Ibid., Hal 17.

1. Apa hakekat permasalahan?
2. Kebijakan apa yang sedang atau pernah dibuat untuk mengatasi masalah dan apa hasilnya?
3. Seberapa bermakna hasil tersebut dalam memecahkan masalah?
4. Alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk menjawab masalah?
5. Hasil apa yang dapat diharapkan?

Kemudian jawaban dari pertanyaan diatas membuahkan tentang informasi masalah kebijakan, diantaranya:

1. Masalah kebijakan (*policy problem*)
2. Masa depan kebijakan (*policy future*)
3. Aksi kebijakan (*policy action*)
4. Hasil kebijakan (*policy outcome*)
5. Kinerja kebijakan (*policy performance*)

Kelima tipe informasi yang relevan dengan kebijakan dan lima prosedur analisis kebijakan saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain. Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah yang dialami manusia, diantaranya perumusan masalah (*definisi*) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan, peramalan (*prediksi*) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternative kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu, rekomendasi (*persepsi*) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah, pemantapan (*deskripsi*) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternative kebijakan, dan yang terakhir evaluasi yaitu

---

<sup>5</sup>Winarti, Riska Widya. 2011. *Implementasi Program Pemberdayaan Perempuan Pengembang Ekonomi Lokal Plus (P3EL)*. Skripsi Ilmu Administrasi Negara-FISIP-UNAIR, Surabaya,

menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.<sup>6</sup>

Dalam bukunya William N Dunn mengatakan bahwa proses analisis kebijakan merupakan serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politisi, aktifitas politis yang dimaksud disini adalah proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahapan yang saling berkaitan satu sama lain dan diatur menurut urutan waktu, yaitu:<sup>7</sup>

1. Penyusunan agenda
2. Formulasi kebijakan
3. Adopsi kebijakan
4. Implementasi kebijakan
5. Penilaian kebijakan

#### **1.5.2.2 PEMIKIRAN WILLIAM N. DUNN TEHADAPA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Pada pemikiran William N Dunn menjelaskan mengenai implementasi kebijakan yang telah dijelaskan dalam lima fase menurut William N Dunn bahwa implelementasi kebijakan dijelaskan bahwa kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi kebijakan dimungkinkan banyak badan yang secara teratur memantau hasil serta dampak dari kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan pada berbagai bidang. Pada implementasi kebijakan diperlukan pemantauan dari kebijakan yang telah diimplementasikan tersebut, pemantauan disini membantu menilai dari segi tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan serta rintangan

---

<sup>6</sup>Dunn N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press. Hal 19-20

<sup>7</sup>Ibid., Hal 24.

dari implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggungjawab pada setiap tahap kebijakan.<sup>8</sup>

Pada implementasi kebijakan ada beberapa hal penting yang harus diperhatikan, yaitu dalam implementasi kebijakan harus adanya komunikasi yang terjalin antara pembuat kebijakan dan penerima kebijakan. hal ini menjadi penting sebab keberhasilan dari implementasi kebijakan adalah adanya komunikasi yang terjalin dengan baik. Sebagai contohnya pada penelitian ini adalah, pemerintah sebagai pembuat kebijakan mengimplementasikan kebijakan kepada masyarakat kota Surabaya. Maka harus ada komunikasi yang baik yang terjalin antara pemerintah yang disini adalah pembuat kebijakan serta masyarakat. Komunikasi yang baik disini terkait apakah kebijakan berupa Perda yang diimplementasikan kepada masyarakat telah dilakukan dengan baik atau ada hambatan-hambatan tertentu, sebab disini yang merasakan kebijakan tersebut berhasil atau tidak adalah masyarakat. Jika nantinya kebijakan tersebut ternyata tidak diimplementasikan dengan baik maka masyarakat akan mengkomunikasikan hal ini kepada pemerintah. Kedua, adalah sumberdaya seperti yang disebutkan oleh pemikiran William N Dunn dalam pemikirannya mengenai implementasi kebijakan bahwa adanya sumber daya disini adalah penerima kebijakan tersebut dikelompokkan, dimulai dari siapa yang menerima kebijakan tersebut dan siapa yang tidak menerima, lebih kepada porsi dari kebijakan yang telah diimplementasikan, siapa saja yang mendapatkannya dan yang tidak mendapatkan kebijakan tersebut. Ketiga, yang penting disini adalah struktur dari birokrasi, dimana pemerintah yang membuat kebijakan dan sampai pada implementasi kebijakan, harus ada kejelasan dari kebijakan tersebut, dan sikap dari pemerintah sendiri dalam implementasi kebijakan pada masyarakat.

Dalam perspektif politik implementasi kebijakan dalam pemikiran William N Dunn dapat dijelaskan sebagai berikut:

---

<sup>8</sup>Dunn N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Hal 28

1. Komunikasi: hubungan antara aktor kebijakan, yang pada penelitian ini hubungan antar aktor yang dimaksud adalah pembuat dan pelaksana kebijakan, pelaksana kebijakan, penerima kebijakan.
2. Sumber Daya: kaitan sumber daya dengan penelitian ini adalah bagaimana kebijakan berupa Perda ini dapat didistribusikan kepada siapa saja, dan siapa yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan tersebut, dan pihak mana saja yang dirugikan atau tidak mendapatkan dampak positif dari kebijakan ini.
3. Struktur Birokasi: pada struktur birokrasi disini dapat dijabarkan yaitu, siapa saja yang terlibat dalam struktur atau kepentingan serta bagaimana koordinasi didalamnya.

Implementasi kebijakan public sebagai salah satu aktivitas selama proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri, itula sebabnya implementasi kebijakan public, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan public, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku tachjan (2006:ix) bahwa studi kebijakan public tersebut dapat dipahami dari dua perspektif, yakni:<sup>9</sup>

Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya sesuai visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, prespektif administrative, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan system, prosedur, dan mekanisme seras kemampuan para pejabat publik di dalam menterjemahkan dapat menerapkan kebijakan publik, sehingga visi harapan yang di inginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspetif tersebut secara perimbangan dan menyeluruh akan kita lebih

---

<sup>9</sup>Tahir, M.SiDr.Arifin. Tahun 2014. *kebijakan publik & transparansi penyelenggaraan pemerintah daerah*. Bandung : penerbit alfabeta

mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujudkan.<sup>10</sup>

Disisi lain, Tachjan ( 2006 : 63 ) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan public, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik, dan dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi ( birokrasi ) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi public sebagai ilmu<sup>11</sup>

Pandangan tersebut mengarahkan kita bahwa produk kebijakan apapun yang akan di implementasika haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan public tersebut, baik dari prospektif politik maupun dari prospektif administrative secara seimbang. Hal ini sebagai pertimbangan mendasar yang prinsip dan substansial bahwa setiap kebijakan sejak dirumuskan. Di impleemntasikan, sampai tahapan evaluasi pasti bersinggungan dengan perbedaan kepentingan dalam tataran politik, akan tetapi harus pula membuat kita semakin proaktif dalam mewujudkan nyatakan pelaksanaan kebijakan berdasarkan system, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public sebagai wujud kehandalan dalam prospektif administrative kebijakan itu sendiri.<sup>12</sup>

Dun (1981 : 56), memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai berikut: *policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical*. Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal tersebut disebabkan karena ia terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*) dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik

---

<sup>10</sup>ibid , hal 52

<sup>11</sup>ibid , hal 53

<sup>12</sup>ibid, hal 53

lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Dengan demikian, konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Ini menunjukkan bahwa proses implementasi pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasilnya tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa apa kalau tidak di implementasikan. Oleh sebab itu, tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.<sup>13</sup>

Sementara itu, Josy Adiwisatra dalam prolognya pada buku Tachjan (2006: xii) mengesahkan, bahwa : implementasi kebijakan merupakan suatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi macam kertas apabila tidak berhasil dilaksanakan. Selanjutnya, masih menurut Josy Adiwisatra dalam prolognya pada buku Tachjan (2006: xiv) bahwa: keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.<sup>14</sup>

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti halnya pasal – pasal sebuah undang – undang legislative, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan , atau keluarnya standart peraturan , dan konsekuensidari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkin kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa impelementasi kebijakan pada substansiya adalah cara tepat

---

<sup>13</sup>ibid, hal 53

<sup>14</sup>ibid, hal 54

untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Untuk lebih mengimplementasikan kebijakan public Nugroho ( 2003 : 158 ) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program – program, dan melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan public tersebut.<sup>15</sup>

Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat di implementasikan, amka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program, yang realitas, sehingga dapat memenuhi kepentingan public. Sementara itu Abdul Wahab ( 1997 : 53 ) mengatakan abhwa impelementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang – undang, namun dapat pula berbentuk perintah – perintah atau keputusan –keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradialn lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan / sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur / mengatur proses implementasinya.<sup>16</sup>

