

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. KAJIAN TEORITIS

##### 2.1.1. Konsep Kebijakan Publik

###### 2.1.1.1. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Selanjutnya James E. Anderson (1978), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Di samping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan

dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Charles O. Jones, 1991)

#### 2.1.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan private/swasta (Gaffar, 1991).

Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut disebabkan oleh sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik serta tidak operasional.

Luasnya makna kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Charles O. Jones (1991) di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri. Santoso (1998) memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas K. Dye (1978:3) bahwa "*Public policy is whatever government chose to do or not to do*" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Dye telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi

masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan). Sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup “apa” yang dilakukan, “mengapa” mereka melakukannya, dan “bagaimana” akibatnya (Gaffar, 1991).

Di pihak lain Edward C. George III (1980:2) menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksudkan adalah “*what government say and do, or not to do*”. Bahkan David Easton (1953:129) mengemukakan bahwa “*Policy is the authoritative allocation of value for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/syah pada seluruh anggota masyarakat).

Dari definisi ini, maka kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Di samping itu kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (James E. Anderson, 1979:3). Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik :

- 1.) Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
- 2.) Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;
- 3.) Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
- 4.) Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- 5.) Kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

## 2.2 Konsep Implementasi

### 2.2.1. Pengertian Implementasi

Dalam kamus Webster (Solichin Abdul Wahab, 1997:64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, di mana "*to implementasi*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give practical effect to*" (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (1991), di mana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jonse, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan *resources*. Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn (1978:70) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.*" Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup: manusia, dana, dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (dalam Solichin Abdul Wahab, 1997:65) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, tampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo et al. (1994), mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (*a model of the policy implementation process*). Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan

dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (Masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standard dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standard dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan

menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standard dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (resources) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimana pun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan di atas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (pelaksana). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi pelaksana. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya jika para pelaksana mau menerima tujuan, standards dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen pelaksana dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam mana implemmentasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor pelaksana kebijakan.

Dari uraian di atas , dapat dipahami bahwa keberhasilan implemmentasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel atau faktor yang pada gilirannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri.

### **2.2.2. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan**

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan.

M. Irfan Islamy (1997, 102-106) membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Bersifat *self-eTrisaktiecuting*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat non *self-eTrisaktiecuting* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Slichin Abdul Wahab, 1991:36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas ;
- b. Menentukan standar pelaksanaan ;
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.



Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode ;

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal ;
- b. Melakukan pemantauan ;
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan.

### 2.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edward III dalam *Implementing Public Policy* (1980, 111) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

#### 1.) Faktor sumber daya (*resources*)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas ;
- Perintah
- Anjuran atasan/pimpinan

Di samping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

## 2.) *Struktur Birokrasi*

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada.

Birokrasi berasal dari bahasa Prancis "*bureau*" yang berarti meja. Pengertian meja ini berkembang menjadi kekuasaan yang diwenangkan

kepada meja kantor. Dalam kamus bahasa Indonesia, birokrasi mempunyai tiga arti : (1) pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat (2) cara pemerintahan yang dikuasai oleh pegawai negeri (3) cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat (WJS. Purwadaminta, 2007:164). Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa birokrasi selalu identik dengan pegawai negeri yang kerjanya lamban, bertele-tele dan berliku-liku dalam memberikan layanan.

Sementara itu birokrasi menurut Weber memiliki enam pokok :

1. Dalam organisasi ada pembagian tugas dan spesialisasi.
2. Hubungan dalam organisasi bersifat impersonal.
3. Dalam organisasi ada hierarki wewenang, di mana yang rendah patuh kepada perintah yang lebih tinggi.
4. Administrasi selalu dilaksanakan dengan dokumen tertulis.
5. Orientasi pengembangan pegawai adalah pengembangan karir yang berarti keahlian sebagai kriteria utama yang diterima atau ditolaknya seseorang sebagai suatu organisasi dan berlaku pula untuk menolak.
6. Untuk mendapatkan efisiensi maksimal, setiap tindakan yang diambil harus selalu dikaitkan dengan besarnya sumbangan terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Selanjutnya dari enam pokok tersebut di atas, Weber membagi birokrasi dalam 2 tipe;

1. Organisasi karismatik, organisasi yang dipimpin oleh seorang pemimpin yang memiliki pengaruh pribadi yang sangat besar bagi anggotanya.
2. Organisasi tradisional, organisasi yang pemimpinnya diangkat berdasarkan warisan.

Dilihat dari berbagai teori tentang birokrasi yang dikemukakan Weber, dapat diambil kesimpulan bahwa kelebihan birokrasi Weber antara lain :

1. Cocok dengan budaya Indonesia yang paternalistik.

2. Dapat menstabilkan kesatuan dan persatuan bangsa.
3. Ketepatan, kejelasan, kontinuitas, keseragaman memudahkan kontrol dan kepatuhan pegawai.

Namun dibalik kelebihan tersebut di atas terdapat pula kelemahan dari birokrasi Weber :

1. Merangsang berpikir mengutamakan konformitas.
2. Merupakan rutinitas yang membosankan.
3. Ide-ide inovatif tidak sampai kepada pengambilan keputusan karena panjangnya jalur komunikasi.
4. Tidak memperhitungkan organisasi nonformal yang seringkali lebih berpengaruh kepada organisasi formal.
5. Dijalankan secara berlebihan sehingga terjadi *over bureaucratization*.
6. Kecendrungan menjadi parkinsonian, yaitu terlalu banyak aturan yang berbelit-belit (simpul-simpul birokrasi) yang diatur oleh orang-orang yang menjadikan simpul-simpul birokrasi untuk menyelewengkan wewenang.
7. Kecendrungan menjadi *orwelian*, yaitu keinginan birokrasi mencampuri (turut melaksanakan) bukan mengendalikan urusan.

Dalam *birokrasi pendidikan* yang dimaksud disini adalah penggunaan praktik-praktik birokrasi dalam pendidikan. Banyak persoalan yang seharusnya bisa diselesaikan dengan segera menjadi berlarut-larut karna rumitnya birokrasi contoh kasus tentang usulan perbaikan dan perawatan sarana dan prasarana serta perlengkapan –pendidikan yang diajukan oleh sekolah kepada pemerintah bahkan diajukan setiap tahun, namun tidak ada respon dan penyelesaian yang memadai dari birokrasi pemerintah daerah di provinsi dan kabupaten/kota maupun pemerintah pusat. Kondisi objektif ini menunjukkan bahwa sistem sentralistik kebijakan pendidikan, penentuan alokasi anggaran yang selama ini terjadi, meskipun sudah dilakukan kebijakan desentralisasi pemerintahan, bagi sekolah pola sentralistik dari sekolah ke pemerintah daerah masih berjalan.

Secara garis besar dapat dijelaskan Birokrasi Pendidikan sebagai berikut :

1. Pada dasarnya, birokrasi ini hakikatnya adalah salah satu perangkat yang fungsinya untuk memudahkan pelayanan publik. Birokrasi pendidikan diharapkan dapat mempercepat peningkatan mutu pendidikan.
2. Namun, fakta yang berbicara adalah birokrasi selalu saja hanya sebatas propaganda yang bersifat “melayani”, memudahkan hubungan antarwarga dan hubungan warga dengan negara. Yang sungguh sangat ironis lagi, birokrasi telah menjadi alat kontrol negara serta menjadi mesin penyedot uang bagi negara dan sekelompok oknum di dalamnya, atau dengan kata lain birokrasi justru menjadi “raja zalim” yang harus selalu “diabdikan dan dilayani”.
3. Birokrasi akan berjalan efektif, jika strukturnya ramping. Namun sebaliknya, jika strukturnya gemuk, maka pelayanannya akan semakin lambat, bertele-tele dan tidak profesional.

