

**IMPLEMENTASI PROGRAM PENCEGAHAN PEMBERANTASAN  
PENYALAHGUNAAN DAN PEREDARAN GELAP NARKOBA (P4GN) DI  
KOTA SURABAYA PROVINSI JAWA TIMUR**

**Rachmat Hidayat**

Program Studi Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
[Rachmathdayat6@gmail.com](mailto:Rachmathdayat6@gmail.com)

**Joko Widodo**

Program Studi Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
[jokowid@untag-sby.ac.id](mailto:jokowid@untag-sby.ac.id)

**Radjikan**

Program Studi Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
[radjikan@untag-sby.ac.id](mailto:radjikan@untag-sby.ac.id)

**ABSTRACT**

This study examines the implementation of the Program for the Prevention and Eradication of Drug Abuse and Illicit Trafficking (P4GN) in Surabaya. The aim is to understand how the program is executed and to identify factors that support or hinder its success. The research uses a descriptive qualitative approach, focusing on the policy implementation model by Marilee S. Grindle, which includes policy content and implementation environment. Although there has been a decrease in the number of drug users in Surabaya, challenges such as limited resources persist. The P4GN program involves many stakeholders and employs various strategies. To enhance effectiveness, outreach, coordination, resource development, and community involvement need to be improved. The study concludes that while the program has achieved some successes, ongoing efforts and improvements are necessary to fully achieve the goals of eradicating drug abuse and trafficking in Surabaya.

**Key words:** *P4GN, Implementation, Policy, Drugs*

**ABSTRAK**

Penelitian ini mengkaji tentang implementasi Program Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Surabaya. Hal ini bertujuan untuk memahami bagaimana program dijalankan dan faktor-faktor yang membantu atau menghambat keberhasilannya. jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif, penelitian berfokus model implementasi kebijakan menurut Marilee S. Grindle yaitu isi kebijakan dan

lingkungan implementasi. Meskipun terjadi penurunan jumlah pengguna narkoba di Surabaya, tantangan seperti keterbatasan sumber daya masih ada. Program P4GN melibatkan banyak pemangku kepentingan dan menggunakan berbagai strategi. Untuk meningkatkan efektivitas, penjangkauan, koordinasi, pengembangan sumber daya, dan keterlibatan masyarakat perlu ditingkatkan. Studi ini menyimpulkan bahwa meskipun program ini telah mencapai beberapa keberhasilan, upaya dan perbaikan yang berkelanjutan tetap diperlukan untuk mencapai tujuan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran narkoba di Surabaya.

**Kata Kunci:** *P4GN, Implementasi, Kebijakan, Narkoba*

## **A. PENDAHULUAN**

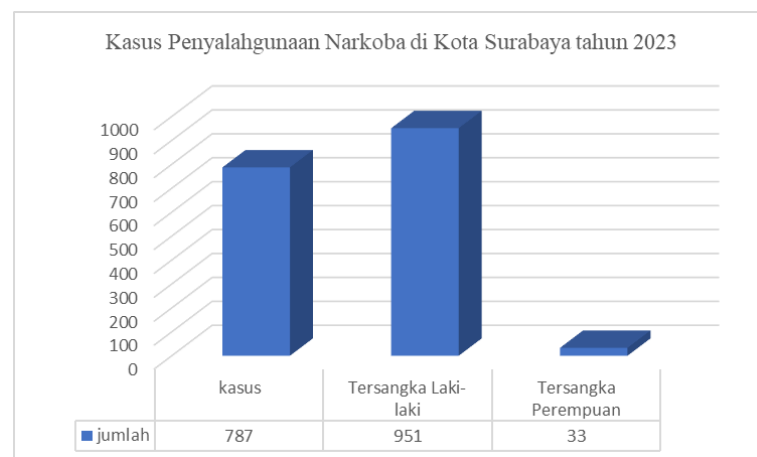
Narkoba adalah istilah yang sudah dikenal oleh banyak orang. Narkoba merupakan singkatan dari narkotika dan obat atau bahan berbahaya. Selain istilah "narkoba", Kementerian Kesehatan Republik Indonesia juga memperkenalkan istilah "Napza", yang merupakan singkatan dari narkotika, psikotropika, dan zat adiktif. Narkoba merupakan zat yang dapat membuat orang ketagihan. Penjualan narkoba secara ilegal telah menjadi masalah besar di banyak negara (Faturachman, 2020). Hal ini merugikan masyarakat karena menimbulkan masalah kesehatan, sosial, dan keselamatan. Indonesia sedang berjuang dengan obat-obatan yang dibuat dengan menggunakan teknologi baru. Masalah ini sangat serius dan sudah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan. Indonesia tidak hanya menjadi negara transit, tetapi juga menjadi pasar besar untuk narkoba dengan harga yang sangat mahal "great market, great price" (Hariyanto, 2018).

