

***MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK* DALAM PERDA NOMOR 8
TAHUN 2024 TENTANG FASILITASI P4GN DAN PREKURSOR
NARKOTIKA SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN KOTA BERSINAR
(BERSIH DARI NARKOBA) DI KOTA SURABAYA**

Muhammad Rangga Diva Ananta Rois'am

Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya
Ranggabernard011@gmail.com

Achluddin Ibnu Rochim

Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya
didin@untag-sby.ac.id

Hasan Ismail

Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya
hasanismail@untag-sby.ac.id

ABSTRACT

Surabaya City, a social situation that is dynamic, therefore, faces several socio-cultural problems. Behind these conditions, the provincial capital of East Java is known as a vulnerable city. This study describes and analyzes the setting of the agenda which has three streams: the problem stream, the political stream, and the policy stream in the evolution of Surabaya City Clean from Drugs. A qualitative study, it combines primary data sources through interviews, observations, and documentation and secondary data collected from related documents. The results of this study are that the most dominant of the agenda setting process in the development of the Shining City in Surabaya City is the policy stream. The policy flow is very active, giving rise to various alternative solutions in the development of a Shining City (Drug-Free). Other factors that influence the development of a Shining City (Drug-Free) in Surabaya City are the availability of facilities and innovations in fulfilling rights, government commitment, awareness of the people of Surabaya, and the involvement of Non-Governmental Organizations (NGOs).

Kata Kunci: *Kebijakan Publik (Public Policy), Agenda Setting, Kota Bersinar*

ABSTRAK

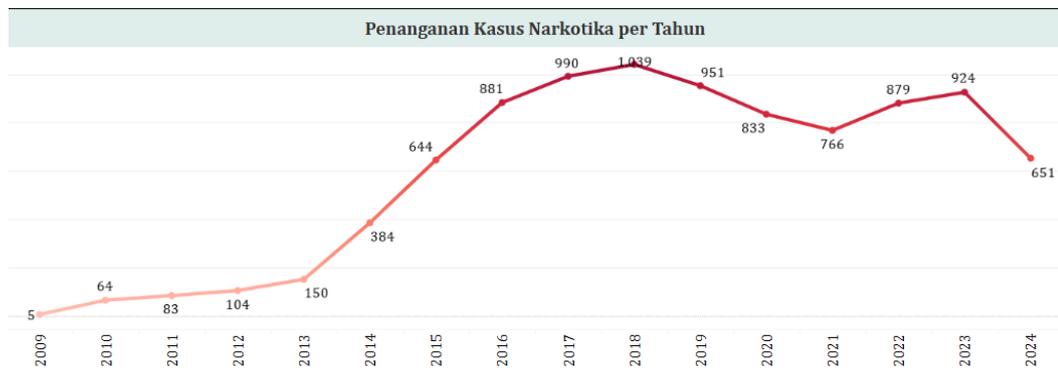
Kota Surabaya merupakan situasi sosial yang dinamis sehingga menghadapi berbagai permasalahan sosial budaya. Di balik kondisi tersebut, ibu kota provinsi Jawa Timur ini dikenal sebagai kota yang rawan. Penelitian ini menguraikan dan menganalisis tatanan agenda yang memiliki tiga alur, yaitu alur masalah, alur

politik, dan alur kebijakan dalam evolusi Kota Surabaya Bersih Narkoba. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggabungkan sumber data primer melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi serta data sekunder yang dikumpulkan dari dokumen-dokumen terkait. Hasil penelitian ini adalah bahwa proses tatanan agenda yang paling dominan dalam pengembangan Kota Bersinar di Kota Surabaya adalah alur kebijakan. Alur kebijakan tersebut sangat aktif sehingga memunculkan berbagai alternatif solusi dalam pengembangan Kota Bersinar (Bebas Narkoba). Faktor lain yang mempengaruhi pengembangan Kota Bersinar (Bebas Narkoba) di Kota Surabaya adalah tersedianya sarana dan inovasi dalam pemenuhan hak, komitmen pemerintah, kesadaran masyarakat Surabaya, serta keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Kata Kunci: Kebijakan Publik (*Public Policy*), Agenda Setting, Kota Bersinar