### 3.) *Faktor Komunikasi*

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain (The Liang Gie, 1982). Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”.

Ada beberapa hal agar pesan yang disampaikan dapat dimengerti oleh penerima pesan, yaitu sebagai berikut:

- a) *Sumber secara jelas “memiliki” pesan yang disampaikan*

Kalimat yang disampaikan menggunakan kata : saya, aku, menurut saya dan sebagainya. Penggunaan kata-kata itu menunjukkan tanggung jawab pribadi atas informasi yang disampaikan.

- b) *Pesan yang lengkap dan spesifik*  
Informasi harus lengkap dan spesifik, agar tidak terjadi kesimpangsiuran atau kesalahpahaman.
- c) *Pesan verbal selaras dengan pesan non-verbal*  
Hal ini sangat penting pada komunikasi tatap muka. Contoh : melakukan kegiatan penyuluhan pencegahan Narkoba dengan muka ramah agar audiens tertarik mendengarkan pesan yang disampaikan.
- d) *Mengulang pesan*  
Pesan diulangi lebih dari satu kali dan menggunakan lebih dari satu media komunikasi (berbicara, gambar dan tulisan), agar memperjelas isi pesan.
- e) *Meminta umpan balik*  
Meminta umpan balik dari penerima pesan penting dilakukan agar dapat diketahui apakah pesan telah diterima sesuai dengan yang dimaksudkan pemberi pesan.
- f) *Sesuai dengan sudut pandang dan cara berpikir penerima pesan.*  
Pesan disampaikan menurut sudut pandang dan cara berpikir penerima pesan. Pesan yang sama dapat disampaikan dengan cara yang berbeda pada kalangan yang berbeda. Dengan demikian, penerima pesan lebih memahami apa yang disampaikannya.
- g) *Tidak menghakimi atau menilai*  
Menjelaskan kegiatan orang lain dengan tanpa menilai atau menghakimi kegiatan orang lain.
- h) *Kepercayaan atas sumber informasi*  
Sumber yang memiliki kredibilitas (kepercayaan) baik adalah seorang yang dapat diandalkan dan konsisten dalam perilaku dan perkataannya, memahami topik yang dibicarakan, aktif berempati dan mudah berkomunikasi. Kredibilitas sumber bergantung pula pada motivasi

atau tujuan dari penyampaian informasi. Jika motivasi kegiatan pencegahan Narkoba di kampus itu baik, maka pesan itu menjadi bermanfaat.

#### 4.) *Faktor Disposisi* (sikap)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Kategori disposisi (*dispositions*) yaitu keluasan kewenangan oleh pejabat pelaksana yang terdiri dari beberapa komponen seperti dampak disposisi yang ada, penempatan birokrasi terkait dengan implementasi, dan faktor intensif, dan faktor struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) yaitu komponen yang terdiri dari beberapa sub komponen, seperti standar pelaksanaan (SOP), dan mekanisme fragmentasi yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. (Edward III, 1980).

Pendekatan ini lebih mampu untuk secara langsung memberikan resep yang memungkinkan proses perbaikan yang diinginkan oleh pelaksana tatkala menghadapi situasi problematika berhadapan dengan kendala proses implementasi kebijakan. Edward III menyimpulkan bahwa pendekatan keempat faktor tersebut merupakan inti dasar dari bekerjanya proses implementasi kebijakan publik, yang masing-masing variabel dan faktor tersebut terdiri dari beberapa sub komponen yang sangat penting dalam melihat proses implementasi yang terjadi. Pada kategori komunikasi misalnya dijelaskan bahwa variabel ini terdiri dari sub komponen seperti transmisi (*transmission*) antara pelaksana dan penerima program, komponen kejelasan persoalan (*clarity*), dan komponen konsistensi (*consistency*). Sedangkan pada kategori sumber daya (*resources*) adalah terdiri dari beberapa sub komponen seperti

sumber daya staf, informasi yang dimiliki, otoritas dan fasilitas pendukung implementasi. Sedangkan kategori disposisi (*dispositions*) yaitu keluasaan kewenangan oleh pejabat pelaksana yang terdiri dari beberapa komponen seperti dampak disposisi yang ada, penempatan birokrasi terkait dengan implementasi, dan faktor intensif, dan faktor struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) yaitu komponen yang terdiri dari beberapa sub komponen, seperti standar pelaksanaan (SOP), dan mekanisme fragmentasi yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. (Edward III, 1980).

Keempat faktor tersebut dalam pandangan Edward III mempunyai keterkaitan antara satu dengan yang lain. Faktor komunikasi misalnya mempengaruhi sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi pelaksanaannya dalam konteks implementasi kebijakan publik. Secara sederhana hubungan dan keterkaitan berbagai faktor tersebut dalam proses implementasi kebijakan dapat dijelaskan melalui bagan berikut :

Pendekatan ini memandang bahwa komunikasi dan struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan adalah menjadi variabel penting dalam menggerakkan sumber daya dan disposisi yang dapat diciptakan dan digunakan oleh implementator untuk mempertajam dan mencapai sasaran kebijakan yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri. meskipun masing-masing faktor tersebut memiliki derajat pengaruh yang sama terhadap perspektif implementasi kebijakan, namun pengaruh aspek komunikasi dan struktur birokrasi seringkali dimediasi oleh faktor sumber daya dan disposisi dari pelaksana kebijakan itu sendiri. Dengan kata lain faktor komunikasi dan struktur birokrasi dianggap memiliki hubungan langsung dengan aspek keberhasilan dan kegagalan implementasi.

Dengan demikian dari berbagai pendekatan analisa kebijakan yang dijelaskan di atas, adalah pendekatan yang dijelaskan oleh Edward III (1980) lebih memadai untuk digunakan dalam menjelaskan fenomena implementasi kebijakan yang dilakukan di daerah tersebut. Di samping itu pendekatan ini lebih proporsional dan konsisten dalam melihat dan memahami proses kompleks dari kegiatan implementasi kebijakan juga didasarkan oleh pertimbangan bahwa konteks implementasi kebijakan tersebut lebih



memperhatikan persoalan prosedural implementasi dalam keseluruhan aktivitas implementasi yang ada di dalamnya.

#### **2.4. Faktor Penelitian Dalam Pelaksanaan Pencegahan Bahaya Narkoba Di Lingkungan Perguruan Tinggi.**

Menyadari beragamnya pendapat para ahli mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan sebagai sebuah variable dependen, dan mengingat pula bahwa masalah implementasi kebijakan itu merupakan suatu permasalahan yang kompleks, maka penulis lebih menekankan pada model implementasi dari Edward III, di mana keberhasilan dari suatu pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Pengetahuan, Sikap dan Ketrampilan, serta Birokrasi Institusi.

Adapun variabel utama yang dianggap penting dan digunakan dalam penelitian ini, yakni faktor pencegahan, dan faktor penegakan hukum.

##### **Faktor Pencegahan.**

Faktor yang termasuk pokok dalam setiap berbagai upaya pencegahan, sebagaimana yang telah disebutkan baik pencegahan primer, sekunder maupun tersier antara lain adalah :

- Komunikasi, faktor komunikasi dipilih dalam menganalisis hasil penelitian ini lebih didasarkan kepada pemikiran bahwa sebaik apa pun suatu kebijakan, apabila tidak di komunikasikan kepada para pelaksana tentu tidak akan berdampak apa pun.
- Birokrasi Institusi, faktor ini dipilih dengan dasar pemikiran bahwa birokrasi institusi ini secara keseluruhan merupakan institusi pelaksana kebijakan tersebut.
- Sumber Daya, dipilih didasarkan pada pemikiran bahwa untuk melaksanakan suatu kebijakan memang diperlukan sumber daya.
- Pengetahuan, Sikap, dan Ketrampilan dipilih dengan pemikiran bahwa untuk melaksanakan suatu kebijakan tentunya harus ada unsur pengetahuan, sikap dan ketrampilan atau dalam hal ini dapat dikristalisasikan menjadi kemauan.