Penyalahgunaan narkoba merupakan penggunaan narkotika dimana tidak diperuntukkan untuk pengobatan melainkan digunakan sebagai karena ingin menikmati pengaruhnya (Widayanti & Winanto, 2021). Meskipun terdapat pengawasan ketat terhadap narkotika dan psikotropika berdasarkan undang-undang Indonesia, khususnya Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika, kepemilikan, penggunaan, dan peredaran zat-zat tersebut dianggap ilegal. Meski demikian, Indonesia memiliki tingkat penyalahgunaan narkoba yang tinggi dibandingkan negara lain di Asia Tenggara. Penyalahgunaan narkoba tetap menjadi masalah yang berkelanjutan di Indonesia. Banyak kasus penyalahgunaan dan penangkapan pengedar narkoba internasional yang menunjukkan betapa seriusnya situasi ini (Mindarti et al., 2023). Kelemahan dalam pengawasan di negara ini menjadikan Indonesia target menarik bagi para penyelundup narkoba, sehingga penyalahgunaan narkoba meluas di semua lapisan masyarakat. Kurangnya pengawasan dari pihak pemerintah hanya memudahkan aktivitas para penyelundup ini. Berdasarkan publikasi Indonesia Drugs Report (2024) pada tahun 2023, angka prevalensi penggunaan narkoba mengalami penurunan yang menunjukkan angka prevalensi untuk penggunaan narkoba dalam setahun pakai turun dari 1,95% menjadi 1,73%, yang berarti jumlah pengguna berkurang dari 4,8 juta menjadi 4,2 juta jiwa. Selain itu, prevalensi kategori pernah pakai narkoba juga menurun dari 2,47% menjadi 2,20%, atau dari 3,6 juta menjadi 3,3 juta jiwa.

Meskipun data ini menunjukkan tren penurunan, kenyataan bahwa masih ada jutaan orang yang terlibat dalam penyalahgunaan narkoba adalah sangat memprihatinkan. Angka 4,2 juta pengguna narkoba dalam setahun pakai dan 3,3 juta dalam kategori pernah pakai menunjukkan bahwa masalah penyalahgunaan narkoba masih jauh dari selesai. Angka ini mencerminkan tingginya tingkat penyalahgunaan barang haram yang terus mengancam kesehatan, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan beberapa kebijakan strategis. Salah satu langkah signifikan adalah Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GN) Tahun 2020 - 2024.

Instruksi presiden ini menugaskan BNN untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas dalam menangani narkoba di Indonesia, serta memperkuat koordinasi dengan instansi terkait di pusat dan daerah untuk melaksanakan program P4GN. Sebagai tindak lanjut dari instruksi presiden, BNN telah menyusun Rencana Strategis Penanggulangan Masalah Narkoba yang tertuang dalam Peraturan Kepala Badan Narkotika Nomor 6 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Badan Narkotika Nasional Tahun 2020 – 2024. Rencana strategis ini dirancang untuk meningkatkan efisiensi operasional BNN dalam menghadapi dan mengatasi permasalahan penyalahgunaan narkoba di tingkat nasional. Program P4GN bertujuan untuk memberdayakan seluruh potensi yang ada di masyarakat agar secara sadar melakukan gerakan menentang/menolak penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba.

Penyalahgunaan dan perdagangan ilegal narkotika menimbulkan ancaman signifikan terhadap kesehatan dan keamanan masyarakat di kota-kota besar seperti Surabaya. Kota ini, sebagai salah satu pusat urban yang dinamis, tidak terlepas dari tantangan besar yang ditimbulkan oleh peredaran narkotika. Untuk memahami lebih dalam mengenai kondisi peredaran gelap narkotika di Kota Surabaya dapat dilihat dari grafik berikut ini:



**Gambar 1. 1** Kasus Penyalahgunaan Narkoba di Kota Surabaya tahun 2023  
Sumber: Jatimnow.com Data diolah peneliti (2024)

