

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1. Kebijakan Publik

1.1.1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *Public Policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhadjir Darwin, 1998) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahap, 1990). Meskipun belum ada kesepakatan bahwa *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan” atau “kebijaksanaan”, kecenderungan untuk *policy* digunakan istilah kebijakan. Oleh karena itu, *public policy* diterjemahkan menjadi kebijakan publik.

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis bagaimana tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik tersenut sehingga terwujudlah suatu kebijakan publik.

Sebagai suatu konsep, secara sederhana kita bisa menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah baik itu lembaga atau badan pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya bila melihat konsep dari kebijakan publik tersebut, kebijakan memiliki makna atau arti yang luas tergantung bagaimana melihat atau mendeskripsikan.

Menurut James E. Anderson (dalam Ismaily 2009:17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Menurut Carl J. Fredrick (dalam Leo Agustino 2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang disusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Robert Eyestone (dalam Leo Agustino 2008:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”*.

Menurut Anderson (dalam Leo Agustino 2016:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai:

“A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.” (kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan).

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

- 1) Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
- 2) Kebijakan public merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah di tempuh.

Kebijakan memang menjadi ranah yang amat berbaur kekuatan untuk saling mempengaruhi dan melakukan tekanan para pihak. Sehingga, tak heran jika Carl Friedrich pun mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu”. (Carl J. Friedrich, 1963) dalam Anderson, edition:2).

1.1.2. Tahap-Tahap Kebijakan

Pada siklusnya, secara umum kebijakan terdiri dari formulasi, implementasi, dan evaluasi. Menurut pandangan beberapa pakar kebijakan public, kebijakan di jelaskan dengan tahapan-tahapan yang berbeda-beda tapi dengan inti yang sama yakni di dalamnya mencakup ketiga pokok proses kebijakan yakni formulasi, implementasi, dan evaluasi. Proses kebijakan public dikatakan sangat kompleks dan rumit, karena itu beberapa tahap dengan tujuan pembagian ini ialah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan public.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan public ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita didalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yaitu tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan.

Tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut:

A. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah yang lain ditetapkan menjadi focus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

B. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan

masalah. Pada tahap-tahap ini, masing-masing actor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

C. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut di adopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, *consensus* antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

D. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternative pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah di ambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan menapat dukungan para pelaksana (implementators) namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

E. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukanlah ukiran-ukuran atau criteria-

kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

1.2. Implementasi Kebijakan

1.2.1. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politik karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (2015:48) mengatakan bahwa Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan, dan keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, serta menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Sedangkan menurut Van Metter dan Van Horn (2015:49) mengatakan bahwa “Implementasi kebijakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang sengaja dilakukan untuk meraih kinerja.”

1.2.2. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana sebagai actor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna yaitu:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin bersifat fisik, politis, dan sebagainya.
2. Untuk pelaksana program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan.
5. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
6. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
7. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut.

1.2.3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan public tergantung sejauhmana para aktor kebijakan memahami dan menerapkan analisis mereka. Karena pada dasarnya tidak ada satupun kebijakan yang dapat dikatakan berhasil seratus persen. Akan tetapi ada beberapa factor yang kita bahas disini terkait hambatan implementasi kebijakan public dan peluang-peluang keberhasilannya. Diantaranya adalah:

1. Isi kebijakan

Kegagalan implementasi kebijakan publik disebabkan samarnya isi dari kebijakan itu, yaitu:

- a. Tujuan yang tidak cukup terperinci
- b. Sama-sama dan penetapan prioritas yang tidak jelas (tidak ada)
- c. Program kebijakan yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

2. Kurangnya informasi

Kekurangan informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap atau kurang tepat, baik mengenai pelaksana, isi kebijakan yang lengkap atau kurang tepat, baik mengenai pelaksana, isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil-hasil yang kebijakan. Struktur komunikasi antar organisasi pelaksana dan objek kebijakan. Objek kebijakan (kelompok sasaran) tidak cukup mengetahui kemungkinan-kemungkinan yang diberikan oleh pemerintah atau tentang kewajiban-kewajiban yang harus mereka patuhi.