## **Faktor Penegakan Hukum.**

Terkait dengan upaya pencegahan di atas, untuk memutus mata rantai peredaran gelap Narkoba pada kenyatannya adalah suatu hal yang sulit untuk dilakukan. Hal ini karena peredaran gelap Narkoba dikendalikan oleh sindikat yang sudah selain terorganisasi secara kuat dan rapih juga sudah terkategori menyangkut internasional yang didalam operasinya menggunakan berbagai cara dan teknologi canggih sebagai penunjang transaksinya. Oleh karena itu dengan tetap mengacu kepada konsep pencegahan “ *supply and demand reduction* “ upaya pencegahan pun ditujukan pada penguatan terhadap faktor “ *reinforcing*”.

Menurut Djadjuliyanto (1955), upaya pencegahan dapat pula dilakukan melalui sejumlah kegiatan yaitu :

1. Kegiatan penerangan atau penyuluhan (komunikasi) : yaitu penyampaian informasi yang benar dan tepat mengenai kegunaan dan bahaya Narkoba. Pada umumnya kegiatan ini dilaksanakan melalui sedikitnya tiga pendekatan, yaitu :
  - Pendekatan budaya
  - Pendekatan faktual, dan
  - Pendekatan menakut-nakuti.
2. Kegiatan pendidikan : kegiatan ini dirancang dalam suatu bentuk kurikulum yang khusus untuk dengan menggunakan empat pendekatan yaitu :
  - Program pendidikan terencana
  - Program pendidikan yang terintegrasi dengan kurikulum sekolah
  - Program pendidikan kesehatan, dan
  - Program pendidikan kesehatan dan program pengembangan individu
3. Kegiatan dalam masyarakat : antara lain pendirian pusat-pusat pelayanan masyarakat untuk melayani konsultasi, penampungan, dan bimbingan pada remaja/anak terlantar, mengadakan kegiatan yang positif sebagai alternatif, mengembangkan penyaluran/penempatan kerja, penyuluhan dan program pelatihan.

Pada pencegahan penyalahgunaan Narkoba menurut Hawari (2001 : 65) dapat dilihat dari dua aspek yaitu : “*upaya supply reduction dan demand reduction*”, dengan pendekatan *security approach* dan *welfare approach*. Hal ini mengandung arti, bahwa upaya pencegahan ditujukan pada pengurangan akan ketersediaan/pengadaan dan permintaan/kebutuhan terhadap Narkoba , upaya ini dilakukan melalui pendekatan keamanan atau penegakan hukum. Sementara pendekatan kesejahteraan menurut Hawari dilakukan misalnya dengan memberikan penyuluhan kepada masyarakat, terapi dan rehabilitasi terhadap para pengguna/ketergantungan Narkoba .

Berkaitan dengan upaya pencegahan tersebut, Milhorn (1994 : 55) menyebutkan ada enam macam fokus program pencegahan yaitu :

*“1) individual focus, 2) family focus, 3) peer group focus, 4) school focus  
5) community focus, and 6) larger social environment focus”*

Program-program pencegahan terhadap penyalahgunaan Narkoba utamanya lebih ditujukan kepada golongan usia remaja, dalam hal ini juga berkaitan dengan sekolah sebagai lingkungan belajar dan bersosialisasi. Untuk itu program pencegahan ini lebih berfokus pada *peer group focus* dan *school focus*.

Menurut Milhorn (1994 : 57) program pencegahan yang berfokus pada kelompok sebaya ini, mempertimbangkan bahwa penyalahgunaan Narkoba merupakan akibat dari tiga faktor berikut :

a. *Conformity. This concept is based on the assumption that a desire to fit in with the crowd is a major concern of adolescents. It attempts to help young people resist peer conformity by programs such as “just say no” campaign. Program with this focus also attempt to teach young people that drug is not the norm.*

(Konformitas. Konsep ini didasari pada asumsi bahwa hasrat/keinginan untuk merasa cocok dengan kelompok merupakan perhatian utama anak remaja. Program ini berupaya untuk menolong anak muda agar mampu menolak konformitas sebayanya

melalui program seperti kampanye untuk mengatakan tidak. Program dengan fokus ini juga berupaya mengajarkan kepada anak muda bahwa Narkoba bukanlah suatu norma).

*b. Peer modeling. This concept is based on assumption that drug abuse is learned from peers. It attempts to counteract negative peer models by eTrisaktiposing young people to attractive, positif models who communicate an antidrug message.*

(Model sebaya. Konsep ini didasarkan pada asumsi bahwa penyalahgunaan Narkoba dipelajari dari teman sebaya. Program ini berupaya untuk meniadakan hal-hal negatif dari teman sebaya melalui upaya anak menunjukkan secara nampak nyata kepada anak muda yang atraktif dan model positif yang mengkomunikasikan pesan-pesan anti penyalahgunaan Narkoba).

*c. Peer influence. This concept is based on the assumption that young people use drugs because peers pressure them to do so. This program teaches peer pressure resistance skills.*

(Pengaruh sebaya. Konsep ini didasarkan pada asumsi bahwa anak muda menggunakan Narkoba karena tekanan sebaya untuk melakukan penyalahgunaan Narkoba itu. Program ini mengajarkan ketrampilan penolakan kepada terhadap sebaya.)

Dengan demikian, program pencegahan difokuskan bagi kelompok sebaya ditujukan untuk memberikan pengetahuan tentang Narkoba melalui pesan “ anti Narkoba“, pembentukan anak muda sebagai *peer modeling* yang atraktif dan positif yang menyampaikan pesan-pesan anti Narkoba dan juga pemberian ketrampilan ketahanan terhadap *peer pressure* “.

Sementara itu program yang berfokuskan sekolah atau tempat pendidikan, menurut Milhorn didasarkan pada dua faktor, yaitu :

- a) *Deterrence*, deterrence based program emphasize the importance of consistently enforcing school drugs policies. They advocate a drug free campus policy.

(*Pencegahan*, program berbasis pencegahan menekankan pentingnya penguatan kebijakan sekolah atau tempat pendidikan secara konsisten mengenai penyalahgunaan Narkoba . Mereka mendukung kebijakan kampus atau perguruan tinggi yang bebas Narkoba).

- b) *Lack of knowledge*, this concept is based on assumption that young people use drugs because they are unaware of the medical, psychological, and social hazards of drug abuse. These programs attempt to mold attitudes and beliefs that do not support drug abuse.

(*Kurangnya pengetahuan*, konsep ini didasarkan pada asumsi bahwa anak muda menyalahgunakan Narkoba karena mereka tidak menyadari bahwa penyalahgunaan Narkoba akan berdampak pada aspek medis, psikologis, dan sosial. Program ini berusaha untuk membentuk sikap dan keyakinan yang tidak mendukung penyalahgunaan Narkoba ).

Dengan demikian ada keterkaitan antara pencegahan yang berfokus pada kelompok sebaya dan pencegahan yang berfokus pada sekolah. Dalam kaitannya dengan sekolah atau tempat pendidikan lebih menekankan pada pembentukan kebijakan sekolah sebagai tempat penyebarluasan informasi dan pengetahuan yang berkaitan dengan bahaya penyalahgunaan Narkoba .