A. PENDAHULUAN

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba menjadikan ancaman multidimensional yang tidak hanya merusak individu, tetapi juga menimbulkan efek domino terhadap ketahanan sosial, ekonomi, dan pembangunan nasional. Meskipun berbagai kebijakan telah dilahirkan, prevalensi kasus narkoba di Indonesia tetap tinggi, bahkan menunjukkan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun.



Gambar 1. Data Penanganan Kasus Narkotika Per tahun

Sumber: <https://surabayakota.bnn.go.id>

Data dari BNN Kota Surabaya mencatat bahwa Provinsi Jawa Timur menjadi wilayah dengan kawasan rawan narkoba tertinggi kedua secara nasional, dan Kota Surabaya menjadi episentrum dengan lebih dari 27 kelurahan tergolong dalam zona merah penyalahgunaan narkoba.

Merespons situasi tersebut, Kota Surabaya mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2024 tentang *Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan serta Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkoba (P4GNPN)*. Perda ini menjadi tonggak penting dalam kerangka perlindungan masyarakat dan penguatan peran pemerintah daerah dalam agenda Kota Bersinar (Bersih dari Narkoba). Namun, efektivitas agenda ini tidak terlepas dari konteks politik, dinamika masalah publik, dan konfigurasi solusi kebijakan yang bersifat kolaboratif dan adaptif.

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Menganalisa sitem ketiga aliran dalam Multiple Streams Framework seperti problem stream, policy stream, dan political stream yang berinteraksi dalam agenda kebijakan P4GNPN di Kota Surabaya.
2. Mengidentifikasi peran *policy entrepreneur* dalam mendorong pembentukan dan implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2024.
3. Menjelaskan faktor-faktor kunci yang mempengaruhi keberhasilan pengembangan *Kota Bersinar* (Bersih dari Narkoba) sebagai agenda kebijakan publik di tingkat daerah.

Motivasi utama dalam penelitian ini adalah untuk memahami bagaimana kebijakan *P4GNPN* dalam Perda Kota Surabaya No. 8 Tahun 2024 disusun dan diurusutamakan dalam kebijakan daerah melalui pendekatan analitis yang memadai. Dalam konteks tingginya angka penyalahgunaan narkoba di Kota Surabaya, penting sebagai evaluasi faktor-faktor yang berkontribusi pada keberhasilan dan kegagalan perumusan kebijakan. Belum banyak studi kebijakan di Indonesia yang mengkaji secara holistik dinamika agenda setting dengan melibatkan tiga aliran utama sebagaimana dikemukakan dalam *Multiple Streams Framework* (MSF). Oleh karena itu, kajian ini penting untuk mengisi kekosongan literatur dalam diskursus kebijakan lokal antinarkotika.

B. LANDASAN TEORI

Penelitian ini menggunakan teori Multiple Streams Framework (MSF) yang diperkenalkan oleh John W. Kingdon. Multiple Streams Framework menekankan bahwa sebuah isu dapat menjadi agenda kebijakan ketika tiga aliran utama bertemu: *problem stream* (arus masalah), *policy stream* (arus kebijakan), dan *political stream* (arus politik). Ketiganya bertemu dalam sebuah momen yang disebut **policy window**. Dalam model ini, aktor yang disebut sebagai *policy entrepreneur* berperan penting dalam membuka jendela kebijakan dengan menggabungkan ketiga aliran tersebut untuk mendorong perubahan konkret dalam kebijakan.