Ini berarti bahwa setelah suatu keputusan diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana keputusan itu di implementasikan. Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya ini berarti antara pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia – sia belaka, karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada action intervention (Naihasy,2006). hal ini menunjukkan bahwa implemenyasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam pengambilan kebijakan. Van Horn (Wahav,1997) mengartikan implementasi sebagai tindakan – tindakan yang dilakukan oleh baik individu –

---

<sup>15</sup>ibid, hal 55

<sup>16</sup>ibid , hal 55



individu / pejabat – pejabat atau kelompok – kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan ada pencapaian tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan.<sup>17</sup>

Selanjutnya Nugroho (2003:163) menjelaskan bahwa manajemen kegiatan implementasi kebijakan dapat disusun secara berurutan melalui tahapan – tahapan sebagai berikut:

- Implementasi strategi (pra implementasi)
- Pengorganisasian
- Penggerakkan dan kepemimpinan
- pengendalian<sup>18</sup>

untuk jelasnya dapat dilihat pada table dibawah ini:

**TABEL 1.4**  
**Manajemen Kegiatan Impelementasi Kebijakan**

No	Tahap	Isu Penting
1	Impelementasi Strategi ( pra impelementasi	Menyesuaikan struktur dengan strategi Melembagakan strategi Mengoperasikan strategi
2	Pengorganisasian	Desain organisasi dan Struktur organisasi Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan Integrasi dan koordinasi Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia Hak, wewenang, dan kewajiban Pendelegasian Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusai

<sup>17</sup>ibid, hal 55

<sup>18</sup>ibid, hal 59

		Budaya organisasi
3	Penggerakan kepemimpinan	Efektivitas kepemimpinan Motivasi Etika Mutu Kerja sama tim Komunikasi organisasi Negosiasi
4	Pengendalian	Desain pengendalian System informasi manajemen Pengendalian anggaran / keuangan audit

Sumber: kebijakan publik dan transparansi penyelenggaraan pemerintah daerah, penerbit ALFABETA BANDUNG<sup>19</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa inti dari pada implemmentasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Selain itu, yang penting juga diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom di dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal – hal yang bersifat khusus yang ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan sentralistis atau dari atas ke bawah. Sehubungan dengan itu, Abiding menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dari sukar diprediksikan. Hal ini sejalan dengan Salusi ( 2003 : 431 ) yang menyetir pandangan

---

<sup>19</sup>ibid, hal 59

dari Alexander tentang masalah yang sering dijumpai dalam melaksanakan suatu strategi, yaitu :<sup>20</sup>

1. jangka waktu pelaksanaan lebih lama dari yang direncanakan, koordinasi tidak berjalan secara efektif, pelaksana tidak memiliki keetrampilan yang memadai, factor eksternal kurang terkontrol dan sering dilupakan.
2. Kualitas kepemimpinan yang kurang memadai, sehingga pengarahan, instruksi kepada karyawan sering tidak tepat, pelatihan yang di isyaratkan jarang dilakukan, monitoring atas pelaksanaan tugas eselon bawah sangat lemah.

Selain itu masalah lain yang sering muncul sehingga implementasi sering mengalami hambatan yaitu dalam proses perumusan kebijakan, biasanya terdapat asumsi generalisasi dan simplifikasi yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan akibatnya adalah, adanya kesenjangan antara apa yang dirumuskan dan apa yang dilaksanakan.

Kesenjangan ini menurut Warnham (dalam Salusu, 2003 : 432) disebabkan oleh :

1. Tidak tersedia sumber daya saat dibutuhkan
2. Kurangnya informasi
3. Tujuan-tujuan dari organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyesuaikannya.

Selain itu kesenjangan sering terjadi disebabkan :

1. Karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya
2. Karena mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan (Abidin, 2004 : 207).

### **1.5.2.3 MODEL GEORGE C. EDWARDS III**

Edward III mengemukakan *in our approach to the study of policy implementation we begin in the abstract and ask : what are the precondition for*

---

<sup>20</sup>ibid, hal 60

*succsesful policy implementation? Wha are primary obstacles to succsesfull policy implementation?"*

Untuk menjawab pertanyaan penting itu maka Edwards III (1980 :10 ) mempertimbangkan empat faktor untuk mengimplementasikan kebijakan public yaitu, *communication, resourches, dispotition or attitudes and beraucratic structure*. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor memahami apa yang harus dilakukan. Setiap tujuan dan sasaran kebijakan harus disosialisasikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Disisi lain keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang berupa sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Sumberdaya manusia harus memiliki watak dan karakteristik seperti komitmen kejujuran sifat demokratis dan lain-lain. Apabila implementor memiliki watak dan karakteristik yang baik, ia akan dapat menjalankan kebijakan yang baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Selain keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh struktur birokrasi yang baik. Salah satu struktur yang baik dalam organisasi adalah, adanya prosedur operasi yang standart. Standar inilah yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam setiap bertindak.

Berdasarkan skema yang diajukan oleh Grindle tersebut, maka dapat kita ketahui bahwasanya dalam mengukur keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua faktor yaitu konten kebijakan dan konteks kebijakan.

Adapun dua pertanyaan yang harus dijawab dalam pengimplementasiannya. Dua pertanyaan ini ialah :

- a. Apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya?
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai?

Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :

- (a) *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
- (b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi

Pendapat lain tentang implementasi kebijakan publik adalah dari Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983). Dalam bukunya yang berjudul “*Implementation and Public Policy*”, awalnya mereka mengajukan pembentukan model implementasi yang bersifat Top Down. Namun, dalam perkembangannya mereka mulai memasukkan unsur bottom up ke dalam metodologinya. 68

Menurut Mazmanian dan Paul A. Sabatier ada tiga kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni :

- (a) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*).
- (b) Variabel Intervening, Variabel ini terdiri dari kemampuan kebijakan/undang-undang menstrukturkan implementasi, dan variabel-variabel non-kebijakan/ variabel lingkungan.
- (c) Variabel Dependen : Proses Implementasi.

Berdasarkan model implementasi kebijakan yang diajukan oleh Mazmanian dan Sabatier, nampaknya model ini lebih kompleks karena mampu menjangkau semua variabel yang secara rasional mempengaruhi proses implementasi beserta hasilnya. Model ini memudahkan pemahaman peneliti-peneliti tentang bagaimana seharusnya merancang struktur proses implementasi, faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi implementasi.

Dari 3 kelompok variabel tersebut, adapun tiga isu pokok mengenai implementasi menurut Sabatier dan Mazmanian adalah :

- a. Sejauhmana tindakan-tindakan badan-badan implementasi dan kelompok sasaran konsisten dengan tujuan-tujuan/sasaran-sasaran yang dinyatakan resmi oleh dokumen-dokumen pendukung resmi lainnya?
- b. Sejauhmana tujuan-tujuan yang dapat dicapai dan sejauhmana dampak yang dihasilkan sesuai dengan tujuan kebijakan?
- c. Faktor-faktor utama apakah yang mempengaruhi keluaran-keluaran (outputs) dan dampak-dampak kebijakan? Adakah keluaran-keluaran atau dampak-dampak lain yang secara politik cukup penting?

d. Bagaimana kebijakan tersebut diformulasi ulang berdasarkan pengalaman implementasi sebelumnya?

Berikut merupakan gambaran kerangka konseptual menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli :

Menurut Donald P. Warwick, dalam pelaksanaan suatu rencana/kebijakan pasti ada keterkaitan antara perencanaan dan implementasinya. Keterkaitan ini tidak dapat dipisahkan dan diabaikan. Pada proses implementasi, ada berbagai kekuatan yang akan mempengaruhi pelaksanaan program/proyek baik yang mendorong, mendukung, dan memperlancar pelaksanaan program/proyek atau bahkan menghambat dan memacetkan pelaksanaan program/proyek.

Menurut Warwick, ada dua faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu program atau proyek. Dua faktor ini ialah : faktor pendorong (*facilitating condition*), dan faktor penghambat (*impeding condition*). Faktor yang mendukung keberhasilan implementasi ialah:

- a. Komitmen pimpinan politik , Adanya komitmen dari pimpinan pemerintahan dalam pelaksanaan suatu proyek menjadi hal yang utama,karena pimpinan politik adalah yang memiliki kekuasaan di daerah
- b. Kemampuan organisasi
- c. Hal ini diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya, seperti yang telah ditetapkan oleh salah satu unit organisasi.
- d. Komitmen para pelaksana (implementer)
- e. Kesiediaan dan kemauan bawahan untuk mengerjakan dan melaksanakan sebuah kebijakan yang telah disetujui bervariasi.hal ini dipengaruhi oleh faktor budaya, psikologis, dan birokratisme.
- f. Dukungan dari kelompok kepentingan
- g. Implementasi kebijakan lebih sering mendapat dukungan dari kelompok kepentingan dalam masyarakat manakala mereka terkait langsung dengan kebijakan.

