Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9, 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



IMPLEMENTASI PROGRAM PENCEGAHAN, PEMBERANTASAN, PENYALAHGUNAAN, DAN PEREDARAN GELAP NARKOBA (P4GN) DALAM MENGURANGI PENGGUNA NARKOBA DI KOTA SURABAYA PROVINSI JAWA TIMUR

Azzahra Dea Andranita[1], Radjikan[2], Muhammad Roisul Basyar[3]

[123]Adminitrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

ARTICLE INFO

Article history:
Received Desember, 2025
Revised Desember, 2025
Accepted Desember, 2025
Available Desember, 2025

Azzahradea1601@gmail.com
radjikan@untag-sby.ac.id
roisulbasyar@untag-sby.ac.id

This is an open access article under the CC BY-SA license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Cahaya Ilmu Bangsa Institute

A B S T R A K

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Program Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Kota Surabaya dengan menggunakan model implementasi kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi untuk menggambarkan dinamika pelaksanaan program di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi P4GN telah berjalan melalui berbagai kegiatan sosialisasi, koordinasi lintas lembaga, pembentukan kader P4GN, serta penyediaan layanan rehabilitasi. Namun, pelaksanaan program masih menghadapi sejumlah hambatan, seperti keterbatasan sumber daya manusia, kurang meratanya distribusi sosialisasi, tingginya kompleksitas peredaran narkoba berbasis digital, serta belum maksimalnya dukungan politik dan partisipasi publik. Lingkungan sosial-ekonomi dan luasnya cakupan sasaran juga turut memengaruhi efektivitas implementasi program. Penelitian ini menyimpulkan bahwa meskipun program P4GN di Surabaya telah menunjukkan perkembangan positif, dibutuhkan penguatan kapasitas kelembagaan, koordinasi, serta strategi adaptif berbasis komunitas agar upaya pencegahan dan pemberantasan narkoba dapat berjalan lebih optimal.

Kata Kunci: P4GN, Kebijakan Publik, Narkoba

A B S T R A C T

This study aims to analyze the implementation of the Drug Prevention, Eradication, Abuse, and Illicit Trafficking (P4GN) Program in Surabaya City using the policy implementation model of Daniel Mazmanian and Paul A. Sabatier. The study was conducted using qualitative methods through interviews, observations, and documentation to describe the dynamics of program implementation in the field. The results show that the implementation of P4GN has been ongoing through various socialization activities, cross-institutional coordination, the formation of P4GN cadres, and the provision of rehabilitation services. However, program implementation still faces several obstacles, such as limited human resources, unequal distribution of socialization, the high complexity of digital-based drug trafficking, and less than optimal political support and public participation. The socio-economic environment and the broad scope of the target also influence the effectiveness of program implementation. This study concludes that although the P4GN program in Surabaya has shown positive progress, institutional capacity building, coordination, and community-based adaptive strategies are needed for drug prevention and eradication efforts to run more optimally.

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11 No 9, 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:

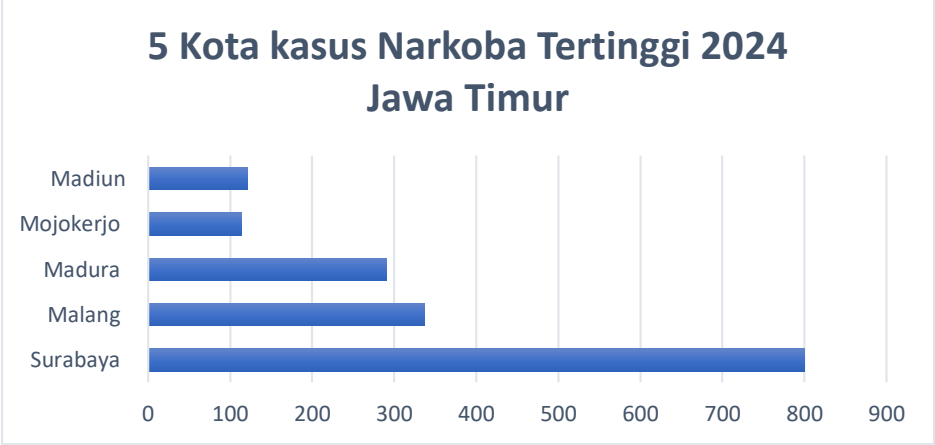


***Keywords**: P4GN, Public Policy, Drugs*

1. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan sebuah negara dengan karakteristik masyarakat yang sangat heterogen, mencerminkan keberagaman dalam aspek suku, budaya, agama, dan latar belakang sosial, dengan gaya hidup (life style) yang bervariasi antar individunya. Gaya hidup tersebut dipengaruhi sama lingkungan sekitar, tapi juga karena kebiasaan di dalam keluarganya. Namun, seiring dengan melemahnya penerapan norma-norma sosial, fungsi kontrol sosial pun menjadi kurang efektif. Dalam situasi seperti ini, masyarakat menjadi lebih rentan terpengaruh oleh gaya hidup tertentu yang terkadang bertentangan dengan nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat (Arsyad, 2020).

Penyalahgunaan narkoba telah menyebar luas di berbagai wilayah Indonesia, termasuk di Kota Surabaya yang merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta. Sebagai pusat aktivitas ekonomi, perdagangan, dan pendidikan, Kota Surabaya turut menghadapi berbagai permasalahan serius terkait narkoba. Para pelaku peredaran gelap narkotika menjadikan Surabaya sebagai salah satu wilayah sasaran, mengingat letaknya yang strategis serta didukung oleh infrastruktur yang memadai, seperti pelabuhan, bandara, dan jaringan transportasi yang luas. Menurut data di bawah ini surabaya menjadi kasus narkoba pertama di jatim sebagai berikut :



Gambar 1. 1 5 Kota Kasus Narkoba Tertinggi 2024 Jawa Timur
Sumber Data : Diolah Peneliti 2025 (detik.com, jatimantarnews.com, tribunnews, jatimcom)

Berdasarkan data gambar pengungkapan kasus narkotika di lima wilayah di Provinsi Jawa Timur selama tahun 2024, diketahui bahwa Kota Surabaya menempati posisi tertinggi dengan jumlah kasus mencapai kurang lebih 800 kasus. Jumlah ini menjadikan Surabaya sebagai wilayah dengan angka kasus narkoba tertinggi di Jawa Timur (Jatim.jpn, 2024) Posisi kedua ditempati oleh wilayah Malang, yang terdiri dari Kota dan Kabupaten Malang. Selama tahun 2024, jumlah total kasus yang berhasil diungkap oleh aparat kepolisian mencapai 337 kasus. Angka ini menunjukkan bahwa Malang juga menjadi salah satu wilayah dengan tingkat penyalahgunaan narkoba yang cukup mengkhawatirkan (Abaoutmalang, 2024).

Selanjutnya, wilayah Pulau Madura, yang mencakup Kabupaten Bangkalan, Sumenep, dan Pamekasan, mencatatkan total sebanyak 290 kasus narkoba. Meski tergolong sebagai wilayah non-kota besar, tingginya angka ini menunjukkan bahwa penyalahgunaan narkoba juga telah merambah ke daerah-daerah rural dan pinggiran. (Margaretta, 2025)Sementara itu, Kota Mojokerto mencatatkan sebanyak 114 kasus narkoba selama tahun 2024. Jumlah ini mengalami peningkatan jika dibandingkan tahun sebelumnya yang hanya mencatatkan 65 kasus. Kenaikan ini menunjukkan bahwa wilayah Mojokerto mulai menjadi target peredaran narkoba, sehingga membutuhkan penanganan yang lebih intensif, baik dari sisi penegakan hukum maupun upaya

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



pencegahan di tingkat masyarakat. Terakhir, wilayah Madiun yang mencakup Kota dan Kabupaten Madiun melaporkan total sebanyak 121 kasus penyalahgunaan narkoba selama tahun 2024 (Antarnews.com, 2025). Angka ini relatif lebih rendah dibandingkan empat kota lainnya, namun tetap menunjukkan bahwa kasus narkoba masih menjadi isu yang serius dan tidak bisa dianggap remeh di wilayah tersebut.