Penerapan MSF dalam konteks Perda P4GNPN di Kota Surabaya menjadi sangat relevan karena kebijakan ini lahir dalam situasi tingginya tekanan sosial (masalah narkoba), kesiapan alternatif kebijakan (dukungan lintas sektor), serta komitmen politik yang kuat dari berbagai lembaga pemerintahan dan non-pemerintah.

Kajian Pustaka

penelitian ini berfokus pada teori utama Multiple Streams Framework (MSF) serta hasil-hasil penelitian terdahulu yang mendukung pemahaman agenda kebijakan publik lokal, khususnya dalam konteks pencegahan penyalahgunaan narkoba.

(John W. Kingdon, 2014) dalam karyanya *Agendas, Alternatives, and Public Policies* menyatakan bahwa yang dapat masuk dalam agenda kebijakan adalah isu setengahnya, ketika terjadi pertemuan tiga arus utama yaitu aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*politics stream*). Ketiganya bertemu dalam sebuah momen yang disebut *policy window*, yang memungkinkan para aktor kebijakan (*policy entrepreneur*) mendorong

perubahan atau pembentukan kebijakan. Pendekatan MSF relevan untuk menganalisis dinamika kebijakan publik yang tidak linier dan kompleks.

Menurut penelitian (Ghulam Maulana & Fitrie, 2021), indikator sosial seperti angka penyalahgunaan narkoba menjadi titik tolak penting dalam membentuk perhatian publik dan politik terhadap isu narkoba. Dengan dukungan politik yang kuat dan konsistensi dari para pengambil keputusan, agenda kebijakan seperti P4GNPN dapat memperoleh legitimasi.

Penelitian oleh (Kasita & Sudarmo, 2023) tentang Collaborative Governance menunjukkan bahwa keberhasilan agenda kebijakan dalam isu narkoba sangat dipengaruhi oleh kolaborasi lintas sektor antara pemerintah, masyarakat, dan aktor non-pemerintah. Sementara itu, (Widyatama, 2018) menyebutkan bahwa perhatian terhadap isu publik cenderung bersifat temporal. Oleh karenanya, peran media massa dan opini publik menjadi penting dalam menjaga konsistensi pengarusutamaan isu.

Studi lain yang mendukung pendekatan ini adalah penelitian oleh (Asmorowati et al., 2022) yang menekankan pentingnya peran policy entrepreneur sebagai agen perubahan yang mampu mengkonsolidasikan tiga arus dalam MSF. Mereka memiliki jaringan, legitimasi, dan sumber daya untuk mempertemukan masalah, solusi, dan dukungan politik secara efektif.

Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dibangun dengan mengadopsi pendekatan Multiple Streams Framework (MSF) yang dikembangkan oleh John W. Kingdon. MSF menjelaskan bahwa kebijakan publik terbentuk melalui pertemuan tiga aliran utama, yaitu: aliran masalah (problem stream), aliran kebijakan (policy stream), dan aliran politik (political stream). Ketiga aliran ini akan menciptakan peluang untuk penetapan kebijakan saat bertemu dalam suatu policy window, yaitu momen kebijakan yang dimanfaatkan oleh aktor-aktor kunci (policy entrepreneur) untuk mendorong lahirnya kebijakan publik.

No	Provinsi	Jumlah Kawasan Rawan
1	Sumatera Utara	1.114
2	Jawa Timur	1.062
3	Lampung	859
4	Sumatera Selatan	666
5	Jawa Tengah	647
6	Sumatera Barat	523
7	Jawa Barat	495
8	Sulawesi Selatan	265
9	Aceh	197
10	Kalimantan Barat	192

Tabel 1. Jumlah 10 Kawasan Rawan Narkoba
Sumber: BNN RI (5 Mei 2024)

Tingginya kesadaran narkoba di Kota Surabaya menjadi fenomena mendasar dalam penelitian ini, merupakan faktor yang sangat mengancam ketahanan sosial dan kesehatan masyarakat. Berdasarkan data dari BNN dan instansi terkait, Kota

Surabaya tercatat sebagai wilayah dengan kasus penyalahgunaan narkoba yang cukup tinggi di Provinsi Jawa Timur. Hal ini menjadikan isu narkoba sebagai persoalan mendesak yang perlu masuk dalam agenda kebijakan daerah.