Ide dasarnya dalam model David C. Korten adalah penempatan masyarakat sebagai fokus utama sekaligus pelaku utama pembangunan, bukan sekedar

pemaksimalan manfaat. Sementara peran pemerintah bukan lagi semata sebagai penyedia manfaat dan layanan namun lebih pada fasilitator yang memungkinkan tumbuhnya prakarsa dan kemandirian masyarakat. Adapun tiga komponen utama yang saling berinteraksi dalam proses implementasi program dengan pendekatan David C. Korten adalah masyarakat, program, dan organisasi pelaksana program. Tiga komponen ini harus saling berinteraksi secara kolaboratif dalam proses salingbelajar untuk mencapai kesesuaian satu sama lain. Proses interaksi kolaboratif yang digambarkan Korten adalah sebagai berikut : Strategi yang digunakan untuk mencapai kualitas masyarakat tersebut bersifat teoritik. Menurut Korten, pencapaian ini dapat dicapai melalui pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas (*community-based resource management*), dengan cara :

- a. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri.
- b. Fokus utamanya adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin untuk mengelola, memobilisasi, dan mengawasi sumber-sumber yang terdapat dalam komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.
- c. Pendekatan ini mengharai perbedaan dan mentoleransi variabel lokal. Karenanya implementasi amat bersifat fleksibel dan menyesuaikan kondisi lokal.
- d. Menekankan pada *social learning process*, yang didalamnya terjadi interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan program, implementasi sampai pada evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada saling belajar.
- e. Budaya kelembagaan ditandai adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi yang berinteraksi satu sama lain guna memberikan umpan balik yang membantu tindakan koreksi diri. Dengan demikian keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertikal dan stuktur horizontal dapat diwujudkan.
- f. Pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrasi, LSM, dan satuan lembaga tradisional yag mandiri, baik untuk mencapai keseimbangan antara struktur vertical dan horizontal dalam masyarakat.

Implementasi kebijakan merupakan proses yang rumit dan kompleks. Namun, dibalik kerumitan dan kompleksitas tersebut, implementasi memegang peran penting dalam proses kebijakan. Tanpa ada implementasi, program-program dan kebijakan hanyalah menjadi dokumen resmi di meja para pembuat kebijakan saja.

### 1.5.3 FAKTOR-FAKTOR PENENTU

Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tonjung kecamatan burneh kabupaten madura, maka dari segi pelaksana dilakukan analisis menggunakan model G. Shabbir Cheeme dan Dennis A. Rondinelli, dan dari segi kelompok sasaran dilakukan dengan mengelaborasi teori yang dikemukakan oleh Grindle yaitu diambil faktor dukungan kelompok sasaran. Dengan badan atau instansi pemerintahan lain. Pada akhirnya pemilihan faktor-faktor yang digunakan ini dapat dimanfaatkan untuk mengkaji, mengukur keberhasilan program, dan memberi masukan pada para pelaksana program pemberdayaan daerah rawan narkoba didesa tanjung kota madura. Selanjutnya, model Grindle digunakan untuk menganalisis faktor dukungan kelompok sasaran yang tidak ada dalam model G. Shabbir Cheeme dan Dennis A. Rondinelli. Penelitian ini berusaha menjelaskan hubungan antara pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi dan tipe manfaat yang diperoleh. Dengan begitu akan diketahui seberapa cocok dan baik implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba didesa tanjung kabupatenmadura bagi kelompok sasaran.

#### 1.5.3.1 FAKTOR KOMUNIKASI

Edwards III ( 1980 : 10 ) menegaskan : *for implementation to be affective, those whose responsibility it is to impement a decition must know what they are supposed to do. Are those to implement policies must be transmited to the appropriate personal, and they must be clear. Accurate and consistent. If the policies decision, makers wish to be eimplemented are not clearly specified, the may be misunderstood by those at whome they are directed. Obviously , confusion by*



*implementers about what to do in increases the chances that they will not implement a policy ad those who passed or ordered it intended.*<sup>21</sup> Dalam faktor komunikasi disini dijelaskan bahwa implementasi kebijakan yang baik dan berjalan secara efektif, maka para implementator harus bertanggung jawab serta mengetahui terhadap implementasi sebuah kebijakan. Setiap perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang – orang yang mampu.

Faktor komunikasi disini ditujukan untuk sebuah acuan agar pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa saja yang akan dikerjakan. Jika faktor komunikasi ini tidak dijalankan dengan baik maka hasilnya pun tidak akan sempurna seperti contohnya, implementasi kebijakan akan mengalami hambatan dalam pelaksanaan. Maka faktor komunikasi disini sangatlah dibutuhkan untuk mengetahui apa yang harus dilakukan para implementator. Implementator disini mempunyai tugas tidak hanya sekedar mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi pada intinya para implemetator harus mempunyai pemahaman yang kompleks terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Ripley dan Franklin ( dalam Tangkilisan, 2003 : 21) mengemukakan :<sup>22</sup>

1. Perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya
2. Perspektif kelancaran rutinitas
3. Perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Sedangkan menurut Gogin at al., (dalam Tarigan, 2007 :23):<sup>23</sup>

1. Dorongan dan pkasaan pada tingkat federal
2. Kapasistas pusat
3. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah

Nugroho mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan

---

<sup>21</sup>ibid, hal 62

<sup>22</sup>ibid, hal 64

<sup>23</sup>ibid, hal 63

ditentukan oleh derajat implementasi dari kebijakan tersebut.<sup>24</sup>

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif jika pelaksana program mengetahui apa yang harus dilaksanakannya. Aspek komunikasi yang diteliti dalam implementasi Program pemberdayaan daerah rawan narkoba dilakukan dengan mengkolaborasi aspek sifat komunikasi internal menurut Cheema dan Rondinelli dengan faktor komunikasi menurut Edward III. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaan program memerlukan ketersediaan perintah, arahan, dan petunjuk dari atasan tentang implementasi kebijakan harus disampaikan dan ditransmisikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada para pelaksana agar penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dalam komunikasi ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

#### **1.5.3.1.1 TRANSMISI**

Menurut Winarno sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Namun, dalam pelaksanaannya banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Oleh sebab itu, diperlukan transmisi informasi kepada para pelaksana dan kelompok sasaran dengan maksud agar pelaksana dan kelompok sasaran dapat mengetahui program yang dilaksanakan.

Dalam implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba diperlukan kecukupan petunjuk dan arahan dari BNN JATIM mengenai program serta kecukupan informasi mengenai siapa sajakah yang menerima petunjuk dan arahan tersebut. Hal ini diperlukan untuk mengetahui apakah proses transmisi yang

---

<sup>24</sup>ibid, hal 64

dilakukan telah sampai secara baik dalam kelompok sasaran atau hanya ditransmisikan kepada petugas lapangan saja

#### **1.5.3.1.2 KEJELASAN (Clarity)**

Kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Namun, dalam pelaksanaannya seringkali terjadi kekaburan instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana sesuatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah atau bertentangan dengan makna pesan awal. Dalam pelaksanaan Program pemberdayaan daerah rawan narkoba, diperlukan kecukupan informasi mengenai kejelasan tujuan, sasaran, dan substansi dari program oleh masyarakat. Hal ini diperlukan agar masyarakat tidak samar-samar dan salah penafsiran atas maksud dari dilaksanakannya program.

#### **1.5.3.1.3 KONSISTENSI**

Implementasi kebijakan yang baik selain membutuhkan komunikasi yang jelas namun perintah-perintah pelaksana harus konsisten agar tidak membingungkan pelaksana. Dalam hal ini berarti pesan tersebut harus memiliki kesesuaian antara informasi yang diberikan oleh pengirim pesan dengan petunjuk pelaksanaan yang telah ditetapkan. Tidak berubah-ubah dan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian – uraian sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa dalam mencapai keberhasilan program, aturan – aturan dan ketentuan yang telah jelas serta konsisten pada ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan. Hal ini dimaksudkan agar diantara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan terdapat keserasian dalam mengimplementasikan program dan hasilnya sesuai dengan apa yang diharapkan.