Untuk mengurangi peredaran serta penyalahgunaan narkoba, sesuai Instuksi Presiden Republik Indonesia No 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekustor Narkotika Tahun 2020-2024 untuk dapat melaksanakan program P4GN. (Indonesia, 2020) Dalam pelaksanaan tugasnya, BNN juga memerlukan dukungan serta peran aktif dari masyarakat agar dapat terlibat dalam program tersebut. Masyarakat dapat berperan aktif dalam mendukung program P4GN dengan menjadi penggiat P4GN. Penggiat P4GN adalah individu yang secara sukarela berkomitmen, memiliki semangat, serta kemauan yang kuat untuk terlibat langsung dalam upaya pencegahan dan pemberantasan narkoba di lingkungan sekitarnya, sesuai dengan kriteria dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN).

Di Kota Surabaya, implementasi P4GN telah dilakukan dalam berbagai bentuk kegiatan, seperti penyuluhan di sekolah dan kampus, razia di tempat hiburan malam, pelatihan relawan anti-narkoba, hingga pembentukan satgas anti-narkoba di tingkat kelurahan. Namun, efektivitas dari kegiatan tersebut masih menjadi pertanyaan, mengingat angka penyalahgunaan narkoba masih tergolong tinggi. Dalam menanggulangi masalah , pemerintah melalui BNN menganalisis program P4GN (Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba**)**. P4GN merupakan pendekatan strategis yang mencakup berbagai aspek, mulai dari edukasi, pencegahan, rehabilitasi, hingga penegakan hukum.Implementasi P4GN tidak hanya bergantung pada peran pemerintah, melainkan juga membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan program ini sangat ditentukan oleh sinergi antar lembaga dan peran serta warga kota dalam menciptakan lingkungan yang bersih dari narkoba.

Penelitian ini menjadi penting untuk mengevaluasi pelaksanaan program P4GN di Kota Surabaya, baik dari segi kebijakan, pelaksanaan, maupun tantangan yang dihadapi. Dengan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas program ini, diharapkan hasil penelitian dapat memberikan rekomendasi yang konstruktif bagi pemerintah daerah dan pihak terkait untuk meningkatkan sinergi dan inovasi dalam upaya pencegahan dan pemberantasan narkoba. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengangkat peran masyarakat dan lembaga lokal dalam mendukung implementasi P4GN.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijkan publik

Pengertian Kebijakan publik adalah konsep yang kompleks dan mencakup berbagai pandangan yang berbeda dari para ahli. Pada dasarnya, kebijakan publik merujuk pada serangkaian tindakan yang dirancang oleh pemerintah atau kelompok-kelompok tertentu untuk mencapai tujuantertentu dalam masyarakat. Kebijakan publik juga berkaitan dengan cara pemerintah atau aktor-aktor yang terlibat dalam pemerintahan merespons masalah-masalah yang muncul dalam lingkungan sosial, ekonomi, dan politik (Dwidjowijoto, 2012: 119—120).

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11 No 9, 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



Proses kebijakan biasanya dikonseptualisasikan secara berurutan atau seperti tahapan-tahapan yakni (1) munculnya masalah, (2) agenda setting, (3) pemilihan alternatif kebijakan, (3) pengambilan keputusan, (5) implementasi, dan (6) evaluasi. Berdasarkan pandangan tersebut, lingkungan kebijakan harus mendorong masalah tertentu agar masuk ke dalam agenda kebijakan/aganda setting. Jika mungkin, Aktor kebijakan akan meminta pertimbangan dari para ahli untuk memilih alternatif kebijakan terbaik, lalu menetapkannya menjadi sebuah kebijakan untuk diimplementasikan. Namun, dalam praktiknya proses kebijakan sering bertolak belakang dengan pandangan tersebut. Hal ini disebabkan oleh variabel-variabel terkait dengan isuisu kebijakan saling berhubungan dan mempengaruhi.

Konsep Implementasi

Secara etimologis kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*to implement*". Dalam kamus "*to implement*" yang artinya menyediakan sarana bagi pelaksanan sesuatu dan "*to partical effect*" yang artinya untuk menimbulkan efek atau dampak. Sesuatu yang dilaksanakan untuk menimbulkan efek atau dampak itu dapat berupa peraturan undang-undang, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan. Secara umum, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan kebijakan yang telah dirumuskan oleh pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa adanya implementasi, kebijakan hanya sebuah dokumen yang tidak bermakna. Implementasi kebijakan sama halnya dengan fungsi actiating atau pelaksanaan dalam serangkaian fungsi manajemen yang berkaitan dengan fungsi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), dan pembenahan anggota (staffing), dan terkait fungsi akhir yaitu pengawasan (controlling).