Dalam problem stream, situasi sosial yang kompleks, meningkatnya jumlah kawasan rawan narkoba, dan tingginya jumlah pengguna serta tersangka kasus narkoba menciptakan tekanan sosial yang menuntut respons dari pembuat kebijakan. Masalah ini diperkuat dengan indikator kuantitatif seperti grafik peningkatan kasus narkoba dan data kawasan rawan narkoba dari BNN, serta pernyataan dari berbagai tokoh seperti Kepala Bakesbangpol dan Wali Kota Surabaya.

Selanjutnya, policy stream menyediakan solusi konkret berupa Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2024 tentang P4GNPN, yang berisi mekanisme fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkoba di tingkat kelurahan. Kebijakan ini dipandang sebagai inovasi solusi berbasis wilayah untuk memperkuat peran pemerintah kota dan masyarakat dalam memerangi narkoba.

Adapun political stream dalam kasus ini didorong oleh meningkatnya perhatian politik terhadap isu narkoba, mulai dari tingkat legislatif hingga eksekutif daerah. Komitmen Wali Kota Surabaya dan dukungan DPRD Kota Surabaya, BNNK, Satresnarkoba, serta stakeholder lainnya menjadi elemen kunci dalam mendorong terbentuknya kebijakan ini. Dinamika politik lokal yang mendukung pemberantasan narkoba membuka policy window yang kemudian dimanfaatkan oleh policy entrepreneur, yaitu para aktor utama kebijakan, untuk menggabungkan ketiga aliran tersebut menjadi sebuah kebijakan resmi.

Melalui kerangka ini, penelitian mencoba memahami bagaimana kebijakan P4GNPN dalam bentuk Perda No. 8 Tahun 2024 dapat muncul sebagai hasil dari interaksi kompleks antar aliran masalah, kebijakan, dan politik yang dikonsolidasikan oleh aktor kebijakan strategis. Kerangka ini menjadi alat bantu dalam menganalisis proses penetapan agenda, baik dari sisi aktor, waktu, maupun konteks sosial-politik yang melingkupi pembentukan kebijakan Kota Bersinar di Surabaya.

Secara skematis, kerangka pemikiran ini dapat digambarkan sebagai berikut: Problem Stream → Masalah sosial: tingginya angka penyalahgunaan narkoba, kawasan rawan, rendahnya kesadaran masyarakat.

Policy Stream → Ketersediaan solusi: Perda No. 8 Tahun 2024, strategi P4GNPN, sinergi stakeholder.

Political Stream → Dukungan politik: komitmen wali kota, DPRD, dan BNNK.

Policy Entrepreneur → Aktor penggerak: menggabungkan ketiga arus dan membuka policy window.

Policy Output → Penetapan Perda P4GNPN dan pelaksanaan Kota Bersinar.

Dengan kerangka ini, alur logika pemikiran penelitian dapat disusun secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya.

C. METODE PENELITIAN

1. Jenis dan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis secara mendalam proses penetapan agenda kebijakan publik di Kota Surabaya melalui kerangka kerja Multiple Streams Framework (MSF). Fokus utama penelitian ini adalah menelusuri bagaimana tiga arus utama dalam MSF—problem stream, policy stream, dan political stream—bertemu dan dimanfaatkan oleh para policy entrepreneur dalam mendorong terbentuknya Perda Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2024 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika serta Prekursor Narkotika (P4GNPN).