#### 1.5.3.1.4 KEPATUHAN DAN DAYA TANGGAP

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab (1991, mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program akan dilakukan atau dirumuskan). Bertolak dari penejelasan tersebut dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh bagaimana implementator memahami kejelasan isi kebijakan yang disampaikan untuk diteruskan kepada pelaksana. Selain itu keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kompleksitas kebijakan, konteks kebijakan, karakter lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan dan karakter pelaksana<sup>25</sup>

Menurut Tarigan , ( 2007 : 23 ) untuk mengukur kekuatan isi kebijakan dapat dilihat melalui;<sup>26</sup>

1. Besarnya dana yang dialokasikan
2. Bentuk kebijakan , yang memuat antara lain kejelasan kebijakan , konsistensi, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Menurut Nugroho ( 2003 : 174 ) isi kebijakan meliputi :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh isi kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. Siapa pelaksana program
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Selain itu Van Meter dan Van Horn ( dalam parsons, 2006 : 482 ) menyatakan bahwa “ studi implementasi perlu mempertimbangkan isi atau tipe kebijakan, karena itu efektivitas implementasi akan bervariasi diantara tipe dan isu kebijakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa factor utama

---

<sup>25</sup>ibid, hal 65

<sup>26</sup>ibid, hal 65

implementasi adalah perubahan kontrol dan pemenuhan, dan jika ada tingkat consensus yang tinggi dan tidak banyak dibutuhkan perubahan, maka implementasi kebijakan akan lebih sukses.<sup>27</sup>

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Faktor lain yang dimaksud adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, sifat instansi pelaksana, komunikasi antaer organisasi dan antar kegiatan yang dilajukan, sikap pelaksana dan lingkungan keekonomi, social, politik.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Faktor lain yang dimaksud adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, sifat instansi pelaksana, komunikasi antaer organisasi dan antar kegiatan yang dilajukan, sikap pelaksana dan lingkungan keekonomi, social, politik.

### **1.5.3.2 SUMBERDAYA ORGANISASI**

Sumberdaya merupakan faktor yang memegang peranan penting dalam mendukung keberhasilan implementasi program. Menurut Edward III, jika pelaksana kekurangan sumberdaya, maka pelaksanaa implementasi cenderung tiddak efektif. Hal ini senada dengan pendapat Van Meter dan Van Horn yang menyatakan bahwa sumberdaya sangat berpengaruh dalam pelaksanaan sebuah program. Keberhasilan proses impelementasi program sangat bergantung pada kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Dalam hal ini, sejauhmana sumberdaya yang ada dapat memadai dan mampu dioptimalkan pemakaiannya sesuai dengan kebutuhan yang ada,. Oleh sebab itu, sumberdaya haruslah diperhitungkan secara matang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah.

Menurut Cheema dan Rondinelli, sumberdaya yag dimaksud adalah sumberdaya yang ada dalam organisasi pelaksana yaitu sumberdaya dana.

---

<sup>27</sup>ibid

Sumberdaya dana yang mampu disediakan dan dioptimalkan sebaik mungkin akan mempengaruhi keberhasilan program. Mengenai sumberdaya dana dalam pelaksanaan program pemberdayaan daerah rawan narkoba akan dianalisis sebagai berikut:<sup>28</sup>

#### **1.5.3.2.1 KETERSEDIAAN SUMBERDAYA ANGGARAN**

Dalam implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba, digunakan pendekatan yang mengacu pada model Cheema dan Rondinelli yang memandang dana sebagai aspek yang mempengaruhi keberhasilan program. Tersedianya dan lancarnya aliran dana akan menentukan apakah program dapat dijalankan atau tidak karena tanpa dana, perlengkapan dan peralatan serta fasilitas penunjang lainnya tidak mungkin bisa disediakan.<sup>29</sup>

#### **1.5.3.2.2 KECAKUPAN PENGALOKASIAN ANGGARAN**

Dana dalam pelaksanaan program pemberdayaan daerah rawan narkoba karena selain sebagai biaya operasional kegiatan-kegiatan program dalam sosialisasi, pelatihan, pembimbingan, pemasaran, dan kegiatan lainnya juga diperlukan dana untuk memberikan alat-alat tertentu untuk membantu dalam menghasilkan sebuah produk. Selanjutnya, ketepatan penggunaan sumberdaya dana ini perlu diperhitungkan secara matang agar dapat dioptimalkan sebaik mungkin untuk menunjang keberhasilan program.

---

<sup>28</sup>Winarti, Riska Widya. 2011. *Implementasi Program Pemberdayaan Perempuan Pengembang Ekonomi Lokal Plus (P3EL)*. Skripsi Ilmu Administrasi Negara-FISIP-UNAIR, Surabaya diakses pada tanggal 25 desember 2016

<sup>29</sup>Winarti, Riska Widya. 2011. *Implementasi Program Pemberdayaan Perempuan Pengembang Ekonomi Lokal Plus (P3EL)*. Skripsi Ilmu Administrasi Negara-FISIP-UNAIR, Surabaya pada tanggal 25 desember 2016

### **1.5.3.2.3 KARAKTERISTIK DAN KAPABILITAS INSTANSI PELAKSANA**

#### **1.5.3.2.3.1 KETERAMPILAN TEKNIS DAN MANAJERIAL PETUGAS**

Sumberdaya staf baik secara kuantitas (jumlah) dan kualitas (kemampuan dan keahlian yang dimiliki) akan mempengaruhi proses implementasi. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi adalah penambahan jumlah staf dan implementor saja namun, kemampuan staf masih kurang atau bahkan tidak mencukupi, memadai, kompeten.

Karakteristik dan kapabilitas instansi pelaksana dalam implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di Desa Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Madura. Diteliti dengan mengacu pada model Shabbir Cheeme dan Rondinelli. Adapun aspek-aspek yang terdapat dalam faktor karakteristik dan kapabilitas instansi pelaksana adalah sebagai berikut:

#### **1.5.3.2.3.2 PENGALAMAN STAF PELAKSANA**

Pengalaman bekerja merupakan nilai tambahan bagi pelaksana program pemberdayaan daerah rawan narkoba. Semakin banyak pengalaman, maka semakin tinggi pula penguasaan teknis pelaksanaan program. Selain itu, pengalaman juga akan mempengaruhi tindakan pelaksana dalam menyelesaikan masalah yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan program.

#### **1.5.3.2.3.3 PENDIDIKAN TERAKHIR**

Tingkat pendidikan pelaksana turut memegang peranan penting menilai kualitas pelaksana dalam menjalankan tugasnya. Idealnya seseorang dengan tingkat pendidikan yang cukup mempunyai pengetahuan dan alur pikir yang baik. Hal ini tentu akan mempengaruhi jalannya program pemberdayaan daerah rawan narkoba dalam merencanakan strategi yang akan dilakukan sebelum, sedang maupun setelah program berjalan. Selain itu pendidikan terakhir juga berperan dalam proses penyampaian metode pendekatan kepada masyarakat dan penyampaian materi pelatihan. Hal ini dimaksud

agar aparat pelaksana dapat memberikan pelayanan terbaik kepada kelompok sasaran dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

#### **1.5.3.2.3.4 KETERAMPILAN TEKNIS DAN MANAJERIAL PETUGAS**

Menurut Agustino, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, kurang memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya, dalam diri setiap pelaksana dibutuhkan suatu pengalaman, keahlian khusus, metode pendekatan khusus, dan pengetahuan yang khusus dalam pengimplementasian program. Oleh sebab itu, dalam penelitian mengenai implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba akan diperlukan kecukupan jumlah aparat serta kemampuan aparat berupa pengalaman dan tingkat pendidikan formal pelaksana yang dapat mempengaruhi penyampaian metode pendekatan kepada masyarakat dan penyampaian materi pemberdayaan. Hal ini dimaksudkan agar aparat pelaksana dapat memberikan pelayanan terbaik kepada kelompok sasaran dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

### **1.5.3.3 DISPOSISI DALAM PELASANAAN PROGRAM**

#### **1.5.3.3.1 DUKUNGAN PUBLIK DALAM MENGIMPLEMENTASIKAN PROGRAM**

Dukungan publik dalam hal ini berkaitan dengan perhatian publik terhadap suatu permasalahan yang dihadapi. Menurut Wahab (2014), perhatian public terhadap suatu kebijakan cenderung mengikuti suatu siklus, dimana pada awal kebijakan tersebut diimplementasikan perhatian dan dukungan publik sangat tinggi dan cenderung menggebu-gebu, kemudian dukungan tersebut terus turun antara lain bisa



karena menyadari ongkos untuk mengatasi permasalahan tersebut yang tinggi, munculnya isu-isu lain, atau terjadi peristiwa yang memalukan dalam administrasi program seperti kasus korupsi atau bentuk penyelewengan keuangan lain. Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa, “Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaranesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.” (Mazmanian dan Sabatier, dalam Agustino, 2006 : 148). Oleh karena itu, keberadaan dukungan publik sangatlah penting dalam suatu proses implementasi kebijakan. Suatu kebijakan publik haruslah mendapat banyak dukungan publik apabila ingin tujuan-tujuan yang telah ditetapkanny tercapai secara maksimal.