Kebijakan Model Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan A Framework for Policy Implementation Analysis. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan, variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. **Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi:**
   a. Kesukaran-kesukaran Teknis.

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk di antaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Di samping itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

   b. Keberagaman Perilaku yang Diatur.

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (aparatur, administratur, atau birokrat) di lapangan.

c. Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran.

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar atau sulit para pelaksana mencapai keberhasilan. Artinya, ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan jika tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2. Kemampuan Kebijaksanaan Menstruktur Proses Implementasi

a. Kejelasan dan Konsistensi Tujuan

Sebuah kebijakan yang dipilih oleh pembuat kebijakan haruslah mengandung konten yang jelas dan konsisten. Kebijakan dengan isi yang jelas akan memudahkan sebuah kebijakan dan akan menghindarkan distorsi atau penyimpangan dalam pengimplementasiannya seperti halnya implmentasi kebijakan program P4GN

b. Digunakannya teori kausalitas yang memadai

Dukungan teoritis akan lebih memantapkan suatu aturan atau kebijakan yang dibuat karena tentunya sudah teruji.

c. Ketepatan alokasi sumber dana

Hal yang tak dapat dihindari dalam mendukung pengimplementasian suatu kebijakan adalah masalah keuangan / modal. Setiap program tentu memerlukan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, memonitor program, dan mengelola sumberdaya lainnya yang sangat memerlukan dana.

d. Keterpaduan hireraki di dalam dan diantara lembaga pelaksana

Suatu kebijakan akan dengan sukses diimplementasikan jika terjadi koordinasi yang baik yang dilakukan antar berbagai instansi terkait baik secara vertical maupun horizontal.

e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan pelaksana

Badan pelaksana atau implementor sebuah kebijakan harus diberikan kejelasan aturan serta konsistensi agar tidak terjadi kerancuan yang menyebabkan kegagalan pengimplementasian.

f. Rekruitmen pejabat pelaksana

Keseriusan dan kesungguhan penerapan suatu peraturan ataupun kebijakan bisa berjalan dengan baik apabila adanya kesepakatan dan diterima serta dipatuhi oleh sasaran dari kebijaan tersebut.

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11 No 9, 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



g. Akses formal pihak luar

Suatu program akan diberi dukungan yang teramat penuh ketika kelompok-kelompok luar, apabila adanya sosialisasi mengenai P4GN

3. Variabel-variabel di Luar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi.

a. Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi.

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.

b. Dukungan Publik.

Hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungang dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelasanaan kebijakan publik di lapangan.

c. Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok Masyarakat.

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam local genius (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d. Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan Para Pejabat Pelaksana.

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal penting atas keberhasilan kinerja kebijakan publik. (Leo Agustino, 2022)

2. METODE

Jenis dan Sumber Data

Pada penelitian ini menggunakan jenis penelitian metode kualitatif. Menurut Sugiyono (2022) metode penelitian kualitatif adalah sebuah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat, yang digunakan untuk meneliti suatu kondisi ilmiah (eksperimen) dimana peneliti sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara trigulasi, dan akan di analisis yang bersifat kualitatif dan hasil dari penelitian tersebut lebih menekankan pada suatu makna. Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti menggunakan perkataan dan tindakan manusia sebagai sumber data utama yang dilengkapi dan didukung data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Data primer diperoleh secara langsung, dengan dilakukan wawancara dan observasi kepada narasumber. Narasumber dari penelitian ini yaitu badan narkotika nasional kota surabaya,

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:

masyarakat yang akan diajukan pertanyaan sesuai dengan pedoman wawancara. Data sekunder diperoleh secara tidak langsung dari narasumber penelitian dalam bentuk literatur, buku, laporan dan sebagainya untuk menunjang dari sumber pertama. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari situs web resmi bnn serta dari Instuksi Presiden Republik Indonesia No 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekustor Narkotika Tahun 2020-2024 untuk dapat melaksanakan program P4GN.