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan berbagai narasumber dari lembaga yang terlibat dalam kebijakan P4GNPN, seperti perwakilan dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol), Badan Narkotika Nasional Kota Surabaya (BNNK), Satresnarkoba Polrestabes Surabaya, serta anggota legislatif Kota Surabaya. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen resmi seperti Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2024, Peraturan Wali Kota Nomor 1 Tahun 2025, laporan tahunan, data statistik dari BPS, serta publikasi-publikasi resmi dari situs pemerintah kota dan BNN.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam (in-depth interview), observasi non-partisipatif, serta studi dokumentasi. Observasi dilakukan terhadap kegiatan sosialisasi P4GNPN dan pelaksanaan program Kota Bersinar di sejumlah kelurahan. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk memberikan keleluasaan kepada narasumber dalam memberikan pandangan dan pengalaman terkait implementasi kebijakan.

Penelitian ini tidak menetapkan populasi dan sampel secara statistik karena pendekatannya bersifat kualitatif. Namun demikian, penentuan informan dilakukan secara purposive, yakni dengan memilih individu atau institusi yang dianggap memiliki pengetahuan dan keterlibatan langsung dalam kebijakan yang dikaji. Informan kunci dipilih berdasarkan peran strategis mereka sebagai aktor kebijakan, baik dari sisi pemerintah, legislatif, maupun aparat penegak hukum.

Operasionalisasi variabel dalam penelitian ini mengacu pada dimensi utama dari teori MSF, yakni indikator dan peristiwa (untuk problem stream), alternatif solusi dan evaluasi kebijakan (untuk policy stream), serta opini publik, kekuatan politik, dan pembentukan konsensus (untuk political stream). Selain itu, keterlibatan policy entrepreneur juga dioperasionalkan melalui pengamatan terhadap peran-peran penggerak kebijakan.

Teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Analisis dilakukan secara tematik untuk mengidentifikasi pola-pola penting yang berkaitan dengan interaksi ketiga arus dalam MSF. Data yang telah dikumpulkan dikaji dengan mencerminkan teori yang digunakan agar diperoleh pemahaman yang mendalam mengenai proses penetapan agenda kebijakan publik di Kota Surabaya.

Untuk pengukuran variabel, karena sifat penelitian ini bersifat kualitatif, pengukuran dilakukan berdasarkan kualitas narasi dan kedalaman informasi dari setiap elemen MSF, bukan dalam bentuk angka atau statistik. Validitas data diuji melalui teknik triangulasi sumber dan metode, yaitu dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen resmi untuk memastikan konsistensi dan akurasi temuan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pembentukan kebijakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2024 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GNPN) dapat dipahami secara komprehensif melalui kerangka Multiple Streams Framework (MSF) yang dikembangkan oleh John W. Kingdon. Kerangka ini memungkinkan identifikasi terhadap keterkaitan antara tiga aliran utama, yakni aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*political stream*), yang saling berpadu pada momen yang disebut *policy window*. Ketiga aliran tersebut tidak berdiri sendiri, namun saling memengaruhi dan membentuk suatu kondisi yang memungkinkan terjadinya agenda setting secara optimal.



Gambar 2. Data Korban Penyalahgunaan yang di rehabilitasi berdasarkan umur oleh BNN Kota Surabaya Tahun 2024

Sumber: *Data Korban Rehabilitasi berdasarkan umur oleh BNN Kota Surabaya Tahun 2024* diolah penulis (2025)

Aliran permasalahan yang muncul dalam studi ini terlihat dari meningkatnya jumlah kasus penyalahgunaan narkoba di Kota Surabaya, khususnya di kalangan remaja dan tenaga kerja. Keberadaan 24 kelurahan yang termasuk dalam kategori merah narkoba ditambah dengan berbagai insiden nyata seperti razia di rumah pembuatan sabu, menandakan adanya masalah sosial yang tidak bisa dikesampingkan. Di sisi lain, aspek politik turut mempercepat implementasi kebijakan melalui komitmen yang kuat dari berbagai pihak resmi seperti Wali Kota Surabaya, DPRD Kota Surabaya, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol), BNN Kota Surabaya, serta Satresnarkoba Polrestabes Surabaya.