#### **1.5.3.3.2 SIKAP DAN SUMBER YANG DIMILIKI KELOMPOK MASYARAKAT**

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa, “Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan public akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidak berhasilan implementasi kebijakan publik.” (Mazmanian dan Sabatier, dalam Agustino, 2006 : 148). Dua hal yang dapat diambil dari pernyataan berikut. Pertama, bahwa sikap masyarakat yang kondusif dan mendukung akan berdampak positif bagi tercapainya tujuan-tujuan dari suatu kebijakan. Dan kedua, warga memiliki kearifan lokal yang harus “dihormati” oleh pelaksana kebijakan agar masyarakat mau dan bersedia mendukung implementasi kebijakan tersebut.

### **1.5.3.3 KOMITMEN DARI PEJABAT PELAKSANA PROGRAM**

Sebaik apapun suatu kebijakan dalam merumuskan tujuan-tujuan formal yang hendak dicapainya, hal yang tidak kalah pentingnya adalah komitmen dari pejabat pelaksana suatu kebijakan. Menurut Wahab (2014), salah satu cara untuk memunculkan komitmen dari pejabat pelaksana kebijakan adalah menugaskan pelaksanaan kebijakan tersebut kepada badan-badan yang memiliki orientasi yang sejalan dengan kebijakan tersebut dan bersedia menempatkan kebijakan tersebut sebagai prioritas utama. Menurut Indiahono (2009), dengan memiliki komitmen yang tinggi, implementator akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam kebijakan. Sebuah komitmen akan membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap demi tahap dari suatu kebijakan secara konsisten.

### **1.5.3.4 HUBUNGAN YANG BAIK ANTAR INSTANSI DENGAN PIHAK LUAR PEMERINTAH DAN NGO**

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi sebuah program memerlukan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Oleh sebab itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi untuk mendukung suatu program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tanjung kabupaten madura. Namun, Hogwood dan Gun kemudian menegaskan bahwa walaupun ada hubungan atau melibatkan badan atau instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi lain haruslah pada tingkat minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Dalam implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tanjung kabupaten madura, diperlukan informasi mengenai derajat kerjasama dan koordinasi antara staf pelaksana dari BNN, Petugas Lapangan BNN dengan pihak mitra kerja terkait kegiatan pemberantasan narkoba serta kemampuan mitra kerja yang ditunjuk untuk mendukung pelaksanaan program. Hal ini kemudian akan mempengaruhi komitmen mitra dalam bekerjasama dengan instansi pelaksana guna melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketrampilan dan pengetahuan yang dimiliki oleh peserta pelatihan. Selanjutnya, tentunya juga akan mempengaruhi

keberhasilan program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tanjung kabupaten madura. Karena ketrampilan dan pengetahuan mitra kerja akan mempengaruhi penguasaan materi dan ketrampilan kelompok sasaran untuk bekal usaha.

#### **1.5.3.3.5 HUBUNGAN YANG BAIK ANTARA INSTANSI DENGAN KELOMPOK SASARAN**

Organisasi pelaksana harus mampu merumuskan apa yang menjadi ekspresi kebutuhan calon penerima kebijakan atau kelompok sasaran. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga hubungan baik bersama masyarakat sebagai kelompok sasaran selama kebijakan atau program berjalan. Selain itu, masyarakat akan merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap suatu kebijakan. Hubungan yang tercipta kemudian menjadikan suatu kebijakan akan berhasil dan masyarakat akan mampu merasakan manfaatnya. Dalam implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tanjung kabupaten madura, diperlukan informasi mengenai kesesuaian antara tujuan pelaksanaan program dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini kemudian mempengaruhi intensitas pertemuan antara pelaksana dengan kelompok sasaran dan kemudian akan terjalin hubungan yang baik antara kelompok sasaran dengan pihak pelaksana.

#### **1.5.3.4 FAKTOR STRUKTUR BIROKRASI**

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakan implementasi kebijakan masih terhambat oleh inefisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan kompleksitas implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja sama dengan kebanyakan orang. Sebagai administrator kebijakan unit organisasi ,

mereka membangun standart prosedur operasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani.<sup>30</sup>

Para pelaksana kebijakan akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan dan sumber daya untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka akan tetap dihambat proses implementasinya oleh struktur organisasi yang mereka layani. Asal usul karakteristik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbeda akan menghambat implementasi kebijakan. Mereka selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber daya, menyebabkan tindakan yang diharapkan, menghambat koordinasi, akibat proses kebijakan pada maksud yang berlawanan, dan sebab beberapa kebijakan yang gagal.

#### **1.5.4 FAKTOR PENGHAMBAT DALAM PELAKSANA**

Dalam membahas suatu implementasi kebijakan publik, Sunggono (1994) menyebutkan ada empat aspek utama yang mampu menjadi penghambat terbesar bagi terlaksananya kebijakan publik. Empat aspek tersebut antara lain adalah Isi kebijakan, kelengkapan informasi, dukungan dari *stakeholder*, dan pembagian tugas dan wewenang dalam melaksanakan kebijakan publik.

##### **1.5.4.1 ISI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PROGRAM**

###### **1.5.4.1.1 TINGKAT KEJELASAN ISI PROGRAM**

Menurut Sunggono (1994 : 149), implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi kebijakan. Maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penetapan prioritas, atau program-program kebijakan yang terlalu umum atau bahkan tidak ada sama sekali. Kurang jelasnya isi kebijakan seringkali akan mengakibatkan kurangnya pegangan bagi pejabat pelaksana yang selanjutnya akan memperbesar kemungkinan adanya interpretasi yang berbeda antara pelaksana kebijakan dengan pembuat kebijakan, atau dengan pelaksana kebijakan yang lain.

---

<sup>30</sup> *ibid*

#### **1.5.4.1.2 TINGKAT PEMAHAMAN IMPLEMETATOR TERHADAP ISI PROGRAM**

Implementator merupakan ujung tombak dari suatu kebijakan. Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh tingkat pemahaman implementator terhadap isi kebijakan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman dan kesepakatan yang menyeluruh terhadap isi kebijakan. Mulai dari tujuan, sasaran, dan *outcome* yang diharapkan dari suatu kebijakan. Isi dan tujuan kebijakan tersebut harus dirumuskan secara jelas, spesifik, dan akan lebih baik jika dapat dikuantifikasikan serta tidak kalah pentingnya adalah dapat dipahami dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi pelaksana kebijakan. Seringkali pemahaman akan isi kebijakan tidak dapat dicapai lantaran tujuan tidak dijelaskan secara spesifik oleh pengambil keputusan atau pembuat kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi apabila antara pembuat kebijakan dan implementator di lapangan tidak terjalin komunikasi dengan baik.

#### **1.5.4.2 KELENGKAPAN INFORMASI YANG DIMILIKI PELAKSANA PROGRAM**

##### **1.5.4.2.1 TINGKAT EFEKTIVITAS KOMUNIKASI DAN PELAKSANA PROGRAM**

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung dalam kebijakan, baik itu pembuat maupun pelaksana kebijakan memiliki informasi yang perlu dan berkaitan dengan kebijakan agar dapat memainkan perannya dengan baik. Seringkali, informasi ini pada kenyataannya justru tidak ada. Menurut Sunggono (1994 : 151) hal ini dapat terjadi karena komunikasi yang tidak berjalan dengan baik. Komunikasi antar badan pelaksana menunjuk kepadamekanisme prosedur yang direncanakan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan misalnya seberapa sering rapat rutin dilaksanakan, tempat dan waktu.

#### **1.5.4.2 TINGKAT PEMAHAMAN MASYARAKAT TERHADAP PROGRAM**

Selain informasi yang terdapat pada pembuat dan pelaksana kebijakan, masalah-masalah yang mungkin akan muncul pada implementasi kebijakan juga berkaitan dengan obyek atau sasaran kebijakan, dalam hal ini masyarakat yang terdampak. Menurut Suggono (1994 : 151) masalah tersebut akan muncul apabila masyarakat tidak cukup mengetahui kemungkinan-kemungkinan yang diberikan oleh pemerintah, atau tentang kewajiban-kewajiban yang harus mereka penuhi.