Tingkat penyalahgunaan narkoba di Kota Surabaya tahun 2023 menunjukkan angka yang cukup memprihatinkan. Berdasarkan data yang tersedia, terdapat 787

kasus narkoba yang ditangani sepanjang tahun. Dari jumlah tersebut, sebanyak 984 orang tersangka telah diamankan oleh pihak berwenang, dengan rincian 951 laki-laki dan 33 perempuan. Selain itu, sebanyak 146 orang pengguna narkoba telah menjalani rehabilitasi sebagai upaya untuk memulihkan kesehatan mereka dan mengembalikan mereka ke dalam masyarakat. Barang bukti yang disita oleh pihak berwenang menunjukkan tingginya peredaran narkoba di kota ini. Sebanyak 238,861 kg sabu-sabu, 25.743 butir ekstasi, 30,830 kg ganja, 186.000 butir carnophen, dan 19 gram tembakau gorilla berhasil diamankan. Data tersebut didukung dengan jumlah penyalahgunaan narkoba yang yang menjalani rehabilitasi di BNN Kota Surabaya yang dapat dilihat pada grafik berikut ini:



**Gambar 1. 2** Data Penyalahgunaan yang di Rehabilitasi oleh BNNK Surabaya  
Sumber: BNN Kota Surabaya data diolah peneliti (2024)

Angka-angka ini menggambarkan betapa seriusnya permasalahan narkoba yang dihadapi oleh Kota Surabaya. Banyaknya kasus dan jumlah barang bukti yang besar mencerminkan perlunya tindakan yang lebih intensif dan komprehensif dalam upaya pemberantasan narkoba. Situasi ini tidak hanya menjadi tantangan bagi aparat penegak hukum, tetapi juga memerlukan perhatian dari seluruh lapisan masyarakat. Program edukasi, pencegahan, dan rehabilitasi harus terus ditingkatkan untuk mengurangi angka penyalahgunaan narkoba dan menyelamatkan generasi muda dari jerat narkotika.

Mengenai jumlah penyalahguna narkoba yang direhabilitasi oleh BNNK Surabaya selama beberapa tahun terakhir menunjukkan fluktuasi yang mengkhawatirkan. Pada tahun 2020, sebanyak 94 orang menjalani rehabilitasi. Jumlah ini meningkat menjadi 148 orang pada tahun 2021 dan mencapai puncaknya pada tahun 2022 dengan 257 orang yang direhabilitasi. Kota Surabaya menghadapi berbagai tantangan dalam melaksanakan program ini, antara lain mobilitas penduduk yang tinggi, keragaman budaya, kemiskinan, pengangguran, dan kriminalitas. Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Surabaya bertanggung jawab melaksanakan Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN), yang meliputi sosialisasi dan koordinasi dengan masyarakat untuk memberikan edukasi tentang bahaya narkoba, pemberdayaan keluarga dan masyarakat yang memiliki pengetahuan tentang risiko narkoba, memberikan pendidikan, kesempatan kerja, dan sosialisasi atau pembinaan,

menangani dan merehabilitasi pengguna narkoba, dan melakukan investigasi untuk memberantas narkoba.

Penelitian ini diperlukan karena keberhasilan suatu program sangat bergantung pada tahap implementasinya. Jika program tersebut dilaksanakan secara efektif dan sesuai standar pemerintah maka akan berdampak positif bagi masyarakat Surabaya. Namun, jika implementasinya tidak efektif atau menimbulkan permasalahan baru, maka program tersebut tidak akan memberikan solusi terhadap permasalahan narkoba di kota tersebut. Peneliti tertarik untuk mengkaji pelaksanaan program P4GN di Surabaya dan faktor-faktor yang pendukung maupun penghambat BNN Kota Surabaya dalam melaksanakan program tersebut.

## **B. LANDASAN TEORI**

Menurut Lester dan Stewart Jr. dalam (Agustino, 2008) (2008) implementasi merupakan sebuah proses dan suatu hasil. Sedangkan menurut Van Horn dan Van Meter dalam Winarno (2012), implementasi adalah *“those actions by public and private individual or groups that are the achievement or objectives set forth in prior policy”* (tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas kebijakan). Berdasarkan definisi yang telah disampaikan, implementasi adalah tindakan pihak berwenang, baik pemerintah maupun swasta, untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Ini melibatkan berbagai tindakan untuk merealisasikan kebijakan yang dirancang, guna mencapai target yang diinginkan. Marilee S.Grindle dalam Suharno (2013:173) ada 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Isi kebijakan (*Content of Policy*) meliputi beberapa hal:
  - a. kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi (*Interest affected*)  
Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
  - b. Tipe Manfaat (*Type of benefits*)  
Menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
  - c. Derajat perubahan yang ingin dicapai (*Extent of change envision*)  
Bagian ini menjelaskan bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.
  - d. Letak Pengambilan Keputusan (*Site of decision making*)  
Suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat.
  - e. Pelaksanaan Program (*Program implementer*)  
Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan

suatu kebijakan. Ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.