Pengumpulan Data

Menurut (Sugiyono, 2013)Teknik pengumpulan data merupakan Langkah yang paling srategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Pengumpulan data dalam suatu penelitian dimaksudkan untuk memperoleh bahan-bahan, keterangan, kenyataan atau informasi yang benar, dan dapat dipercaya. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa metode. (1) Observasi merupakan teknik pengumpulan data melalui pengamatan langsung untuk memperoleh data yang valid tanpa melakukan pengajuan pertanyaan, sehingga peneliti dapat menilai kesesuaian pelaksanaan program dengan prosedur serta mengidentifikasi potensi hambatan. (2) Wawancara dilakukan melalui interaksi tatap muka antara peneliti dan informan untuk bertukar informasi dan menggali data secara mendalam berdasarkan pengalaman, pengetahuan, dan keyakinan responden. (3) Dokumentasi digunakan sebagai teknik pendukung dengan cara merekam, memotret, dan mengumpulkan dokumen terkait guna meningkatkan keakuratan dan kredibilitas data yang diperoleh dari observasi dan wawancara.

Analisi Data

Analisis data dalam penelitian ini menunjukkan bahwa peneliti mengikuti tahapan kerja analitis yang sistematis sebagaimana digariskan oleh Bogdan & Biklen serta Miles & Huberman, dimulai dari pengamatan awal terhadap implementasi program P4GN di Surabaya hingga masuk pada proses pengumpulan, reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan. Data yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi diorganisasikan secara terstruktur, kemudian diseleksi dan dipusatkan pada informasi yang relevan dengan teori Mazmanian & Sabatier agar menghasilkan temuan yang terarah. Penyajian data melalui berbagai bentuk, seperti tabel dan bagan, membantu memperjelas hubungan antara tujuan kebijakan dan realisasi implementasi program, sehingga pola serta kecenderungan dapat diidentifikasi. Melalui proses analisis berkelanjutan ini, penelitian menghasilkan kesimpulan bahwa implementasi P4GN di Surabaya menunjukkan kekuatan pada aspek sosialisasi dan dukungan publik, namun masih menghadapi tantangan signifikan pada keterbatasan sumber daya dan belum optimalnya dukungan politik daerah, sehingga mempengaruhi efektivitas program secara keseluruhan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam penelitian ini Implementasi Program Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) penelitian ini menggunakan kerangka teori implementasi model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 3 kategori besar yaitu Mudah atau Tidaknya Masalah, Kemampuan Kebijaksanaan Menstruktur Proses Implementasi, Variabel-variabel di Luar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi. Dalam konteks P4GN di Surabaya, teori ini menjadi relevan untuk melihat bagaimana regulasi, sumber daya, koordinasi lintas sektor, dan respons masyarakat

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com



berperan dalam menentukan efektivitas program. Melalui perspektif Mazmanian dan Sabatier, analisis difokuskan pada sejauh mana kebijakan P4GN dapat diterjemahkan ke dalam praktik di lapangan dan bagaimana faktor internal maupun eksternal memengaruhi pencapaian tujuan pencegahan dan pemberantasan narkoba di tingkat daerah. Berikut analisis hasil wawancara:

1) **Mudah tidaknya masalah dikendalikan**
   a) Kesukaran-kesukaran teknis

Kesulitan teknis dalam pengendalian penyalahgunaan dan peredaran narkoba di Surabaya menunjukkan bahwa implementasi Program P4GN berada dalam kondisi yang sejalan Menurut Mazmanian dan Sabatier mengenai "kesukaran teknis" Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk di antaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah, sebagai variabel yang memengaruhi keberhasilan kebijakan. Wawancara dengan pejabat BNNK Surabaya mengungkapkan bahwa struktur teknis implementasi program masih terkendala oleh luasnya wilayah kota dan terbatasnya jumlah pegawai serta kader di tingkat kelurahan. Dalam kerangka Mazmanian dan Sabatier, kondisi ini mencerminkan bahwa indikator keberhasilan dan teknik pelaksanaan belum dapat dijalankan secara optimal akibat keterbatasan kapasitas pelaksana. Pola peredaran narkoba yang semakin kompleks, termasuk penggunaan sistem transaksi tertutup dan media digital, semakin memperberat upaya pelacakan dan penindakan, sehingga menimbulkan tingkat kesulitan teknis yang tinggi dalam proses implementasi kebijakan.