#### **1.5.4.3 DUKUNGAN DARI STAKEHOLDER DALAM PELAKSANAAN PROGRAM**

##### **1.5.4.3.1 TINGKAT KESEDIAAN MASYARAKAT MENDUKUNG PROGRAM**

Implementasi suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila tidak cukup dukungan dari *stakeholder*. Bukan hanya pihak yang berkepentingan dalam artian pejabat pelaksana, namun juga *stakeholder* dari pihak masyarakat. Menurut Sunggono (1994 : 152), masalah dalam suatu implementasi kebijakan akan terjadi karena kurangnya kesediaan masyarakat sebagai obyek kebijakan. Kesediaan masyarakat akan tipis apabila peraturan perundang-undangan yang berlaku bertentangan dengan pandangan atau pendapat yang dianut (berlaku) dalam suatu masyarakat, atau kebijakan tersebut dianggap bertentangan dengan kepentingan mereka

##### **1.5.4.3.2 TINGKAT KORRDINASI DARI PELAKSANA PROGRAM**

Dalam suatu kebijakan, seringkali tidak hanya diimplementasikan oleh satu organisasi pelaksana saja. Banyak organisasi / lembaga / badan / kelompok yang terlibat, terutama pada kebijakan yang bersifat kompleks dan multi dimensi. Konsekuensi logis dari hal tersebut adalah dibutuhkan adanya koordinasi yang baik antar organisasi pelaksana kebijakan tersebut. Adanya pembagian tugas dan wewenang mengkiibatkan koordinasi yang terjalin harus berjalan dengan baik, jika

tidak maka implementasi kebijakan tersebut akan terhambat atau bahkan tidak berjalan sama sekali. Menurut Winarno (2007), semakin besar koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan kebijakan tersebut untuk berhasil. Hal ini berkaitan erat dengan struktur birokrasi yang ada. Artinya, jika jika banyak organisasi yang terlibat, dengan tugas dan fungsi mereka masing-masing, maka semakin banyak pula koordinasi yang dibutuhkan. Akibatnya, pelaksanaan kebijakan menjadi tidak efektif, baik itu dari segi waktu, biaya dan sumberdaya lainnya.

#### **1.5.4.4 PEMBAGIAN TUGAS DAN WEWENANG PELAKSANA PROGRAM**

##### **1.5.4.4.1 TINGKAT KEJELASAN TUGAS YANG DIBERIKAN KEPADA PELAKSANA PROGRAM**

Salah satu ciri yang sangat menonjol dalam organisasi publik adalah adanya departementalisasi. Untuk itu, pembagian tugas dalam pelaksanaan kebijakan publik sangatlah diperlukan. Jangan sampai ada ketumpang-tindihan tugas yang terjadi pada masing-masing bagian atau departemen tersebut. Menurut Hogwood dan Gunn dalam Wahab (2014), dalam suatu implementasi kebijakan, tugas-tugas harus diperinci dan ditempatkan pada urutan yang tepat. Artinya pembagian tugas yang terjadi dalam suatu organisasi pelaksana keebijakan harus jelas dan rinci. Namun hal ini dapat menjadi suatu penghambat dalam implementasi karena pada implementasi di lapangan, seringkali terjadi permasalahan-permasalahan yang menuntut adanya improvisasi dari implementator agar kebijakan tetap berjalan pada arah yang benar.

##### **1.5.4.4.2 TINGKAT KEJELASAN PEMBATAAN WEWENANG DALAM STRUKTYR ORGANISASI**

Dalam memahami konsep kewenangan, Lindblom menjelaskan bahwa, “Wewenang dapat dipahami melalui pemahaman terhadap dua jalur dalam metode kontrol. Pertama, setiap kali bila seseorang ingin menggunakan berbagai metode kontrol, ia menerapkan berbagai metode kontrol seperti, persuasi, tawaran keuntungan atau bahkan ancaman terhadap orang yang dikontrolnya. Sedangkan yang kedua adalah ketika pihak pengontrol hanya menggunakan metode-metode kontrol

tersebut tidak secara intensif, melainkan hanya kadang-kadang.” (Lindblom dalam Winarno, 2007 : 187) Pada jalur kedua inilah yang dimaksud oleh Lindblom sebagai kewenangan. Artinya, pihak pengontrol tidak secara intensif mengontrol setiap pergerakan bawahannya, namun bawahannya tersebut diberikan keleluasaan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, tentunya masih tetap dalam ketentuan-ketentuan yang ada.

#### **1.5.4.5 DUKUGAN KELOMPOK SASARAN**

Suatu program pasti akan mempengaruhi berbagai kepentingan dalam masyarakat. Selain mempengaruhi, program juga memerlukan suatu dukungan dan partisipasi aktif dari masyarakat selaku kelompok sasaran. Tanggapan masyarakat baik mendukung ataupun menolak program sangat menentukan tingkat keberhasilan suatu program. Dukungan masyarakat sebagai kelompok sasaran akan meningkat atau pun akan menurun tergantung pada beberapa faktor, yaitu :

##### **1.5.4.5.1 TANGGAPAN ATAU RESPON MASYARAKAT TERHADAP PROGRAM**

Diterima atau tidaknya program oleh masyarakat akan mempengaruhi program dapat dijalankan atau tidak. Seringkali diterima atau ditolaknya program dipengaruhi oleh :

- a. Beban ongkos yang ditanggungkan pada mereka. Hal ini dikarenakan dukungan masyarakat pada suatu program berkorelasi dengan sumber keuangan ataupun posisi strategis dalam sector ekonomi secara keseluruhan.
- b. Tingkat manfaat kolektif program. Hal ini terkait manfaat yang dapat dinikmati langsung oleh kelompok sasaran. Manfaat yang dirasakan oleh kelompok sasaran ini merupakan bukti bahwa apa yang telah mereka korbankan dan keluarkan adalah hasil dari program tersebut. Selain itu, masyarakat sebagai kelompok sasaran juga akan merasa bahwa program tersebut tidaklah sia-sia, senyatanya telah memberikan manfaat bagi masyarakat, dan telah membawa dampak perubahan positif bagi



masyarakat (sesuai dengan yang diinginkan program). Tetapi jika program tersebut mengharuskan perubahan pada perilaku masyarakat maka program tersebut akan sulit diimplementasikan

#### **1.5.4.5.2 PARTISIPASI MASYARAKAT SEBAGI KELOMPOK SASARAN**

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk dukungan terhadap suatu program. Jika partisipasinya tinggi, maka dukungan masyarakat juga baik dan tinggi. Namun ,jika partisipasinya rendah maka dukungan masyarakat juga rendah atau justru kurang mendukung adanya program.

Model G. Shabbir Cheeme dan Dennis A. Rondinelli mengandung serangkaian faktor-faktor yang relevan dengan permasalahan terkait implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba yang bersifat desentralistik. Dengan mengoperasikan kemampuan faktor kondisi lingkungan, sumberdaya organisasi, serta karakteristik dan kemampuan agen pelaksana kemudian menghubungkannya dengan fenomena permasalahan yang muncul maka akan mampu menjadi kesatuan yang utuh serta komprehensif dalam menganalisis implementasi program. Sementara faktor hubungan antar organisasi yang terdapat dalam model G. Shabbir dan Cheema tidak dapat digunakan mengingat program yang diteliti tidak memiliki hubungan.

#### **1.6 DEFINISI KONSEP**

Pelatihan adalah pelatihan adalah setiap usaha untuk memperbaiki performansi pekerja pada suatu pekerjaan tertentu yang sedang menjadi tanggung jawabnya, atau satu pekerjaan yang ada kaitannya dengan pekerjaannya

Program pemberdayaan daerah rawan narkoba adalah salah satu program melatih masyarakat berbasis standarlisasi yang bertujuan agar warga desa tonjung tidak terjerumus narkoba melalui melatih masyarakat, memberikan bekal nantinya seperti pelatihan yang bermanfaat bagi masyarakat sendiri.

Implementasi Program pemberdayaan daerah rawan narkoba adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan, baik oleh BNN JATIM ataupun pihak swasta

yang dilaksanakan secara berkelanjutan dan diorganisasikan sebaik mungkin untuk memberikan dampak positif bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat di desa tonjung melalui melatih masyarakat .

#### **1.6.1 SUMBERDAYA**

Sumberdaya merupakan input yang diperlukan dalam melaksanakan program pemberdayaan daerah rawan narkoba, terdiri dari sumberdaya pelaksana, sumberdaya fasilitas/fisik, dan sumberdaya anggaran/dana.

#### **1.6.2 KOMUNIKASI**

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kepada para pelaksana dan kelompok sasaran tentang arahan yang jelas dan konsisten mengenai implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tonjung kecamatan burneh kabupaten madura.

#### **1.6.3 DISPOSISI ATAU PELAKSANA**

Adalah kesediaan para pelaksana (baik pemerintah maupun pihak swasta) untuk menjalankan program Pelatihan kerja dan sertifikasi profesi masyarakat, yang diwujudkan dengan adanya pengetahuan/pemahaman tentang program, arah respon terhadap program, serta sikap para pelaksana dalam menghadapi hambatan yang ada dalam implementasi program pemberdayaan daerah rawan narkoba.

#### **1.6.4 STRUKTUR BIROKASI**

Adalah tata aliran atau prosedur-prosedur rutin yang mengatur mekanisme kerja dalam mengelola pelaksanaan program pemberdayaan daerah rawan narkoba.