- f. Sumber Daya yang digunakan (*Resources committed*)  
Apakah suatu program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai agar dapat berjalan dengan baik.
2. Sedangkan lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*), mencakup tiga aspek berikut in:
  - a. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat (*Power, interest, and strategy of actor involved*)  
Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.
  - b. Karakteristik lembaga dan Rezim yang Berkuasa (*Institution and regime characteristic*)  
Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
  - c. Tingkat Kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana (*Compliance and responsiveness*)  
Sejauh mana para pelaksana mematuhi dan merespons kebijakan yang diterapkan. Setelah kebijakan dijalankan, dipengaruhi oleh isi dan konteksnya, dapat diketahui apakah kebijakan tersebut dibuat sesuai harapan dan apakah dipengaruhi oleh lingkungan, sehingga terjadi perubahan.

### **C. METODE PENELITIAN**

Menurut Moleong (2018:3) Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif untuk mendalami fenomena yang ada pada program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Kota Surabaya. Hal ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana program ini secara efektif mengatasi berbagai permasalahan terkait narkoba di kota tersebut. Secara khusus, penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan, yang mengacu pada model Marilee S. Grindle dalam Suharno (2013:173) yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada dua variabel utama yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pelaksanaan dari program P4GN (Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba) di kota surabaya peneliti

## **1. Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya**

Pelaksanaan dari program P4GN (Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba) ini dapat dianalisis dengan menggunakan model implementasi dari Marilee S. Grindle yang meliputi :

### **a. Isi Kebijakan (Content of Policy)**

#### **1) kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi (*Interest affected*)**

Implementasi program P4GN di Surabaya melibatkan berbagai pemangku kepentingan seperti BNN Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya, aparat penegak hukum (Polri, TNI, dan Kejaksaan), institusi pendidikan, lembaga rehabilitasi, masyarakat, sektor swasta, media, dan teknologi informasi. Setiap pemangku kepentingan memiliki kepentingan spesifik, seperti meningkatkan kesehatan masyarakat, menegakkan hukum, edukasi, dan pemulihan individu terdampak narkoba, serta menciptakan lingkungan yang aman dan produktif. Kesuksesan program sangat bergantung pada koordinasi dan sinergi antara kepentingan-kepentingan tersebut.

#### **2) Tipe Manfaat (*Type of benefits*)**

Program P4GN di Kota Surabaya memberikan berbagai manfaat signifikan bagi masyarakat. Melalui kampanye dan edukasi, program ini meningkatkan kesadaran masyarakat tentang bahaya narkoba, membantu mereka memahami risiko kesehatan, sosial, dan hukum, serta memberikan pengetahuan tentang pencegahannya. Selain itu, P4GN menggunakan pendekatan komprehensif yang mencakup pemberantasan perdagangan narkoba dan rehabilitasi individu yang terdampak, memberikan layanan seperti konseling dan rehabilitasi rawat jalan. Ini membantu individu berhenti menggunakan narkoba dan kembali produktif, menunjukkan manfaat sosial dan ekonomi yang penting. Secara keseluruhan, program P4GN memberikan manfaat dalam bentuk peningkatan kesadaran, pencegahan, pemberantasan, dan rehabilitasi, memperkuat ketahanan sosial dan kesehatan masyarakat.

#### **3) Derajat perubahan yang ingin dicapai (*Extent of change envision*)**

Derajat perubahan yang ingin dicapai menunjukkan bahwa program P4GN di Kota Surabaya memiliki target perubahan yang jelas dan terukur. Program ini bertujuan untuk menurunkan angka penyalahgunaan narkoba, terutama di kalangan remaja dan usia produktif, dengan mengukur penurunan prevalensi sebelum dan sesudah implementasi. Selain itu, peningkatan kesadaran dan edukasi masyarakat menjadi fokus utama, agar masyarakat lebih memahami bahaya narkoba dari berbagai aspek. Efektivitas edukasi dan sosialisasi akan menjadi indikator keberhasilan. Program P4GN juga menargetkan peningkatan akses dan kualitas rehabilitasi yang lebih terjangkau, serta peningkatan jumlah operasi penegakan hukum dan kasus yang berhasil diungkap. Indikator keberhasilan meliputi jumlah pengguna yang menjalani rehabilitasi, tingkat keberhasilan rehabilitasi, volume narkoba yang disita, dan jumlah operasi penegakan hukum. Visi BNN Kota Surabaya untuk menciptakan masyarakat yang sehat dan bebas narkoba, serta