## **2.5. Faktor-Faktor Pendukung Dan Penghambat Yang Mempengaruhi Proses Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi yang tidak berhasil biasanya tidak mencapai hasil tertentu manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya) kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam

mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain : pelaksanaannya jelek (*bad eTrisaktiecution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*)

Jika suatu kebijakan tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek. Atau baik pembuat kebijakan maupun mereka yang ditugasi untuk melaksanakannya sama-sama sepakat bahwa kondisi eksternal benar-benar tidak menguntungkan bagi efektivitas implementasi sehingga tidak seorangpun perlu disalahkan. Dengan kata lain, kebijakan itu telah gagal Karena nasibnya memang jelek. Faktor penyebab lainnya yang oleh para pembuat kebijakan sering tidak diungkapkan secara terbuka kepada masyarakat ialah bahwa kebijakan itu gagal karena sebenarnya sejak awal kebijakan tadi memang jelek, dalam artian bahwa ia telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi–asumsi dan harapan– harapan yang tidak realistis.

Jika dicermati kembali pendapat tokoh mengenai pengertian implementasi dan model implementasi, serta beberapa faktor yang mempengaruhi proses implementasi maka dapat dikatakan bahwa dalam melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan publik, dapat dilihat dari tiga sudut pandang yakni :

- (1) pemrakarsa / pembuat kebijakan (*the center* atau pusat),
- (2) pejabat–pejabat pelaksana di lapangan,
- (3) aktor– aktor perorangan diluar badan–badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan (*target group* / kelompok sasaran).

Dilihat dari sudut pandang pembuat kebijakan, maka fokus analisis implementasi kebijakan akan mencakup usaha–usaha yang dilakukan pejabat atasan atau lembaga di tingkat pusat untuk mendapat kepatuhan dari lembaga / pejabat yang lebih rendah dalam upaya mereka memberikan pelayanan atau menerapkan kebijakan/ program untuk sampai ke kelompok sasaran. Dengan kata lain dilihat dari sudut pandang pembuat kebijakan ini fokus utama analisis mplementasi biasanya berkenaan dengan masalah sejauh manakah tujuan–tujuan atau sasaran–sasaran resmi kebijakan telah tercapai dan alasan–alasan yang

menyebabkan tujuan kebijakan tidak tercapai. Salah satu tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Dan tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan (Waimar, 1998, Jones, 1996). Namun demikian, bukan berarti implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri (*macro policy* dan *micro policy*).

Dari sudut pandang pelaksana program/kebijakan di lapangan maka kajian implementasi akan terfokus pada tindakan atau perilaku instansi/pelaksana kebijakan di lapangan dalam upayanya untuk menanggulangi masalah yang terjadi yang dapat berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan kebijakan. Implementasi dapat juga dilihat dari sudut pandang kelompok sasaran (*target group*), pemahaman yang mendalam terhadap persepsi kelompok sasaran sangat penting artinya bagi *policy makers* dan *implementators*, karena pemahaman semacam itu akan memungkinkan mereka untuk mengantisipasi umpan balik yang akan dijadikan sebagai dasar bagi penyusunan dan perbaikan setiap program kebijakan.

### **2.5.1. Faktor Pendukung**

Hoogwood dan Gunn (dalam Hill, 1993) lebih lanjut menyatakan bahwa untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa kondisi atau persyaratan tertentu sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan / instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan / kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.

5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas – tugas dirinci dan di tempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak–pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Selain dipengaruhi oleh beberapa faktor/variable sebagaimana uraian di atas, keberhasilan, dan efektifitas pelaksanaan suatu kebijakan tidak terlepas pula dari faktor pendukungnya. Dalam perspektif seperti ini menarik diungkap faktor– aktor yang mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan yaitu :

1. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat.
2. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu
3. Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran.
4. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan kebijakan.
5. Pemberian tugas–tugas dan kewajiban–kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Menurut Hood (dalam Islamy, 2001) bahwa implementasi kebijakan sebagai administrasi yang sempurna sehingga dapat diklarifikasikan:

1. Organisasi pelaksana harus dibuat menyerupai organisasi militer dengan hanya satu garis komando dan kewenangan yang jelas.
2. Semua norma harus dipaksakan berlakunya dan harus sesuai dengan tujuan yang ditetapkan sebelumnya.
3. Semua pegawai harus mau melaksanakan tugas sebagaimana yang telah diperintahkan.



4. Harus ada komunikasi yang sempurna baik antara organisasi/unit–unit yang ada di dalam maupun luar yang terlibat.
5. Tiadanya tekanan waktu.

### 2.5.2. Faktor Penghambat

Berbagai alasan yang mendasari gagalnya suatu kebijakan publik adalah disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain :

1. Teori yang mendasari dasar pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak tepat.
2. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaan tidak efektif.
3. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya.
4. Isi dari kebijakan itu bersifat samar – samar.

Di dalam bukunya Palumbo (1987) mengemukakan bahwa : *legislative policy ambiguity is a prime cause to implementation failure* (ketidak jelasan kebijaksanaan dalam perundang–undangan adalah sebab utama kegagalan pelaksanaannya). Ketidak jelasan ini meliputi :

1. Ketidak pastian faktor intern dan/atau faktor ekstern.
2. Kebijaksanaan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang.
3. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis.
4. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber–sumber pembantu(uang dan sumber daya manusia).

Dengan demikian resiko kegagalan implementasi kebijakan tidak selalu dapat dihindari oleh siapapun dan organisasi manapun. Resiko kegagalan implementasi kebijakan dapat di telusuri pada tiga wilayah kerja (1) pelaksanaannya yang jelek (*bad eTrisaktiecution*), (2) kebijaksanaan sendiri memang jelek (*bad policy*), dan (3) kebijaksanaan itu memang bernasib jelek (*bad luck*)

1. Pelaksanaan jelek (*bad eTrisaktiecution*)

Pelaksanaan kebijakan yang jelek disebut juga kegagalan implementasi (*implementation failure*). Dalam praktek biasanya disebabkan antara lain karena ketidakmampuan SDM.

## 2. Kebijaksanaan yang jelek (*bad policy*)

Kebijakan yang jelek (*bad policy*) menurut Abdul Wahab (2001), disebut juga kegagalan kebijakan (*policy failure*). Kegagalan demikian lebih disebabkan kurangnya pengetahuan, keterampilan pemahaman pembuat kebijakan (Smith, 2003) atas berbagai kebutuhan yang menjadi tuntutan publik. Lazimnya kebijakan demikian kurang didukung informasi (Dunn, 2000), hasil penelitian atau survai atas berbagai kebutuhan yang menjadi tuntutan publik (*needs & demands publik*). Dalam kaitan ini Islamy (2001) mengemukakan bahwa kebijakan demikian seringkali harus dihapus disesuaikan dengan tuntutan–tuntuan baru (*new demands*) atau melalui negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang kena dampak maupun dengan *policy stakeholder* (Pusdiklat Spimnas, 2001).

## 3. Kebijaksanaan bernasib jelek (*bad luck*)

Kebijakan bernasib jelek (*bad luck*) biasanya berlangsung secara kondisional dan temporer. Seperti dikemukakan Islamy (2001) bahwa para pembuat maupun pelaksana kebijakan publik harus menyiapkan keahlian teknis yang dibutuhkan untuk mampu memprediksi dan meramalkan secara lebih baik dan meyakinkan konsekuensi– konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan yang dipilihnya. Alvin Toffler (dalam Pradiansyah, 2002) menyebut masa depan sebagai “*terra incognita*”, yaitu daerah yang tidak dikenal. Robert Heilbroner (dalam Tilaar, 1997) mengatakan : masa depan atau esok hari hanya dapat dibayangkan dan tidak dapat dipastikan. Masa depan tidak dapat diramalkan. Manusia hanya dapat mengontrol secara efektif kekuatan–kekuatan yang membentuk masa depan pada hari ini.