#### **1.6.5 DUKUNGAN KELOMPOK SASARAN**

Merupakan kelompok sasaran untuk menerima dan mematuhi program strandalisasi masyarakat yang telah ditetapkan sebelumnya, dan dipengaruhi oleh adanya manfaat yang diperoleh masyarakat serta tingkat partisipasinya dalam mengikuti program pemberdayaan daerah rawna narkoba.

### **1.7 METODELOGI PENELITIAN**

Dalam penelitian yang hendak dilakukan, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian Kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan penemuan-

penemuan yang tidak dapat dicapai dengan kuantifikasi (pengukuran). Penelitian Kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, namun lebih berupaya memahami situasi tertentu. Penelitian kualitatif jauh lebih subyektif daripada penelitian atau survei kuantitatif dan menggunakan metode sangat berbeda dari mengumpulkan informasi, terutama individu, dalam menggunakan wawancara secara mendalam dan grup fokus. Penelitian Kualitatif mempelajari bagaimana permasalahan dan perkembangan manusia dalam suatu keadaan dan melihat potret kejadian yang terjadi sehari-hari.

Penelitian Kualitatif memiliki sejumlah ciri-ciri yang membedakan dengan penelitian lainnya. Menurut Bogdan & Biklen dan Lincoln & Guba, penelitian kualitatif memiliki ciri : (1.) naturalistik, (2.) manusia sebagai instrument, (3.) metode kualitatif (wawancara, pengamatan, atau dokumen), (4.) bersifat deskriptif, (5.) analisis data secara induktif, (6.) teori dari dasar (grounded theory), (7.) deskriptif, (8.) lebih mementingkan proses daripada hasil, (9.) Adanya batasan yang ditentukan oleh fokus, (10.) adanya kriteria khusus, (11.) desain bersifat sementara, (12.) dan hasil penelitian dirundingkan dan disepakati bersama.<sup>31</sup>

Penelitian Kualitatif memiliki alur yang memungkinkan peneliti untuk pengkondisian studi mendalam tentang berbagai topik. Terdapat lima ciri-ciri dari penelitian kualitatif yang dikemukakan oleh Robert K. Yin yaitu, mempelajari kehidupan manusia dengan melihat kondisi dunia nyata, merepresentasikan perspektif dan pandangan orang dalam penelitian, meliputi kondisi kontekstual lingkungan, memberikan kontribusi pengetahuan ke dalam konsep-konsep yang baru atau telah ada sebelumnya yang dapat membantu menjelaskan perilaku social manusia, dan berusaha menggunakan data dari berbagai sumber daripada hanya menggunakan satu sumber saja.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

<sup>32</sup> Yin, Robert K. 2011. *Qualitative Research From Start to Finish*. New York: The Guilford Press

### 1.7.1 TIPE PENELITIAN

Tipe penelitian yang akan digunakan peneliti ialah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran suatu realitas social tertentu, dimana informasi mengenai hal tersebut sudah ada serta bersifat mengungkapkan fakta dan memberikan gambaran secara obyektif tentang keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti. Mayer dan Greenwood mengklasifikasikan tipe deskripsi menjadi dua, yaitu deskripsi kualitatif dan deskripsi kuantitatif. Deskripsi kualitatif mengacu pada identifikasi sifat-sifat yang membedakan atau karakteristik sekelompok benda, manusia, atau peristiwa, Oleh karena itu, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif untuk dapat memberi gambaran secara jelas mengenai masalah yang diteliti.

Strategi pendekatan yang digunakan ialah pendekatan studi kasus dimana peneliti melakukan eksplorasi dari sistem yang “*bounded*” atau kasus yang mendetail serta melakukan observasi langsung dan wawancara dan mengumpulkan dokumen dan data-data yang diperlukan. Studi kasus memungkinkan peneliti mempertahankan karakteristik holistic dan bermakna dari peristiwa-peristiwa kehidupan nyata seperti siklus kehidupan seseorang, proses-proses organisasional dan manajerial, perubahan lingkungan sosial, hubungan internasional, dan kematangan-kematangan industry.

### 1.7.2 LOKASI PENELITIAN

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian ini adalah di Kelurahan Tonjung. Sesuai dengan ketentuan tersebut, lokasi dari penelitian ini mengambil tempat di

1. BNN JATIM

2. Kelurahan Tonjung Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan Madura

### 1.7.3 TEKNIK PENENTU INFORMAN

Penentuan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2003: 78). Robert

K. Yin menjelaskan bahwa *purposive sampling* merupakan teknik penentuan informan yang menentukan informan secara sengaja dari yang telah tersedia dengan tujuan memperoleh data yang relevan dan banyak untuk melengkapi penelitian yang dilakukan.

*“the samples are likely to be chosen in a deliberate manner known as purposive sampling. The goal or purpose for selecting the specific study units is to have those that will yield the most relevant and plentiful data, given your topic of study.”*<sup>33</sup>

Pertimbangan tertentu yang dimaksudkan adalah dengan mengambil orang-orang yang telah diketahui mempunyai pengetahuan, pengalaman, dan memahami permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Informan yang dipilih diharapkan mampu memberi informasi tentang program pemberdayaan daerah rawan narkoba di desa tonjung kecamatan burneh kabupaten bangkalan.

Teknik penentuan informan diawali dengan menunjuk sejumlah informan yaitu informan yang dianggap mengetahui, memahami, dan berpengalaman sesuai dengan objek penelitian ini. Kemudian peneliti menentukan informan-informan yang lain sesuai dengan keperluan penelitian ini yakni orang yang terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.

#### **1.7.4 TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang penting dalam penelitian karena data yang terkumpul akan dijadikan sebagai bahan analisa penelitian. Dalam penelitian metode maupun alat pengumpulan data yang sesuai dapat membantu pencapaian hasil yang valid dan reliable.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang penting dalam penelitian karena data yang terkumpul akan dijadikan sebagai bahan analisa penelitian. Dalam

---

<sup>33</sup> Yin, Robert K. 2011. *Qualitative Research From Start to Finish*. New York: The Guilford Press

penelitian metode maupun alat pengumpulan data yang sesuai dapat membantu pencapaian hasil yang valid dan reliable. Dalam penelitian kualitatif, instrumen utama penelitian ialah peneliti itu sendiri.

Menurut Lofland dan Lofland sebagaimana yang dikutip oleh Lexi J. Moleong bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Dimana data hasil penelitian didapatkan melalui dua sumber data, yaitu data primer dan sekunder yang diperoleh dari berbagai kegiatan pengumpulan data.<sup>34</sup>

Menurut Robert K. Yin kegiatan pengumpulan data yang potensial ialah<sup>35</sup> :

**a. Observasi (*Observation*)**

Merupakan teknik pengumpulan data dari apa yang dilihat oleh peneliti. Hasil yang ditemukan di lapangan tidak dipengaruhi oleh asumsi orang lain. Beberapa hal yang dapat menjadi subjek dalam observasi yang akan dilakukan seperti ciri-ciri individu, interaksi yang terjadi antar individu atau kelompok, tindakan yang diambil, lingkungan sekitar, dan sebagainya disesuaikan dengan konteks yang dipilih.

Dalam melakukan observasi, peneliti melihat situasi dan kondisi ketika pegawai pengawas kesehatan dan keselamatan kerja melaksanakan tugasnya di lapangan :

**b. Wawancara (*Interviewing*)**

Dalam melakukan wawancara, peneliti akan banyak berinteraksi dengan informan atau pihak yang diwawancarai. Data yang dihasilkan dari metode ini merupakan data primer. Dalam penelitian kualitatif, tidak ada kuesioner yang berisi daftar pertanyaan lengkap. Peneliti memiliki kerangka pemikiran tentang pertanyaan yang akan diajukan pada informan. Pertanyaan yang diajukan akan berbeda antar informan sesuai dengan konteks dan kondisi lingkungan sekitar. Selanjutnya, peneliti tidak bersikap seragam kepada setiap informan. Peneliti akan menjadi lebih fleksibel

---

<sup>34</sup> Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

<sup>35</sup> Yin, Robert K. 2011. *Qualitative Research From Start to Finish*. New York: The Guilford Press, hal 132-148

dan mengikuti alur percakapan yang terjadi sehingga timbul semacam hubungan sosial antara peneliti dan setiap informan. Gaya percakapan yang tercipta akan menunjukkan adanya komunikasi dua arah. Selain itu, wawancara kualitatif dapat terjadi antara peneliti dengan sekelompok orang, bukan hanya pada satu orang saja. Dalam wawancara kualitatif, peneliti dituntut untuk dapat mendengarkan dan memahami apa yang informan beri tahu kepada peneliti. Selain itu, pertanyaan yang ada dalam penelitian kualitatif merupakan pertanyaan terbuka. Peneliti tidak dapat membatasi jawaban yang diberikan oleh informan.

Tujuan Penelitian ini ialah untuk mengetahui sejauh mana pengawasan yang dilakukan BNN JATIM terkait meningkatnya pengedaran dan penyalahgunaan narkoba sebagai upaya mewujudkan pencegahan pengedaran dan pengguna narkoba.