mendukung terciptanya sumber daya manusia yang berkualitas dan kompetitif, menjadi panduan utama. Keselarasan program dengan visi ini memastikan upaya yang jelas dan terukur dalam penurunan prevalensi narkoba, peningkatan kesadaran, dan efektivitas penegakan hukum, mencerminkan komitmen untuk mencapai hasil yang signifikan dan berkelanjutan dalam melawan penyalahgunaan narkotika.

**4) Letak Pengambilan Keputusan (*Site of decision making*)**

Letak pengambilan keputusan dalam program P4GN di Surabaya menekankan pentingnya menetapkan lokasi pengambilan keputusan pada tingkat yang tepat untuk memastikan efektivitasnya. Di BNNK Surabaya, keputusan diambil tidak hanya di tingkat pusat tetapi juga melibatkan pemerintah daerah, kepolisian, TNI, BUMD, lembaga pendidikan, dan masyarakat. Inisiatif seperti program Kota Tanggap Ancaman Narkoba (KOTAN) menunjukkan koordinasi erat dengan pemerintah kota dan instansi terkait. Selain itu, unit Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM) melibatkan komunitas lokal melalui pelatihan agen pemulihan di tingkat kelurahan, memastikan respons cepat dan sesuai kebutuhan setempat. Dengan pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dan komunitas lokal, kebijakan P4GN di Surabaya dapat dijalankan dengan efektif dan relevan.

**5) Pelaksanaan Program (*Program implementer*)**

Pelaksanaan program (program implementer), tampak jelas bahwa kebijakan tersebut telah didukung oleh pelaksana kebijakan yang kompeten dan terorganisir. Menurut Grindle, keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada kompetensi dan koordinasi dari para pelaksana program. Hasil wawancara oleh peneliti menunjukkan bahwa di Surabaya, berbagai instansi terkait seperti Porestabes, Polres KP3 Tanjung Perak, Polres Bangkalan, dan polsek-polsek, serta Badan Narkotika Nasional Kota (BNNK) Surabaya, bekerja sama secara intensif dalam upaya pemberantasan dan penanganan kasus narkotika. Keterlibatan penyidik dari Polres, kejaksaan, BNN, serta psikiater dan dokter dari BNN dalam asesmen terpadu untuk kasus yang tidak dapat diproses hukum lebih lanjut menunjukkan adanya sinergi dan kompetensi yang tinggi dari para pelaksana kebijakan ini. Selain itu, program pencegahan dan pemberantasan narkoba melalui inisiatif 'kelurahan bersinar' dan pelatihan untuk keluarga juga menunjukkan bahwa kebijakan ini memiliki implementor yang jelas dan terstruktur. Pembentukan penggiat P4GN sebagai perpanjangan tangan BNN untuk edukasi bahaya narkoba, serta koordinasi dengan lembaga kesehatan dan yayasan untuk layanan rehabilitasi, semakin memperkuat argumentasi bahwa pelaksanaan program ini telah mencakup aspek implementasi yang mendetail dan terkoordinasi dengan baik. Hal ini penting untuk memastikan keberhasilan dan keberlanjutan program dalam jangka panjang.



**6) Sumber Daya yang digunakan (*Resources committed*)**

Sumber daya memainkan peran krusial dalam implementasi program-program pemerintah atau kebijakan publik. Hal ini karena keberhasilan suatu program sangat bergantung pada ketersediaan dan alokasi sumber daya yang memadai. sumber daya yang digunakan menunjukkan bahwa efektivitas program P4GN di Kota Surabaya menghadapi tantangan signifikan terkait keterbatasan sumber daya. Dengan populasi sekitar 3 juta orang dan cakupan wilayah yang luas, BNN Kota Surabaya beroperasi dengan jumlah personel yang jauh dari ideal, hanya 37 dari yang seharusnya 78 personel. Keterbatasan ini memaksa BNN untuk melakukan efisiensi dan memberdayakan pegawai lintas fungsi untuk memenuhi kebutuhan operasional. Selain itu, keterbatasan anggaran memperburuk situasi, karena dana atau anggaran yang terbatas untuk belanja modal, pembaruan prasarana, dan pembayaran gaji pegawai pemerintah non-pegawai negeri, yang mengakibatkan beberapa biaya harus ditanggung sendiri oleh instansi. Dalam konteks ini, kekurangan personel dan keterbatasan anggaran menjadi hambatan utama yang mengurangi efektivitas BNN Kota Surabaya dalam melaksanakan program pencegahan, pemberdayaan, dan rehabilitasi terkait narkoba. Hal ini menunjukkan bahwa tanpa dukungan sumber daya yang memadai, pelaksanaan kebijakan tidak dapat berjalan optimal dan mencapai hasil yang diharapkan.