Selain faktor teknis kelembagaan, wawancara dengan kader P4GN dan masyarakat memperlihatkan bahwa dimensi sosial masyarakat juga berperan signifikan dalam memperumit proses pengendalian. Mazmanian dan Sabatier menegaskan bahwa permasalahan implementasi tidak hanya berakar dari struktur teknis, tetapi juga dari karakteristik masalah yang ditangani. Dalam konteks Surabaya, resistensi sosial berupa ketakutan warga untuk melaporkan penyalahguna, kecenderungan keluarga menyembunyikan anggota yang terlibat narkoba, serta stigma terhadap agen rehabilitasi menunjukkan bahwa karakteristik sosial masyarakat belum sepenuhnya kondusif bagi implementasi P4GN. Temuan dari pengguna, mantan pengguna, dan masyarakat umum menunjukkan bahwa peredaran narkoba berlangsung secara dinamis melalui media sosial, aplikasi pesan, dan kurir anonim, sehingga aparat kesulitan menelusuri rantai distribusi. Kondisi ini mempertegas bahwa masalah narkoba memiliki tingkat kerumitan teknis dan sosial yang tinggi, sehingga menuntut strategi implementasi yang lebih adaptif.

Dari perspektif peneliti, dinamika ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi P4GN di Surabaya sangat bergantung pada kemampuan BNNK dan lembaga terkait dalam memperkuat perangkat teknis serta membangun lingkungan sosial yang mendukung. Upaya seperti pilot project Kelurahan Bersinar dan penandatanganan pakta integritas merupakan langkah positif dalam memperkuat koordinasi kelembagaan, tetapi belum cukup untuk mengatasi kompleksitas teknis dan resistensi sosial yang ada. Peneliti menilai bahwa penguatan kapasitas teknis melalui peningkatan SDM, penggunaan sistem pemantauan berbasis teknologi, serta intensifikasi edukasi

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



publik untuk mengurangi stigma merupakan langkah strategis yang perlu diprioritaskan. Dengan demikian, sesuai model Mazmanian dan Sabatier, efektivitas implementasi P4GN di Surabaya akan sangat ditentukan oleh kemampuan kebijakan dalam menyesuaikan diri terhadap tingkat kesulitan teknis dan sosial yang menyertai permasalahan narkotika di wilayah perkotaan yang kompleks.

b) Keberagaman perilaku kelompok

Mengacu pada model implementasi kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (aparatur, administratur, atau birokrat) di lapangan. Keberagaman kelompok sasaran merupakan salah satu variabel penting yang memengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan. Hasil wawancara menunjukkan bahwa Program P4GN di Surabaya menyasar seluruh lapisan masyarakat, mulai dari pelajar, mahasiswa, hingga masyarakat umum di wilayah rawan narkoba. Keberagaman ini sekaligus mencerminkan luasnya perilaku yang harus diatur, yang menurut Mazmanian & Sabatier akan meningkatkan kompleksitas implementasi karena setiap kelompok membutuhkan pendekatan, metode edukasi, serta intensitas intervensi yang berbeda. Data empiris dari BNNK Surabaya juga memperlihatkan bahwa kelompok usia muda hususnya pelajar dan mahasiswa memiliki tingkat kerentanan lebih tinggi, sebagaimana ditunjukkan oleh temuan kasus yang menempatkan pelajar sebagai kelompok penyalahguna terbanyak. Kondisi ini menuntut pendekatan lebih terfokus agar implementasi kebijakan dapat efektif.