### **c. Mengumpulkan dan Menguji data (*Collecting and Examining*)**

Pada tahapan ini, peneliti dapat mengumpulkan benda-benda (dokumen, arsip, dsb) yang berhubungan dengan topic penelitian. Peneliti dapat mengumpulkan data dari lapangan ataupun dari sumber lain seperti perpustakaan, arsip sejarah ataupun data elektronik. Data yang dikumpulkan bisa berupa data verbal, numerik, grafis, dan bergambar. Data seperti ini tergolong data sekunder. Data yang dikumpulkan bisa menjadi data yang berharga tentang hal-hal yang tidak secara langsung diamati. Data yang diambil disini seperti data jumlah pengedar narkoba yang terjadi di desa tonjung kota Madura, pengawasan, laporan akuntabilitas kinerja bnn, profil bnn, dan sebagainya.

Selain itu, benda-benda yang dikumpulkan dapat termasuk data yang diproduksi langsung oleh peserta, seperti jurnal, foto-foto informan, dan rekaman wawancara yang penggunaannya dapat melengkapi informasi yang diperoleh dari wawancaradengan peserta. Data hasil dokumentasi tersebut merupakan data primer lain yang ditemukan dari hasil penelitian.

### 1.7.5 INSTRUMEN PENELITIAN

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrument dalam sebuah penelitian ialah peneliti itu sendiri. Sebagai instrument penelitian, peneliti memosisikan dirinya sebagai alat pengumpul data. Menurut K. Yin, tidak ada alat ukur fisik, prosedur percobaan, atau kuesioner yang digunakan meskipun semua dapat digunakan sebagai bagian dari penelitian kualitatif.<sup>36</sup> Dalam situasi pada umumnya, peneliti tak terhindarkan berfungsi sebagai instrumen penelitian karena fenomena yang ada di dunia nyata seperti "budaya" yang sering menjadi topik penelitian kualitatif. Hal semacam itu tidak diukur dengan instrumen eksternal tetapi hanya dapat terungkap dengan membuat kesimpulan tentang perilaku diamati dan dengan berbicara kepada informan.

### 1.7.6 TEKNIK ANALISIS DATA

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara yang mendalam dan catatan lapangan, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

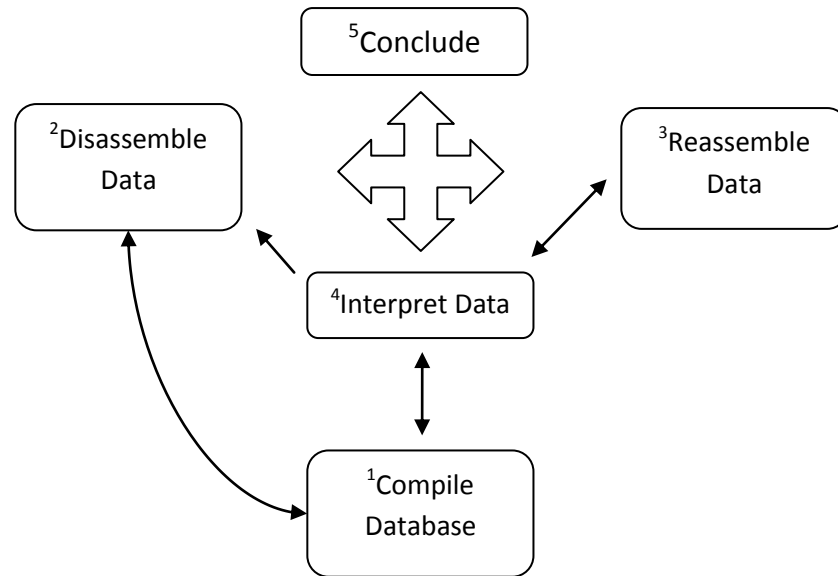
Dalam bukunya, Robert K. Yin menyajikan siklus analisis data hasil penelitian. Siklus tersebut adalah sebagai berikut<sup>37</sup>:

---

<sup>36</sup> Ibid, hlm 13

<sup>37</sup> Ibid, hlm 178



Gambar I.4 Siklus Analisis Data (Sumber : Yin, Robert K. 2011. *Qualitative*

*Research From Start to Finish*. New York: The Guilford Press)

Ada lima tahapan yang perlu dilakukan oleh peneliti untuk melakukan analisis data. Fase tersebut ialah :

1. *Compiling Database* (Menggabungkan)

Pada fase ini, peneliti melakukan penyortiran catatan yang diperoleh dari lapangan. Selanjutnya catatan tersebut dipadukan dengan data yang lainnya seperti arsip, laporan, dan sebagainya.

2. *Disassembling* (Mengkategorikan)

Menggunakan tema substantive untuk menata kembali bagian yang telah dikompilasi sebelumnya ke dalam kelompok yang berbeda. Pengkategorian dapat dilakukan dengan memberikan kode/label. Prosedur pengujian ini dapat dilakukan berulang kali sebagai bagian dari proses *trial-error*

3. *Reassembling* (Mengumpulkan kembali)

Peneliti melakukan penyusunan ulang dan rekombinasi yang dapat dipadukan dengan menunjukkan data grafis dan data tabular. Di tahapan ini dapat tetap dilakukan pengkategorian kembali untuk menemukan susunan yang tepat.

#### 4. Interpretasi

Pada tahap interpretasi, peneliti dapat melakukan penafsiran atas data yang telah dikumpulkan. Peneliti masih tetap dapat membongkar dan merakit ulang data-data yang ada sebelum menarik kesimpulan

#### 5. *Concluding* (Menarik Kesimpulan)

Peneliti memeberikan gambaran keseluruhan penelitian yang telah dilakukan. Kesimpulan tersebut harus berhubungan dengan interpretasi dalam fase keempat dan telah melalui itu semua fase lain dari siklus secara keseluruhan.

### 1.7.7 TEKNIK KEABSAHAN DATA

Menurut Moleong, Keabsahan data adalah (1). Mendemonstrasikan nilai yang benar, (2). Menyediakan dasar agar hal itu bisa diterapkan, (3). Memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya.<sup>38</sup>

Sebuah penelitian yang valid memiliki data yang telah dikumpulkan dengan benar serta diinterpretasikan dengan baik sehingga memiliki kesimpulan yang mencerminkan dan mewakili lingkungan yang diteliti secara akurat.<sup>39</sup>

Untuk menguji keabsahan data, ada empat aspek yang dilihat yaitu nilai kebenaran, penerapan, konsistensi serta naturalitas. Menurut Sugiyono, penelitian kualitatif menggunakan pengujian yang meliputi empat cara, yaitu uji kredibilitas, uji *transferability*, uji *dependability*, serta uji *confirmability*. Namun diantara keempat cara tersebut hanya dua cara yang akan ditempuh oleh peneliti, cara tersebut ialah :

---

<sup>38</sup> Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

<sup>39</sup> K.Yin, Robert. *Op.cit* hlm 78

### 1. Uji Kredibilitas

Uji kredibilitas merupakan cara yang ditempuh untuk melihat aspek nilai kebenaran dari penelitian yang dilakukan. Uji Kredibilitas dapat ditempuh dengan berbagai cara antara perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan dalam penelitian, triangulasi, menggunakan bahan referensi, analisis kasus negative, serta *membercheck*. Dari berbagai cara tersebut peneliti memilih menempuh cara triangulasi serta menggunakan bahan referensi.

Triangulasi merupakan pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Terdapat tiga cara yaitu triangulasi sumber, triangulasi teknik dan triangulasi waktu. Triangulasi yang digunakan peneliti ialah triangulasi sumber. Triangulasi sumber merupakan uji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Sedangkan menggunakan bahan referensi merupakan cara membuktikan data yang telah ditemukan oleh peneliti dengan adanya pendukung seperti rekaman wawancara, data tentang interaksi manusia, atau gambaran keadaan yang didukung dengan foto-foto. Data yang dilaporkan sebaiknya dilengkapi dengan foto atau dokumen autentik sehingga menjadi dapat lebih dipercaya.

### 2. Pengujian *Transferability*

Pengujian ini dilakukan supaya orang lain dapat memahami hasil penelitian sehingga ada kemungkinan untuk menerapkan hasil penelitian tersebut dengan membuat laporannya yang berisi uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya. Dengan demikian pembaca menjadi jelas atas hasil penelitian tersebut, sehingga dapat memutuskan dapat atau tidaknya untuk mengaplikasikan hasil penelitian tersebut di tempat lain. Bila pembaca laporan penelitian memperoleh gambaran yang sedemikian jelasnya, “semacam apa” suatu hasil penelitian dapat diberlakukan (*transferability*), maka laporan tersebut memenuhi standar transferabilitas.