**b. Sedangkan lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*), mencakup tiga aspek berikut ini:**

**1) Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat (*Power, interest, and strategy of actor involved*)**

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kekuatan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat. Jika hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, hasil program bisa jauh dari harapan. Keberhasilan Program P4GN di Kota Surabaya bergantung pada kekuatan dan strategi BNN Kota Surabaya serta dukungan aktor terkait. BNN memegang kekuasaan signifikan dalam merancang, mengkoordinasikan, dan mengawasi upaya pencegahan dan pemberantasan narkoba, dengan kepentingan utama melindungi masyarakat dan meningkatkan kualitas hidup. BNN menggunakan strategi komprehensif melalui:

1. Soft Power: Edukasi dan sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat.
2. Hard Power: Penegakan hukum tegas terhadap pelanggaran narkoba.
3. Smart Power: Penggunaan teknologi dan intelijen untuk deteksi dan pencegahan efektif.
4. Cooperation: Kerjasama erat dengan instansi pemerintah, kepolisian, lembaga pendidikan, dan organisasi masyarakat.

Dukungan dari pemerintah kota dan aktor lain memperkuat posisi BNN dan memastikan program P4GN berjalan sesuai harapan, menciptakan lingkungan yang aman dan bebas narkoba di Kota Surabaya.

2) **Karakteristik lembaga dan Rezim yang Berkuasa (*Institution and regime characteristic*)**

Karakteristik lembaga sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Program P4GN di Kota Surabaya dipengaruhi oleh karakteristik BNN Kota Surabaya dan dukungan pemerintah setempat. BNN Kota Surabaya, dengan komitmen kuat terhadap "War ON DRUGS", memiliki visi, misi, dan struktur organisasi yang mendukung program anti-narkoba secara efektif. Dukungan signifikan dari Pemerintah Kota Surabaya, seperti Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2014 dan inisiatif Raperda P4GN, menciptakan lingkungan kondusif untuk pelaksanaan kebijakan. Pemerintah kota aktif dalam sosialisasi, edukasi, dan kolaborasi dengan berbagai instansi. Dukungan institusi dan rezim yang berkuasa memainkan peran penting dalam keberhasilan program P4GN di Kota Surabaya.

3) **Tingkat Kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana (*Compliance and responsiveness*)**

Kepatuhan dan responsivitas ini menentukan sejauh mana kebijakan dapat dijalankan sesuai dengan rencana. Dari hasil wawancara peneliti tingkat kepatuhan dan respons pelaksana menunjukkan bahwa pelaksana program P4GN di Kota Surabaya memiliki tingkat kepatuhan yang tinggi. Sosialisasi, pelatihan, monitoring, dan evaluasi yang dilakukan secara berkala oleh BNN Kota Surabaya memastikan pelaksana memahami dan mengikuti aturan serta prosedur yang ditetapkan. Hal ini sesuai dengan konsep Grindle yang menekankan pentingnya kepatuhan terhadap isi kebijakan serta respons pelaksana dalam menanggapi kebijakan tersebut. Jobdesk dan petunjuk teknis yang jelas dari pusat, serta pengawasan oleh ILWAS, memastikan bahwa anggaran dan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar yang ditetapkan, mengurangi risiko penyimpangan. Selain itu, evaluasi yang mempertimbangkan tingkat kehadiran, ketepatan waktu pelaporan, kualitas pelaksanaan, dan feedback dari peserta serta mitra menunjukkan adanya respons aktif dari pelaksana terhadap kebijakan yang diterapkan. Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan di Kota Surabaya tidak hanya dipengaruhi oleh konten kebijakan tetapi juga oleh konteks lingkungan yang mendukung kepatuhan dan respons yang positif dari pelaksana, sesuai dengan harapan kebijakan yang ada.