3. Kurangnya dukungan

Dukungan yang kurang sebelum atau sesudah adanya implementasi kebijakan merupakan salah satu factor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa penolakan, ketidaksetujuan atau indikasi perlawanan dari beberapa pihak, baik itu parlemen legislatif selaku aktor pembuat kebijakan, atau masyarakat sebagai objek kebijakan yang umum.

4. Adanya pembagian potensi

Pembagian potensi dimana aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksana, struktur dari organisasi pelaksana (pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh pembatasan-pembatasan yang kurang jelas).

1.2.4. Model Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward

Menurut George Edward III, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan P4GN pada bidang rehabilitasi Dengan 4 variabel yang mempengaruhi yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan hal yang penting dalam segala kegiatan yang dilakukan yang melibatkan lebih dari satu pihak. Komunikasi ini akan selalu dibutuhkan untuk melakukan koordinasi dari satu pihak kepada pihak lain untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Adanya komunikasi ini dibutuhkan untuk menyampaikan segala informasi terkait tentang apa yang sedang dikerjakan yang melibatkan kedua belah pihak untuk mempermudah mencapai tujuan. Begitu juga dengan implementasi kebijakan publik, dalam proses implementasi kebijakan publik perlu adanya komunikasi antara pelaksana kebijakan publik dan pengguna kebijakan publik agar implementasi kebijakan publik tersebut dapat berjalan.

Menurut George C. Edward III, komunikasi yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi yang efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Adanya komunikasi membuat kejelasan standar, sasaran dan tujuan kebijakan akan mampu diinformasikan tidak hanya dari atasan kepada bawahan tetapi juga terhadap kelompok sasaran. Oleh karena itu, komunikasi sangat menentukan keberhasilan

dari pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya.

Komunikasi dalam implementasi rehabilitasi dalam kebijakan yang ada di Kota Cirebon ini berfokus pelaksanaan komunikasi yang dilakukan BNN kepada para korban atau pelajar penyalahguna narkoba, hal ini dikarenakan rasa pentingnya komunikasi yang dilakukan oleh BNN kepada kelompok sasaran agar keseluruhan informasi yang ada terkait dengan rehabilitasi dapat tersampaikan dengan baik sesuai dengan dimensi yang telah ditentukan Edward III. Sehingga dalam penelitian ini komunikasi yang akan dibahas akan mengacu pada bagaimana komunikasi yang terjadi antara atasan dan bawahan serta kepada kelompok sasaran yang diberikan oleh BNN kepada para korban penyalahguna di Kota Cirebon

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a. Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi). Hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi.
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

- c. Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Ini karena jika perintah yang diberikan menimbulkan kebingungan bagi pelaksana lapangan.

2. Sumber daya

Sumberdaya yang ada tak dapat dipungkiri menjadi factor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik yang ada. Jika tidak dimiliki sumberdaya maka kebijakan publik yang ada tidak dapat dilaksanakan. Proses implementasi kebijakan publik akan selalu bergantung dengan sumberdaya yang dimiliki, semakin bisa memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki maka akan semakin mudah dalam menjalankan kebijakan publik tersebut. Sumberdaya dalam proses implementasi kebijakan publik bisa dilihat dari banyak bentuk sumberdaya yang dimiliki.

Menurut Edward sumberdaya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya finansial. Sumberdaya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumberdaya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan.

Sumber daya dalam implementasi rehabilitasi yang termuat dalam kebijakan Pencegahan ini akan menggunakan pendapat yang telah diutarakan oleh Edward III sehingga sumberdaya dalam penelitian ini akan berfokus pada sumberdaya manusia, dan sumberdaya finansial yang dimiliki oleh Badan Narkotika Nasional.