Penting dari analisis implementasi kebijakan publik adalah dengan jalan mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal terhadap keseluruhan proses implementasi kebijakan publik yang ada. Berbagai faktor yang dimaksud dalam mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik dapat dibagi menjadi tiga bagian besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap untuk dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
3. Pengaruh langsung berbagai faktor politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan publik.

Pada umumnya, sebelum kegiatan pencegahan bahaya Narkoba dilakukan, para pelaksana diberikan arahan tentang permasalahan yang berkaitan dengan upaya pencegahan bahaya Narkoba. Permasalahan inilah yang hendak penulis kaji, berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pencegahan bahaya Narkoba di lingkungan Perguruan Tinggi, dan berangkat dari hal tersebut, penulis berharap bahwa dari penelitian ini dapat dipergunakan untuk meningkatkan perhatian terhadap perlunya ketahanan dini para mahasiswa agar tidak terjerumus kedalam masalah penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba .

### **2.5.3. Faktor Resiko Tinggi dan Pelindung**

Faktor ini merupakan faktor tambahan yang dipilih sebagai sebuah ukuran kualitatif yang dapat mengukur pelaksanaan kebijakan tentang pencegahan bahaya Narkoba di lingkungan perguruan tinggi dapat berjalan dengan baik.

Faktor Resiko Tinggi adalah faktor pada individu, keluarga, kampus dan masyarakat yang memudahkan seorang menjadi penyalahguna. Makin banyak faktor beresiko tinggi, makin besar kemungkinan menjadi penyalahguna. Sebaliknya, dari faktor resiko tinggi adalah faktor pelindung. Faktor Pelindung adalah faktor pada individu, keluarga, kampus dan masyarakat, yang dapat

mencegah atau mengurangi pemakaian Narkoba. Makin banyak faktor pelindung, makin kecil kemungkinan seseorang menjadi penyalahguna.

Oleh karena itu, pencegahan dan penanggulangannya harus ditujukan pada upaya mengurangi faktor resiko tinggi dan meningkatkan faktor pelindung.

**Tabel 2.1.**  
**Faktor Resiko Tinggi dan Pelindung**

<p><b>Faktor Risiko Tinggi pada Usia Sekolah Dasar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hiperaktif (tidak dapat diam, maunya bergerak terus)</li> <li>• Tidak tekun, lekas bosan dan jenuh</li> <li>• Sulit memusatkan perhatian pada suatu kegiatan</li> <li>• Mudah kecewa, cenderung agresif dan destruktif (senang merusak)</li> <li>• Mudah murung</li> <li>• Cenderung makan berlebihan</li> <li>• Merokok</li> <li>• Sadis, senang menyakiti binatang dan sesamanya</li> <li>• Sering berbohong, mencuri, atau melawan tata tertib</li> <li>• IQ taraf perbatasan</li> </ul>
<p><b>Faktor Risiko Tinggi pada Remaja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasa rendah diri, kurang percaya diri, penilaian diri negatif</li> <li>• Identitas diri cenderung kabur</li> <li>• Diliputi rasa sedih (depresi) atau cemas (ansietas)</li> <li>• Cenderung melakukan sesuatu yang mengandung resiko bahaya</li> <li>• Cenderung memberontak, tidak mau mengikuti peraturan/nilai yang berlaku</li> <li>• Tidak taat beribadah</li> <li>• Berkawan dengan penyalahgunaan Narkoba</li> <li>• Motivasi belajar lemah</li> <li>• Tidak memiliki rumah tinggal</li> <li>• Kehamilan remaja</li> <li>• Tidak menyukai kegiatan ekstrakurikuler atau kegiatan yang positif</li> </ul>
<p><b>Faktor Risiko Tinggi pada Keluarga</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orang tua terlalu otoriter (serba tidak boleh) atau terlalu permisif (serba boleh)</li> <li>• Orang tua kurang komunikatif dengan anak, terutama ayah</li> <li>• Orang tua terlalu mengatur anak, terutama ibu</li> <li>• Orang tua terlalu menuntut agar anak berprestasi di luar kemampuannya</li> <li>• Kurang memberi perhatian kepada anak karena terlalu sibuk</li> <li>• Tata tertib dan disiplin tidak adil dan tidak konsisten</li> <li>• Tidak ada aturan yang jelas mengenai standar perilaku</li> <li>• Kurangnya pengawasan orang tua</li> <li>• Orang tua kurang harmonis, sering bertengkar, suka berselingkuh</li> <li>• Tidak ada standar/norma yang jelas tentang baik-buruk, benar-salah</li> <li>• Orang tua tidak dapat menjadi teladan yang baik bagi anak</li> <li>• Orang tua menjadi penyalahguna</li> <li>• Orang tua dengan gangguan jiwa atau sadis (sering bertindak kasar)</li> </ul>

### **Faktor Risiko Tinggi pada Kampus**

- Disiplin kampus rendah
- Kurikulum kampus kurang menarik dan tidak merangsang kreativitas serta pengembangan diri mahasiswa
- Pendidikan terlalu ditekankan pada aspek pengajaran dan kurang pada pembentukan watak, sikap atau kepribadian
- Kurangnya sarana/prasarana olahraga dan aktivitas mahasiswa
- Jumlah mahasiswa terlalu besar dibandingkan dengan jumlah guru
- Materi dan metode pengajaran yang kurang sesuai dengan kebutuhan masa kini
- Kurangnya kebersihan dan kesehatan lingkungan kampus
- Rendahnya perhatian dosen terhadap bimbingan dan konseling
- Layanan bimbingan dan konseling yang kurang proaktif

### **Faktor Risiko Tinggi pada Lingkungan Masyarakat**

- Tidak ada tempat aktivitas olahraga dan rekreasi bagi anak/remaja yang positif dan bermanfaat
- Iklan minuman beralkohol dan rokok
- Mudahnya diperoleh Narkoba
- Kurang kesempatan kerja/banyak pengangguran
- Masyarakat tidak peduli dengan norma atau nilai tentang baik-buruk, atau benar-salah
- Masyarakat tidak peduli dengan penanggulangan penyalahgunaan Narkoba
- Masyarakat tidak berdisiplin atau disiplinnya rendah
- Masyarakat acuh tak acuh terhadap sesamanya
- Kurangnya tokoh atau teladan yang baik di masyarakat
- Penegakan hukum tidak berjalan baik
- Lingkungan sangat rawan terhadap pemakaian dan peredaran Narkoba

## **2.6. Evaluasi / Dampak Implementasi Kebijakan**

Dampak kebijakan merupakan salah satu dari lingkup studi analisis kebijakan dan telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan yaitu dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat suatu kebijaksanaan, atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari implementasi kebijaksanaan membahas “hubungan antara cara –cara yang digunakan dan hasil yang dicapai”

Cook dan Scioli (1975) serta Dolbeare (1975) dalam Parsons (1975) menyatakan bahwa *policy impact analysis entails an eTrisaktitension of this research area while, at the same time, shifting attention toward the measurement of the consequences of publik policy. In other words, as opposed to the study of what causes policy, impact analysis on the question of what policy causes.* Jadi, secara singkat analisis dampak kebijaksanaan

memusatkan pada masalah *what policy causes?* sebagai lawan dari kajian *what causes policy?*

Dampak kebijakan disini adalah seluruh dampak pada kondisi dunia nyata (*the impact of a policy is all its on real-world conditions*). Menurut *Thomas R. Dye* (1981) yang termasuk dampak kebijakan adalah:

1. *The impact on the target situations or group.*
2. *The impact on situations or group other than the target (“spillover effect”).*
3. *Its impact on future as well as immediate conditions.*
4. *Its direct cost in term of resources devote to the program.*
5. *Its indirect cost, including loss of opportunities to do other things.*

Konsep evaluasi dampak yang mempunyai makna yang hampir sama dengan konsep kebijakan di atas, yaitu didefinisikan oleh *Thomas R.Dye* (1981), sebagai, *policy evaluation is learning about the consequences of publik policy*. Dalam definisi yang lebih kompleks dinyatakan bahwa *policy evaluation is the assessment of the overall effectiveness of two or more programs in meeting common*.