2. **Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program P4GN**

Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi program ini diidentifikasi sebagai berikut:

a. **Faktor Pendukung**

Keberhasilan program P4GN di Kota Surabaya terutama didukung oleh kerjasama kuat antara BNN Kota Surabaya dengan instansi terkait seperti Polri, Kejaksaan, dan pemerintah daerah, yang menciptakan koordinasi dan sinergi yang

efektif dalam pelaksanaan program. Dukungan dari berbagai pihak, termasuk partisipasi aktif masyarakat, berperan penting dalam meningkatkan kesadaran dan keterlibatan komunitas dalam pencegahan narkoba. Sosialisasi intensif kepada masyarakat menjadi kunci keberhasilan, membuat masyarakat lebih peduli dan terlibat dalam mendukung program P4GN. Partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan seperti kampanye anti-narkoba, seminar, dan workshop membantu memperluas jangkauan dan meningkatkan efektivitas program. Dengan dukungan masyarakat, BNN dapat menjalankan kegiatan operasional lebih efisien dan mencapai hasil optimal dalam penanggulangan masalah narkoba.

**b. Faktor Penghambat**

BNN Kota Surabaya menghadapi tantangan utama seperti keterbatasan personel dan anggaran dalam implementasi program P4GN dan kegiatan lainnya. Keterbatasan SDM mengharuskan beberapa individu menangani beberapa peran sekaligus, yang dapat mengurangi efektivitas dan efisiensi kerja. Selain itu, keterbatasan anggaran juga mempengaruhi kemampuan BNN dalam menyediakan sumber daya yang cukup untuk program pencegahan dan rehabilitasi narkoba. Dengan dana yang terbatas, kegiatan sosialisasi dan pengawasan terhadap peredaran narkoba di masyarakat rentan juga terpengaruh, sehingga hasil yang dicapai tidak optimal.

**E. PENUTUP**

**Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Program Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Kota Surabaya

Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya belum dikatakan optimal ditandai dengan masih banyaknya tingkat penyalahgunaan narkoba tiap tahunnya dan juga kurangnya pengetahuan masyarakat akan program tersebut. Dalam implementasinya BNN Kota Surabaya dalam mengimplementasikan program ini melibatkan berkoordinasi dan sinergi antara berbagai pemangku kepentingan dengan tujuan yang sama, yaitu memberantas penyalahgunaan narkoba. Meskipun menghadapi keterbatasan sumber daya, program ini dijalankan dengan strategi yang komprehensif dan dukungan kuat dari berbagai pihak, yang mencerminkan komitmen untuk mencapai hasil yang signifikan dan berkelanjutan dalam upaya melawan penyalahgunaan narkoba di Kota Surabaya.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program P4GN

Implementasi program P4GN di Kota Surabaya merupakan upaya terpadu yang melibatkan banyak pihak dalam misi untuk memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Keberhasilan program ini tidak hanya ditentukan oleh perencanaan dan kebijakan yang tepat, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor pendukung dan penghambat yang ada berikut faktor pendukung dan penghambat implementasi program P4GN.

a. Faktor Pendukung yaitu kerjasama Terdapat kerjasama yang kuat antara BNN Kota Surabaya dengan instansi terkait seperti Polri, Kejaksaan, dan pemerintah daerah, serta partisipasi aktif masyarakat. Sosialisasi Intensif:

Sosialisasi yang intensif kepada masyarakat meningkatkan kesadaran dan keterlibatan komunitas dalam upaya pencegahan narkoba. Serta partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan sosialisasi, kampanye anti-narkoba, seminar, dan workshop.

- b. Sedangkan untuk Faktor Penghambat yaitu Keterbatasan Personel: Keterbatasan sumber daya manusia memaksa beberapa individu untuk merangkap beberapa jabatan, yang berdampak pada efektivitas dan efisiensi kerja. Keterbatasan Anggaran: Keterbatasan anggaran mempengaruhi kemampuan BNN dalam melaksanakan program-program pencegahan dan rehabilitasi narkoba secara efektif. Keterbatasan dana juga mempengaruhi kegiatan sosialisasi dan pengawasan.