Sumber daya manusia ini akan menjelaskan tentang petugas yang dimiliki BNN baik dari segi kualitas yang dilihat dari knowledge, kemampuan, dan kompetensi/keahlian yang dimiliki oleh petugas BNN dan juga dilihat dari segi kuantitas atau jumlah petugas di BNN. Edward III

menegaskan bahwa, “probably the most essential resources is implementing policy is staff”. Meskipun aturan main pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan cepat, namun jika sumber daya tersebut terbatas baik dari jumlah maupun kualitas pelaksanaan kebijakan akan berjalan efektif. Dengan kemampuan yang dimiliki oleh petugas dan kuantitas yang memadai maka akan sangat dapat mendukung petugas dalam melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugasnya masing-masing dan membantu berjalannya pelaksanaan rehabilitasi yang lebih baik dan efisien.

Sumber daya kedua yang digunakan dalam implementasi ini yaitu sumber daya finansial yang mencakup kecukupan dana yang dimiliki oleh BNN untuk melaksanakan rehabilitasi yang sesuai dengan aturan-aturan yang ada. Sumberdaya finansial ini berfokus pada dana yang diterima BNN dari hibah maupun dari anggaran pemerintah dalam melaksanakan kebijakan. Indikator sumber-sumber terdiri dari beberapa elemen yaitu:

- a. Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf dan sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak mencukupi, tetapi diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus

mengetahui apakah orang lain terikat yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c. Wewenang pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang ini nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementator mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

2. Disposisi

Dalam implementasi kebijakan publik yang ada terdapat juga karakteristik agen pelaksana yang dapat membantu proses implementasi kebijakan publik. Karakteristik agen pelaksana ini akan menyesuaikan dengan kebijakan publik yang akan diterapkan kepada kelompok sasarannya.

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik. Menurut George Edward III, disposisi implementor ini menyangkut watak dan

karakteristik (sikap) yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis dan sebagainya. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik sebagaimana yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

Disposisi dalam penelitian ini digunakan untuk melihat bagaimana sikap dari para pelaksana dalam menjalankan kebijakan Pencegahan pada bidang rehabilitasi di Kota Cirebon yang dilaksanakan oleh Badan Narkotika Nasional Kota Cirebon. Tahap ini komitmen, kejujuran dari implementor kebijakan sangat diperlukan.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variable disposisi, menurut George C. Edward III adalah:

- a. Efek Disposisi; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. Melakukan Pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini Edward III menyatakan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada pertunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ system pelayanan public yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, sehingga metode *bypassing perosnil*.

- c. Intensif; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi intensif para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi factor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi upaya kepentingan pribadi (*self intered*) atau organisasi.

3. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi juga merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi implementasi bisa berjalan dengan baik atau tidak. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi

Dalam proses implementasi tantangan adalah bagaimana birokrasi tidak timbul atau terjadi fragmentasi (*fragmentation*), dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan terdistorsi. Dengan kata lain bureaucratic fragmentasi bisa menjadi proses implementasi menjadi jauh dari kata efektif.

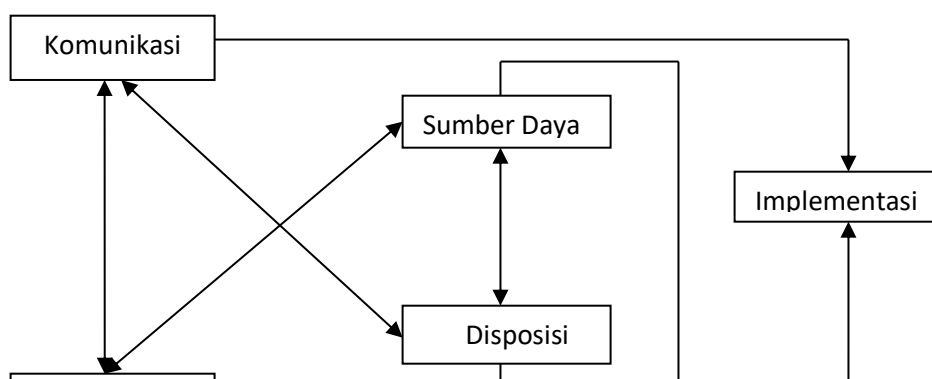
Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standar (*standard operational procedures* atau *SOP*). *SOP* diperlukan sebagai pedoman

operasional bagi setiap implementor kebijakan. Selain itu struktur organisasi birokrasi harus dirancang sedemikian rupa untuk menghindari prosedur yang terlalu panjang dan berbelit-belit serta tentunya untuk memudahkan pengawasan