Komitmen ini terwujud dalam bentuk kolaborasi antar sektor, keterlibatan masyarakat, serta dukungan dari segi legislasi dan penganggaran. Kesepakatan politik yang dihasilkan melalui forum resmi seperti FGD dan Forum Pembauran Kebangsaan (FPK) memperkuat posisi politik dalam proses pengambilan kebijakan tersebut.

Sementara itu, aliran kebijakan merepresentasikan kesiapan dan kelayakan solusi yang dapat diimplementasikan. Pemerintah Kota Surabaya, melalui koordinasi bersama BNN, Bakesbangpol, dan lembaga terkait lainnya, telah menyusun sejumlah strategi berupa penguatan rehabilitasi, edukasi publik, hingga pembentukan Tim Pelaksana Harian P4GNPN yang secara teknis dikoordinasikan oleh Bakesbangpol. Inisiatif tersebut mencerminkan adanya alternatif kebijakan yang realistis dan berbasis data, sekaligus menunjukkan adanya kesesuaian antara masalah yang dihadapi dengan solusi yang ditawarkan.

Pertemuan ketiga aliran ini menciptakan jendela kebijakan (*policy window*) yang terbuka pada saat Perda No. 8 Tahun 2024 disahkan dan diikuti oleh Perwali No. 1 Tahun 2025 sebagai petunjuk teknis pelaksanaan. *Policy entrepreneur* seperti Wali Kota Surabaya dan kepala lembaga-lembaga strategis memainkan peran sentral dalam mengonsolidasikan peluang ini menjadi kebijakan konkret. Kesamaan visi dan kepemimpinan yang strategis menjadikan kebijakan ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga implementatif dengan indikator evaluasi yang jelas di tingkat kelurahan, kecamatan, hingga kota. Dengan demikian, kebijakan Kota Surabaya Bersinar tidak hanya merupakan respons terhadap persoalan narkoba, melainkan menjadi instrumen perwujudan tata kelola kota yang lebih bersih, sehat, dan berkelanjutan.

Temuan penelitian ini mengonfirmasi bahwa proses pembentukan Perda Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2024 tentang P4GNPN sangat relevan apabila dianalisis melalui pendekatan *Multiple Streams Framework (MSF)* dari John W. Kingdon. Pendekatan ini menjelaskan bahwa kebijakan publik muncul ketika tiga arus utama—yaitu arus masalah (*problem stream*), arus kebijakan (*policy stream*), dan arus politik (*political stream*)—bertemu dalam sebuah jendela kebijakan (*policy window*). Dalam konteks Kota Surabaya, aliran masalah ditunjukkan secara empiris melalui lonjakan kasus narkoba dalam beberapa tahun terakhir, yang menjadi bukti konkret bahwa penyalahgunaan narkoba telah mencapai tahap krisis sosial. Sebagaimana terlihat pada data berikut:

Tabel 1.2 Jumlah Penyalahgunaan Narkoba di Provinsi Jawa Timur

Tahun	Jumlah Kasus	Jumlah Tersangka
2023	5.174	6.486
2022	7.060	2.346
2021	6.193	2.346
2020	6.193	7.661
2019	4.674	5.701

Sumber: BNN, 10 Mei 2024

Peningkatan kasus tersebut mengindikasikan bahwa masalah narkoba telah menjadi isu strategis yang memerlukan intervensi kebijakan segera. Hal tersebut sama persis dengan pendapat Kingdon (2014), yang menyatakan bahwa aliran masalah terbentuk ketika indikator dan peristiwa menyoroti urgensi persoalan tertentu hingga menarik perhatian pengambil kebijakan. Fakta ini juga diperkuat oleh penelitian (Sukandi, 2023) di Kota Bandung yang menemukan bahwa meningkatnya kasus narkoba mendorong perlunya kebijakan yang tidak hanya represif, melainkan juga edukatif dan kolaboratif.