### **Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan maka peneliti memberikan beberapa saran untuk meningkatkan implementasi Program P4GN di Kota Surabaya:

1. Untuk meningkatkan efektivitas Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya, diperlukan beberapa langkah strategis. Pertama, intensifikasi sosialisasi dan edukasi mengenai bahaya narkoba melalui media massa, media sosial, dan kegiatan komunitas, serta menyediakan materi edukasi yang mudah diakses melalui platform digital. Kedua, penguatan koordinasi antar pemangku kepentingan dengan meningkatkan sinergi antara BNN, Polri, Kejaksaan, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat melalui pertemuan rutin untuk evaluasi dan perencanaan strategi. Ketiga, pengembangan sumber daya dengan mengajukan peningkatan anggaran dan meningkatkan kapasitas sumber daya manusia melalui pelatihan dan penambahan personel. Terakhir, melibatkan aktif masyarakat dengan membentuk kelompok relawan anti-narkoba di setiap kelurahan dan meningkatkan keterlibatan sekolah, perguruan tinggi, dan institusi pendidikan dalam program edukasi dan pencegahan narkoba. Dengan langkah-langkah ini, diharapkan Program P4GN di Kota Surabaya dapat berjalan lebih efektif dan efisien.
2. Untuk meningkatkan efektivitas Program P4GN di Kota Surabaya, penting untuk memperkuat faktor pendukung dan mengatasi faktor penghambat. Penguatan kerjasama antara BNN dan instansi terkait melalui kesepakatan formal, serta dukungan sektor swasta dan LSM, akan memperjelas peran masing-masing dalam upaya pemberantasan narkoba. Sosialisasi intensif melalui teknologi informasi dan acara edukatif berkala akan meningkatkan kesadaran masyarakat. Di sisi lain, mengatasi faktor penghambat dengan merekrut tenaga baru, melibatkan lebih banyak relawan, serta pelatihan dan pengembangan kapasitas personel yang ada akan meningkatkan efektivitas kerja. Mencari sumber pendanaan alternatif dan mengoptimalkan penggunaan anggaran dengan perencanaan yang efisien juga penting untuk mengatasi keterbatasan anggaran. Dengan langkah-langkah ini, Program P4GN di Kota Surabaya diharapkan dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Dengan mengatasi hambatan-hambatan tersebut dan melaksanakan saran-saran ini, diharapkan program P4GN di Kota Surabaya dapat berjalan lebih

efektif dan mencapai tujuan menciptakan lingkungan yang aman dan bebas narkoba.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Agus, H. (2023, December 30). Kasus Penyalahgunaan Narkoba Dominasi Penanganan Polrestabes Surabaya Selama 2023 . *Jatimnow.Com*. <https://jatimnow.com/baca-64633-kasus-penyalahgunaan-narkoba-dominasi-penanganan-polrestabes-surabaya-selama-2023>
- Agustino, L. (2008). *Dasar-dasar kebijakan publik* (2nd ed.). Alfabeta.
- Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia. (2024). *INDONESIA DRUG REPORT 2024*.
- Faturachman, S. (2020). SEJARAH DAN PERKEMBANGAN MASUKNYA NARKOBA DI INDONESIA. *Historis: Jurnal Kajian, Penelitian Dan Pengembangan Pendidikan Sejarah*, 5(1), 13–19. <https://doi.org/10.31764/historis.vXiY.2051>
- Hariyanto, B. P. (2018). Pencegahan Dan Pemberantasan Peredaran Narkoba Di Indonesia. *Jurnal Daulat Hukum*, 1.
- Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkoba Dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024, Pub. L. No. 2 (2020).
- Mindarti, L. I., Amalia, R., Wismanu, R. E., & Akbar, D. G. (2023). Implementasi Kebijakan Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) :Studi Tentang Inpres No 12/2011 pada Bidang Rehabilitasi, Badan Narkotika Nasional di Kota Jakarta Selatan. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 9(1). <https://doi.org/10.30996/jpap.v9i1.7832>
- Moleong, L. J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- PERATURAN NOMOR 6 TAHUN 2020 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA BADAN NARKOTIKA NASIONAL PROVINSI DAN BADAN NARKOTIKA NASIONAL KABUPATEN /KOTA, Pub. L. No. 999 (2020).
- Suharno. (2013). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik : Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Penerbit Ombak.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika, Pub. L. No. 5 (1997).
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, Pub. L. No. 35 (2009). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38776/uu-no-35-tahun-2009>
- Widayanti, & Winanto. (2021). PENYULUHAN HUKUM TENTANG BAHAYA NARKOBA SEBAGAI UPAYA PREVENTIF PEREDARAN DAN PENYALAHGUNAANNYA (Desa Gebangsari, Kecamatan Genuk, Kota Semarang). *International Journal of Law Society Services*, 1(1), 24–30.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus*. CAPS (Center for Academic Publishing Service).