Pada implementasi kebijakan Pencegahan pada bidang rehabilitasi di kota Cirebon yang dilakukan oleh BNN ini tentunya memiliki standard operational procedures atau SOP untuk pelaksanaannya.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi atau organisasi kearah yang lebih baik adalah:

- a. *Standard Operating Procedures (SOP)*; adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (ataupelaku kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan setiap hari sesuai dengan standard yang ditetapkan (atau standard minimum yang dibutuhkan warga).
- b. *Frogmentasi*; adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.



Gambar 2.2

Model Pendekatan Direct and Indirect Impact on Implementation

2.3.Program Rehabilitasi

2.3.1. Pengertian Program Rehabilitasi Narkoba

Rehabilitasi adalah proses pemulihan terhadap ketergantungan penyalahguna narkotika (pecandu) secara komprehensif meliputi aspek biopsikososial dan spiritual sehingga memerlukan waktu lama, kemampuan keras, kesabaran, konsistensi, dan pembelajaran secara terus menerus.

Terapi dan rehabilitasi merupakan suatu rangkaian proses pelayanan yang di berikan kepada pecandu, untuk melepaskannya dari ketergantungannya pada narkoba, sampai ia dapat menikmati kehidupan bebas tanpa narkoba. Pelayanan biasanya diberikan oleh tim tenaga rofesional yang berpengalaman dan terlatih. Rehabilitasi terhadap pecandu narkotika adalah suatu proses pengobatan untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan, dan masa menjalani rehabilitasi tersebut diperhitungkan sebagai masa menjalani hukuman. Rehabilitasi terhadap pecandu narkotika juga merupakan suatu bentuk perlindungan sosial yang

mengintegrasikan pecandu narkoba ke dalam tertib sosial agar dia tidak lagi melakukan penyalagunaan narkoba.

2.3.2. Jenis-Jenis Rehabilitasi

Ada beberapa jenis rehabilitasi dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang narkoba, dalam bukunya AR. Sujono, Bony Daniel yaitu:

a. Rehabilitasi medis

yaitu proses kegiatan pengobatan secara terpadu untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan narkoba. Tahap ini pecandu diperiksa seluruh kesehatannya baik fisik dan mental oleh dokter terlatih. Dokterlah yang memutuskan apakah pecandu perlu diberikan obat tertentu untuk mengurangi gejala putus zat (sakau) yang ia derita. Pemberian obat tergantung dari jenis narkoba dan berat ringanya gejala putus zat. Dalam hal ini dokter butuh kepekaan, pengalaman, dan keahlian guna mendeteksi gejala kecanduan narkoba tersebut.

b. Rehabilitasi sosial

yaitu proses kegiatan pemulihan secara terpadu baik fisik, mental maupun social, agar bekas pecandu narkoba dapat kembali melaksanakan fungsi social dalam kehidupan masyarakat. Tahap ini pecandu ikut dalam program rehabilitasi seperti yang ada di BNNK Cirebon.

2.3.3. Tahapan Rehabilitasi

Ada tiga tahap rehabilitasi narkoba yang harus dijalani, yaitu:

1. Tahap rehabilitasi medis (detoksifikasi), yaitu proses di mana pecandu menghentikan penyalahgunaan narkoba di bawah pengawasan dokter untuk mengurangi gejala putus zat (sakau). Pada tahap ini pecandu narkoba perlu mendapat pemantauan di rumah sakit oleh dokter.
2. Tahap rehabilitasi non medis, yaitu dengan berbagai program di tempat rehabilitasi, misalnya program therapeutic communities (TC), pendekatan keagamaan, atau dukungan moral dan sosial.
3. Tahap bina lanjut, yang akan memberikan kegiatan sesuai minat dan bakat. Pecandu yang sudah berhasil melewati tahap ini dapat kembali ke masyarakat, baik untuk bersekolah atau kembali bekerja.