Evaluasi kebijaksanaan dengan demikian merupakan kegiatan untuk menunjukkan revelansi atau signifikansi dari sebuah proyek atau program terhadap akibat–akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program. Dalam dampak kebijakan dibedakan antara *policy impact/outcomes* dan *policy output*. *Policy impact/policy outcomes* adalah akibat–akibat *impact / outcomes* dan *policy output*. *Policy impact/ policy outcomes* adalah akibat–akibat dan konsekuensi–konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakan suatu kebijaksanaan. Sedangkan yang dimaksud dengan *policy output* adalah apa–apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijaksanaan (*Islamy, 1994*). Dari pengertian ini maka dampak mangacu pada adanya perubahan–perubahan yang diakibatkan oleh suatu implementasi kebijakan. Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan, menurut *Islamy (1997)* akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun yang negative (*unintended*).

Mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sebuah program dinyatakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau pada kejadian-kejadian tertentu. Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. (Putra, 2001). Untuk menilai dampak suatu kebijakan atau implementasi kebijakan publik, maka Patton dan Sawicki (1986) memberikan petunjuk analisis dengan beberapa karakteristik dan model analisisnya, seperti *analisis 1). Before – and – after comparisons, 2) with and without comparisons, 3) actual – versus – planned performance, 4) eTrisaktiperimental models, 5) quasi – eTrisaktiperimental models, 6) cost – oriented approached.*

Dari sekian pendekatan yang dijelaskan oleh Patton dan Sawicki tersebut, banyak yang menggunakan pendekatan analisis *before and after comparisons*, yang pada intinya pendekatan analisis ini banyak melihat ada tidaknya perubahan kondisional yang diakibatkan oleh implementasi kebijakan publik. (Patton dan Sawicki, 1986). Dengan konsep seperti ini, maka perubahan kondisional dimaksudkan sebagai adanya perubahan yang terjadi dan diakibatkan oleh implementasi kebijakan publik, baik perubahan secara langsung (*direct outcomes*) dan perubahan yang secara tidak langsung (*indirect outcomes*).

## **2.7. Kebijakan Pemerintah di Bidang Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba**

Dalam era global perkembangan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba telah menjadi permasalahan dunia yang tidak mengenal batas negara. Secara geografis Indonesia sangat strategis bagi pelintasan dan arus peredaran barang dan orang secara internasional, termasuk perlintasan dan arus perdagangan gelap Narkoba . Dalam perang terhadap Narkoba pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang *Psikotropika*, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Disamping itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia telah mengeluarkan Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002, yang merekomendasikan kepada presiden sebagai berikut:

- a. Melakukan tindakan tegas sesuai dengan hukum yang berlaku terhadap produsen, pengedar, dan pemakai serta melakukan langkah koordinasi yang efektif, antisipatif, dan edukatif dengan pihak terkait dan masyarakat.
- b. Mengupayakan untuk meningkatkan anggaran guna melakukan rehabilitasi terhadap korban penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.
- c. Bersama DPR, merevisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika.

Selanjutnya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1909 – 2004 disebutkan bahwa salah satu arah kebijakan dalam bidang kesehatan dan kesejahteraan sosial adalah:

“Memberantas secara sistematis perdagangan dan penyalahgunaan narkotik dan obat-obatan terlarang dengan memberikan sanksi yang seberat-beratnya kepada produsen, pengedar, dan pemakai”

Selanjutnya, salah satu arah kebijakan pemerintah dalam bidang pemuda dan olah raga adalah:

“Melindungi segenap generasi muda dari bahaya destruktif terutama bahaya penyalahgunaan narkotika, obat-obat terlarang dan zat adiktif lainnya (Narkoba) melalui gerakan pemberantasan dan peningkatan kesadaran masyarakat akan bahaya penyalahgunaan Narkoba”

Badan Narkotika Nasional (BNN) sebagai *focal point* pemberantasan Narkoba di Indonesia yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 17 tahun 2002 mengeluarkan kebijakan pencegahan penyalahan Narkoba sebagai berikut :

- a. *Strategi Preemptive* (Prevensi tidak langsung)
 

Strategi *preemptive* merupakan pencegahan tidak langsung yaitu, menghilangkan atau mengurangi faktor-faktor yang mendorong timbulnya kesempatan atau peluang untuk melakukan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkoba , dengan usaha atau kegiatan menciptakan kesadaran, kepedulian, kewaspadaan, dan daya tangkal masyarakat dan terbina kondisi, perilaku dan hidup sehat tanpa Narkoba .
- b. Strategi Nasional Usaha Promotif
 

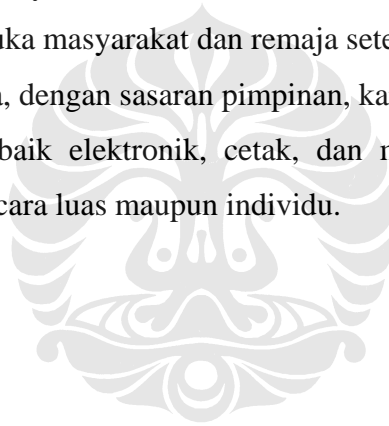
Usaha-usaha promotif dilaksanakan dengan kegiatan-kegiatan pembinaan dan pengembangan lingkungan masyarakat bebas Narkoba, pembinaan dan pengembangan pola hidup sehat, beriman, kegiatan positif, produktif, konstruktif, dan kreatif.



c. Strategi Nasional Untuk Komunikasi, Informasi, dan Pendidikan Pencegahan

Pencegahan penyalahgunaan Narkoba terutama diarahkan kepada generasi muda (anak, remaja, pelajar, pemuda, dan mahasiswa). Pendidikan pencegahan dilaksanakan melalui:

- Keluarga, dengan sasaran orang tua, anak, pemuda, remaja, dan anggota keluarga lainnya.
- Pendidikan sekolah maupun luar sekolah, dengan kelompok sasaran: guru tenaga pendidik dan peserta didik baik melalui kurikuler maupun ekstra kurikuler.
- Lembaga Keagamaan, dengan sasaran pemuka-pemuka agama dan umatnya.
- Organisasi Sosial Kemasyarakatan, dengan sasaran remaja/pemuda dan masyarakat.
- Organisasi Wilayah Pemukiman (LKMD, RT, RW), dengan sasaran warga, terutama pemuka masyarakat dan remaja setempat.
- Unit-unit kerja, dengan sasaran pimpinan, karyawan, dan keluarganya.
- *Mass Media* baik elektronik, cetak, dan media interpersonal, dengan sasaran masyarakat secara luas maupun individu.



## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM**

#### **4.1. Kebijakan Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba di Universitas Trisakti Jakarta**

Universitas TRISAKTI Jakarta adalah universitas swasta yang ber-Wawasan Kebangsaan yang peka dan peduli terhadap perubahan/kejadian yang berakibat pada masyarakat. sebagai sebuah lembaga pendidikan tinggi diharapkan dapat menghasilkan lulusan yang berkualitas. Perjalanan kehidupan selama 43 tahun (berdiri 29 November 1965) dengan corak kemajemukan merupakan dinamika tersendiri yang dijalani oleh Universitas TRISAKTI untuk mewujudkan cita-citanya. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan adanya visi, misi, dan tujuan yang telah ditetapkan.

##### **4.1.1. Visi**

Menjadi Universitas terkemuka, bermutu internasional dalam mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni untuk meningkatkan kualitas hidup dan peradaban.

##### **4.1.2. Misi**

Memajukan dan mengembangkan sumber daya manusia berpengetahuan, berkarakter, mandiri dan berjiwa wirausaha yang mampu meningkatkan kualitas hidup dan peradaban.

##### **4.1.3. Tujuan**

Menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan akal professional yang berbudi pekerti luhur, kreatif, produktif, yang dapat menerapkan, mengembangkan, dan atau memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, teknologi, dan atau seni yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya.

#### 4.2. Kebijakan Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba di Universitas Trisakti Jakarta.

Maraknya penyalahgunaan narkoba dan obat-obatan terlarang lainnya di kalangan generasi muda, khususnya mahasiswa sangat mengancam kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk dapat meningkatkan daya saing bangsa, diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas. Oleh karena itu, diperlukan suasana kampus yang kondusif dan bebas Narkoba .

Sejak Universitas TRISAKTI Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan No 342/Usakti/ SKR/ 1999 tentang Sanksi Pemecatan terhadap Pengedar dan Pengguna Narkoba di Lingkungan Kampus, pimpinan universitas telah memecat 40 mahasiswa dari berbagai jurusan.

Kebijakan Universitas TRISAKTI dalam mewujudkan kampus yang bebas dari pengaruh Narkoba dilakukan melalui:

a. Saringan calon mahasiswa baru

Setiap calon mahasiswa baru yang masuk ke Universitas TRISAKTI dilakukan seleksi yang meliputi:

- a1. Ujian Tertulis
- a2. Ujian Wawancara;

Dalam ujian wawancara sekaligus dilakukan *screening* terhadap calon mahasiswa kaitannya dengan penyalahgunaan Narkoba , bagi calon mahasiswa yang terindikasi terlibat penyalahgunaan Narkoba maka tidak akan diterima di Universitas Trisakti.

b. Selama Mengikuti Kuliah

Pengawasan kepada para mahasiswa terhadap penyalahgunaan Narkoba dilakukan melalui:

1. Keputusan Rektor Universitas TRISAKTI Nomor 342 mengenai penyalahgunaan narkoba di dalam lingkungan universitas perlu diadakan suatu lembaga mahasiswa yang bertugas menangani masalah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dilingkungan universitas.

2. Pengawasan penyalahgunaan Narkoba di lingkungan kampus disamping dilakukan oleh para pengurus SEMA/BPM dan Satpam juga dibentuk suatu Tim yang bertugas melakukan penyidikan dan ditindaklanjuti dengan pelaporan ke Rektor untuk selanjutnya bila terbukti tertangkap tangan peredaran dan penyalahgunaan Narkoba di kampus akan dilakukan upaya pemecatan dikeluarkan dari kampus. Tim ini dinamakan Tim Penanggulangan dan Penyalahgunaan Narkoba (TPPN).
3. Penyuluhan bahaya Narkoba dilakukan melalui kegiatan-kegiatan yang melibatkan mahasiswa, seperti:
  - Pada saat acara penerimaan mahasiswa baru dengan mengundang penceramah ahli
  - Mengirim mahasiswa pada kegiatan-kegiatan atau pelatihan-pelatihan pendidikan penanggulangan bahaya Narkoba yang diselenggarakan oleh Kopertis Wilayah III, Polda Metro Jaya, Dikmenti DKI Jakarta dan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas.
  - Pembentukan Posko Anti Narkoba yang beranggotakan para mahasiswa.
4. Membentuk suatu wadah kemahasiswaan dengan Instruksi Presiden Mahasiswa Kepresidenan Mahasiswa Masyarakat Mahasiswa Universitas TRISAKTI dengan Nomor 01 Tahun 2005 tentang Pembentukan Divisi Mahasiswa Anti Narkotika Universitas Trisakti yang disingkat dengan DMAN.

Dengan kebijakan tersebut di atas, Universitas Trisakti sebagai lembaga pendidikan dapat ikut membantu pemerintah dalam upaya pencegahan penyalahgunaan Narkoba di masyarakat khususnya di lingkungan kampus.

### **4.3. Implementasi Kebijakan Program Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba pada Divisi Mahasiswa Anti Narkoba (DMAN) Universitas Trisakti Jakarta.**

#### **4.3.1. Visi**

Menjadi perintis Ormawa Anti Narkoba demi mewujudkan generasi muda yang bebas dari narkotika pada umumnya dan masyarakat mahasiswa Universitas Trisakti pada khususnya

#### **4.3.2. Misi**

- Menjalin hubungan dengan organisasi sejenis
- Membantu Universitas TRISAKTI dalam mewujudkan kampus bebas Narkoba
- Mendorong peran serta MM Universitas TRISAKTI yang berhubungan dengan pengawasan, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika

#### **4.3.3. Program Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba pada Divisi Mahasiswa Anti Narkoba Universitas Trisakti Jakarta.**

Dalam meningkatkan ketahanan diri terhadap maraknya peredaran penyalahgunaan narkoba di lingkungan kampusnya tinggi, kelompok mahasiswa di Universitas Trisakti Jakarta melakukan beberapa program dalam mencegah masuknya bahaya narkoba di lingkungan kampus, diantaranya :

- a. Aksi memperingati HANI (Hari Anti Narkoba Indonesia) di Bundaran HI bersama LSM, universitas lain, institut terkait tentang pencegahan Narkoba..
- b. Menggelar Pelatihan Dasar Penyuluhan Narkoba
- c. Roadshow sambil menyebarkan pamflet-pamflet ke mahasiswa lain.
- d. Kampanye anti narkoba (1 bulan sekali setiap minggu kedua)
- e. Seminar narkoba
- f. *Open Recruitment* dan kaderisasi
- g. Penyusunan Juklak, Juknis dan musyawarah besar

#### 4.4. Implementasi Kebijakan Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba

Beberapa faktor yang dipilih sesuai tabel penelitian, peneliti memilih salah satu proses implementasi yang lebih sederhana di dalam melihat keterkaitan berbagai faktor yang mempengaruhi proses implementasi, yaitu teori yang diungkap oleh Edward III (1980) yang menjelaskan adanya empat variabel penting yang harus diperhatikan untuk melihat saling keterkaitan berbagai faktor terhadap kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Edward III mengungkapkan bahwa ada empat variabel penting yang perlu dijelaskan dalam memahami proses implementasi kebijakan publik, yaitu faktor komunikasi (*communication*), sumber daya pelaksana (*resources*), disposisi birokrasi (*disposition*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Pendekatan ini dianggap lebih kondusif di dalam memahami kompleksitas persoalan implementasi yang seringkali terjadi di dalam kegiatan dan aktivitas implementasi kebijakan publik.

Beberapa variabel atau faktor yang dipilih untuk dapat menganalisis implementasi kebijakan tentang pencegahan bahaya Narkoba di lingkungan perguruan tinggi, dapat diuraikan sebagai berikut :

##### a. Faktor Sumber Daya Pelaksana (*Resources*)

Faktor sumber daya ini dipilih dengan asumsi bahwa untuk dapat melaksanakan atau mengimplementasikan suatu kebijakan (pencegahan bahaya Narkoba di lingkungan perguruan tinggi), diperlukan sumber daya agar administrasi dari suatu implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan lancar. Sumber daya disini lebih menitik beratkan pada peran mahasiswa dan lembaga pendidikan dalam kegiatan pencegahan penyalahgunaan Narkoba di lingkungan kampus.