Aliran kebijakan dalam MSF terlihat dari kesiapan Pemerintah Kota Surabaya dalam merancang strategi penanganan yang terintegrasi. Perda No. 8 Tahun 2024 diikuti dengan petunjuk teknis pelaksanaan melalui Perwali No. 1 Tahun 2025, memperlihatkan bahwa kebijakan yang dirumuskan memiliki landasan yang jelas, operasional, dan feasible. Ini sesuai dengan kriteria kebijakan efektif menurut Kingdon, yaitu solusi harus layak secara teknis, dapat diterima nilai-nilainya oleh masyarakat, dan memiliki daya tahan politis. Adapun kebaruan dari penelitian ini terletak pada adanya pemetaan sistematis terhadap pelibatan aktor-aktor lokal hingga tingkat kelurahan, seperti Bakesbangpol, Polrestabes, BNNK, dan organisasi masyarakat. Temuan ini menegaskan pentingnya pendekatan berbasis komunitas, sebagaimana juga disarankan oleh (Tinida et al., 2025) dalam studi tentang Desa Bersinar di Denpasar yang menekankan pentingnya sinergi antarlembaga dan struktur lokal.

Selanjutnya, aliran politik dalam studi ini sangat kuat, ditandai dengan komitmen politik Wali Kota Surabaya yang mendorong seluruh kelurahan memiliki target bebas narkoba per RW. Dorongan politik ini menciptakan *political momentum* yang mempercepat pembahasan dan pengesahan perda. Dalam konteks ini, Kingdon menyebutkan bahwa kondisi politik yang kondusif dapat membuka jendela kebijakan lebih cepat, terlebih bila didukung oleh *policy entrepreneur*. Di Kota Surabaya, peran *policy entrepreneur* diperankan oleh Kepala Bakesbangpol dan Kepala BNN Kota Surabaya yang aktif melakukan sosialisasi, pelibatan pemuda, dan pembentukan forum sinergi.

Selain menegaskan validitas teori Multiple Streams Framework, penelitian ini juga menemukan kebaruan dalam konteks lokal. Meskipun Multiple Streams Framework banyak digunakan untuk menganalisis kebijakan nasional atau krisis makro seperti pandemi, penelitian ini membuktikan bahwa kerangka Multiple Streams Framework juga dapat diterapkan secara efektif dalam konteks kebijakan lokal berbasis masalah sosial yang berlangsung secara gradual, bukan mendadak. Kebaruan lainnya adalah penekanan pada peran masyarakat dan tingkat RT/RW dalam pelaksanaan kebijakan, yang belum banyak disoroti dalam studi-studi terdahulu, termasuk oleh (Nur Lestari et al., 2022) dalam penelitian mereka di BNN Kota Tangerang yang lebih menekankan pada aspek kelembagaan formal.

Dengan demikian, pembahasan ini menunjukkan bahwa program kebijakan P4GNPN di Kota Surabaya bukan sekadar reaksi terhadap ancaman narkoba, melainkan representasi dari kolaborasi antara kebutuhan teknokratis dan kekuatan politik lokal. Pendekatan Multiple Streams Framework terbukti dapat menjelaskan dinamika kebijakan ini secara menyeluruh, dari proses agenda setting hingga munculnya kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap kondisi empiris di

lapangan. Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi untuk daerah lain yang ingin mengembangkan kebijakan berbasis data, kolaborasi komunitas, dan dukungan politik dalam menangani masalah narkoba secara berkelanjutan.

E. PENUTUP

Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2024 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan serta Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GNPN) merupakan respons strategis pemerintah kota terhadap persoalan sosial yang telah mencapai tahap darurat, yakni tingginya tingkat penyalahgunaan narkoba di wilayah Surabaya.