Dalam hasil penelitian kategori sumber daya (*resources*) adalah terdiri dari beberapa sub komponen seperti sumber daya staf Universitas, informasi yang dimiliki, otoritas dan fasilitas pendukung implementasi seperti sarana program, dana program dan faktor positif program.

**b. Faktor Komunikasi (*Communication*),**

Faktor komunikasi ini dipilih untuk dapat menganalisa kinerja implementasi sebuah kebijakan, lebih didasarkan pada asumsi bahwa sebaik apapun suatu kebijakan, apabila tidak dikomunikasikan dengan baik, tentu implementasi atau pelaksanaannya tidak akan berjalan dengan baik.

Komunikasi adalah proses penyampaian suatu pesan oleh seseorang kepada orang lain, untuk memberitahu, mengubah sikap, pendapat atau perilaku baik langsung maupun tidak langsung. Jadi tujuan komunikasi adalah memberitahu, mengubah sikap, pendapat atau perilaku. Komunikasi harus melibatkan 4 komponen inti, yaitu sebagai berikut :

- 1) *sumber*, yaitu komunikator atau orang yang menyampaikan pesan.
- 2) *penerima*, yaitu orang yang menerima pesan
- 3) *pesan*, yaitu segala simbol, baik verbal maupun non verbal yang disampaikan.
- 4) *saluran*, yaitu media yang menyentarai pesan, agar sampai pada penerima pesan. Contoh telepon dan udara.

**c. Faktor disposisi birokrasi (*disposition*)**

Faktor ini dipilih dengan dasar asumsi bahwa seluruh unsur pelaksana sebuah kebijakan harus mempunyai kemauan untuk dapat melaksanakan sebuah kebijakan yang telah ditetapkan. Pada intinya, segala peran serta mulai dari orang tua, seluruh *civitas academi*, sampai masyarakat luas dalam mengatasi masalah Narkoba adalah menumbuhkan rasa percaya diri dan penanaman kasih sayang bagi setiap individu yang harus dimulai sejak individu tersebut masih dalam usia muda. Dengan rasa percaya diri dan kasih sayang itulah akan tumbuh sikap asertif, yaitu keberanian untuk menyampaikan prinsip menolak terhadap nakoba, dengan berbagai cara yang disesuaikan dengan situasi. Sikap asertif adalah pengungkapan perasaan dan pengaduan secara terus terang tanpa merendahkan harga diri dan menyakitkan orang lain. Sikap asertif dalam melaksanakan suatu program kegiatan akan mendukung keberhasilan kegiatan tersebut.

d. **Faktor Struktur Birokrasi,**

Faktor ini lebih merupakan institusi atau badan yang secara keseluruhannya adalah merupakan pelaksana dari kebijakan itu sendiri.

e. **Faktor Resiko Tinggi dan Pelindung,**

Faktor ini sebagai sebuah ukuran kualitatif yang dapat mengukur pelaksanaan kebijakan tentang pencegahan bahaya Narkoba di lingkungan perguruan tinggi dapat berjalan dengan baik.

Makin banyak faktor beresiko tinggi, makin besar kemungkinan menjadi penyalahguna. Sebaliknya makin banyak faktor pelindung, makin kecil kemungkinan seseorang menjadi penyalahguna.

Oleh karena itu, pencegahan dan penanggulangannya harus ditujukan pada upaya mengurangi faktor resiko tinggi dan meningkatkan faktor pelindung.

**Tabel 4.4.**

**Faktor Resiko Tinggi dan Pelindung**

<p><b>Faktor Risiko Tinggi pada Lingkungan Kampus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kondisi ekstern diluar kampus yang rawan dari pengedar Narkoba</li> <li>• <i>Peer Pressure Negative</i> cenderung lebih besar dari tekanan kelompok sebaya positif</li> <li>• Pengawasan disiplin kampus rendah</li> <li>• Kurikulum kampus kurang merangsang kreativitas serta pengembangan diri mahasiswa</li> <li>• Kurangnya sarana/prasarana olahraga dan aktivitas mahasiswa</li> <li>• Belum adanya layanan konseling yang kurang proaktif</li> </ul>
<p><b>Faktor Pelindung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berani menghadapi tantangan kehidupan (tidak lari dari masalah)</li> <li>• Penilaian diri positif</li> <li>• Merasa menjadi bagian dari kelompok</li> <li>• Memiliki kehidupan iman dan bertumbuh dalam iman</li> <li>• Menyukai kegiatan ekstrakurikuler dan kegiatan lain yang positif</li> <li>• Kehidupan kampus (akademik, pekerjaan) cukup berhasil</li> <li>• Peraturan dalam akademik tentang bagaimana berperilaku ditetapkan secara jelas dan dilakukan secara konsisten</li> <li>• Lingkungan masyarakat peduli dengan masalah penyalahgunaan Narkoba</li> <li>• Penegakkan hukum setempat dilaksanakan secara adil dan konsisten</li> </ul>



#### 4.5. Strategi Pencegahan Badan Narkotika Nasional

Strategi pencegahan yang telah ditetapkan oleh Badan Narkotika Nasional dalam pencegahan penyalahgunaan Narkoba dengan sasaran Perguruan Tinggi dalam mengkomunikasikan kebijakan tersebut, diantaranya :

##### 1) Pencegahan Primer

Adalah pencegahan yang ditujukan pada anak-anak dan generasi muda yang belum pernah menyalahgunakan Narkoba serta semua sektor masyarakat yang berpotensi membantu generasi muda untuk tidak menyalahgunakan narkoba.

Kegiatan-kegiatan pencegahan primer terutama dilaksanakan dalam bentuk penyuluhan, penerangan dan pendidikan, seperti :

- a) Penyuluhan tatap muka, ceramah dan diskusi, sarasehan dan seminar, permainan kuis dan lain-lain
- b) Leaflet, brosur, spanduk, poster dan sticker
- c) Penyuluhan dengan memasukkan informasi tentang bahaya narkoba kedalam kegiatan-kegiatan seperti : pengajian, kegiatan keagamaan, pertemuan rutin di kampus dan lain-lain.
- d) Pendidikan pencegahan penyalahgunaan Narkoba kedalam kurikulum pendidikan seperti mata kuliah wajib bagi mahasiswa baru.
- e) Pendidikan jasmani dan kesehatan, pendidikan agama
- f) Kegiatan alternatif atau pengganti; contoh olahraga, kesenian, keagamaan, kerajinan tangan, hobby, kelompok sebaya dan lain-lain.

##### 2) Pencegahan Sekunder

Pencegahan Sekunder adalah pencegahan yang ditujukan pada anak-anak atau generasi muda yang sudah mulai mencoba-coba menyalahgunakan Narkoba serta sektor masyarakat yang dapat membantu anak-anak, generasi muda berhenti menyalahgunakan Narkoba.

Kegiatan sekunder dititik beratkan pada deteksi secara dini terhadap remaja yang menyalahgunakan Narkoba, konseling perorangan dan keluarga, bimbingan sosial melalui kunjungan rumah dan tempat rehabilitasi. Namun penanaman pendidikan dan pencegahan tentang bahaya Narkoba dan pendidikan pengembangan individu seperti keterampilan berkomunikasi, keterampilan menolak tekanan teman sebaya, alam dan keterampilan mengambil keputusan yang baik tetap terus dilakukan.