Dengan penerapan pendekatan Multiple Streams Framework dari John W. Kingdon, teridentifikasi bahwa tiga aliran utama yaitu aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik berfungsi secara bersamaan untuk mendorong pembentukan kebijakan ini. Aliran masalah muncul dari kenyataan empiris seperti meningkatnya jumlah kasus narkoba, meluasnya daerah yang rentan narkoba, dan lemahnya kontrol sosial di daerah yang padat penduduk. Aliran kebijakan hadir melalui kesiapan pemerintah kota dalam merumuskan solusi yang jelas, seperti pembentukan tim terpadu P4GNPN dan peraturan teknis dalam bentuk Perwali yang mendukung realisasi Perda. Sementara itu, aliran politik diperkuat oleh komitmen kepala daerah, lembaga legislatif, serta aktor-aktor birokrasi lokal yang memainkan peran sebagai policy entrepreneur dalam menyatukan ketiga aliran tersebut dan memanfaatkan terbukanya jendela kebijakan. Dengan demikian, kebijakan Kota Bersinar yang tertuang dalam perda tersebut tidak hanya merupakan produk hukum administratif, melainkan hasil dari sinergi aktor, dinamika sosial, dan tekanan politis yang selaras dengan pendekatan teoritis MSF. Temuan ini memperlihatkan bahwa keberhasilan agenda setting kebijakan tidak hanya bergantung pada urgensi masalah, tetapi juga pada kesiapan alternatif solusi dan dukungan politik yang kuat, serta menegaskan pentingnya pendekatan kolaboratif dan berbasis komunitas dalam merespon isu narkoba secara sistemik dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmorowati, S., Husniati, C., & Ayu, D. R. (2022). Peran Policy Entrepreneur dalam Pembangunan Ibu Kota Negara. *Konferensi Nasional Sosiologi IX APSSI 2022*, 202–206. <https://pkns.portalapssi.id/index.php/pkns/article/view/80%0Ahttps://pkns.portalapssi.id/index.php/pkns/article/download/80/79>
- Ghulam Maulana, & Fitrie, R. A. (2021). Agenda Setting Kebijakan Pilkada Serentak Tahun 2020 Dengan Menggunakan Multiple Streams Framework. *Jurnal Transformative*, 7(1), 81–111. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2021.007.01.4>
- John W. Kingdon. (2014). *AGENDAS, ALTERNATIVES, AND PUBLIC POLICIES* (2nd, berilus ed.). <https://doi.org/9781292039206>
- Kasita, I. D., & Sudarmo. (2023). Collaborative Governance dalam Mengatasi

- Penyalahgunaan Narkoba di Kota Surakarta. *Jurnal Mahasiswa Wacana Publik*, 3(1), 119–135.
- Nur Lestari, D., Supriadi, O., & Waseh, H. (2022). Implementation of Policy for Prevention and Eradication of Abuse and Illegal Circulation of Drugs and Precursors (P4GN) at The National Narcotics Agency of Tangerang City Rehabilitation Section. *International Journal of Social Sciences Review*, 3(2), 53–65. <https://doi.org/10.57266/ijssr.v3i2.92>
- Sukandi, A. (2023). *Through the Prevention Program for Eradication of Abuse and Illicit Trafficking of Drugs (P4GN) in Bandung City*. 5(2), 92–97.
- Tinida, N. T., Adi, K., & Wijaya, S. (2025). *Implementasi Program Desa Bersinar Dari Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Denpasar Dalam Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba Di Desa Sidakarya , Denpasar Selatan*. 2(2), 1–16.
- Widyatama, B. (2018). Applying Kingdon's Multiple Streams Framework in the Establishment of Law No.13 of 2012 Concerning the Privilege of Yogyakarta Special Region. *Journal of Government and Civil Society*, 2(1), 1. <https://doi.org/10.31000/jgcs.v2i1.643>