Dalam perspektif variabel kondisi non-statutory yang dijelaskan Mazmanian & Sabatier, karakteristik kelompok sasaran berpengaruh besar terhadap tingkat penerimaan dan respons masyarakat terhadap kebijakan P4GN. Informasi dari penyuluh dan tim rehabilitasi menunjukkan bahwa meskipun seluruh lapisan masyarakat merupakan prioritas, kelompok sasaran di wilayah rawan narkoba memerlukan perhatian khusus karena tekanan lingkungan, akses terhadap barang terlarang, dan minimnya kontrol sosial. Wawancara dengan kader P4GN memperkuat temuan ini melalui informasi mengenai penyuluhan rutin yang harus dilakukan secara berkelanjutan untuk membentuk resistensi terhadap narkoba. Sementara itu, wawancara dengan masyarakat baik pengguna, mantan pengguna, maupun masyarakat umum menunjukkan bahwa perilaku berisiko paling banyak muncul di kalangan remaja yang mudah terpengaruh dan sering kali tidak memiliki literasi yang cukup mengenai bahaya narkoba. Hal ini menegaskan bahwa keberagaman perilaku dalam kelompok sasaran menjadi tantangan substansial dalam pelaksanaan kebijakan.

Dari perspektif peneliti, keberagaman kelompok sasaran dalam implementasi P4GN di Surabaya merupakan faktor determinan yang perlu dikelola secara strategis. Kompleksitas yang muncul bukan hanya terletak pada jumlah kelompok sasaran, tetapi juga pada variasi risiko, karakteristik perilaku, dan tingkat respons yang berbeda antar kelompok. Hal ini sejalan dengan pandangan Mazmanian & Sabatier bahwa semakin beragam perilaku yang diatur, semakin besar kebutuhan akan kebijakan operasional yang adaptif dan mekanisme implementasi yang konsisten. Kondisi empiris menunjukkan bahwa intervensi P4GN belum merata di semua wilayah,

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com



sehingga efektivitasnya sangat dipengaruhi oleh tingkat keterjangkauan program terhadap kelompok paling rawan. Dengan demikian, peneliti menilai bahwa keberhasilan program akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan BNNK Surabaya dan pemerintah daerah dalam memetakan kelompok berisiko tinggi dan menyusun strategi implementasi yang lebih spesifik, intensif, dan berkelanjutan agar tujuan P4GN dapat tercapai secara optimal.

c) Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran

Model implementasi Mazmanian dan Sabatier pada sub variabel persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran Menurut (Leo Agustinus) Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan. Surabaya sebagai kota metropolitan dengan kepadatan penduduk tinggi, mobilitas masyarakat yang cepat, dan keberagaman sosial yang luas secara langsung memengaruhi kemampuan BNNK untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Temuan lapangan melalui wawancara dengan pejabat internal menunjukkan bahwa keterbatasan SDM dibandingkan dengan besarnya cakupan wilayah menyebabkan proses penyuluhan, monitoring, dan penjangkauan tidak dapat dilakukan secara simultan dan merata. Kondisi ini menggambarkan bahwa kompleksitas kelompok sasaran membuat implementasi kebijakan menjadi lebih sulit dikendalikan, sebagaimana dijelaskan Mazmanian dan Sabatier bahwa semakin besar dan heterogen kelompok sasaran, semakin kecil peluang kebijakan dapat mencapai tujuannya secara optimal.

Dari sisi pelaksana di lapangan, terutama penyuluh dan tim rehabilitasi, besarnya penduduk memperumit koordinasi, pembagian fokus intervensi, serta intensitas sosialisasi. Penyuluh harus membagi tenaga dan waktu untuk menyasar sekolah, kampus, kelurahan, serta berbagai komunitas dalam cakupan yang sangat luas. Sementara itu, tim rehabilitasi menghadapi tantangan tambahan berupa rendahnya partisipasi masyarakat untuk melapor secara sukarela, baik karena stigma, ketakutan dipidana, maupun minimnya pemahaman tentang layanan rehabilitasi. Model Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa faktor lingkungan sosial merupakan variabel eksternal penting yang dapat memperkuat atau justru menghambat implementasi. Dalam konteks Surabaya, kepadatan penduduk dan tingginya mobilitas menyebabkan pola peredaran narkoba berlangsung lebih dinamis, dilakukan secara tertutup, dan memanfaatkan teknologi sehingga menyulitkan pendeteksian dini. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi sosial dan demografis kota besar memiliki dampak langsung terhadap keberhasilan kebijakan.

Perspektif masyarakat baik pengguna, mantan pengguna, maupun warga yang tidak pernah terlibat narkoba semakin menegaskan bahwa jumlah penduduk yang besar membuat pengawasan di lingkungan permukiman sulit dilakukan. Peredaran narkoba dapat terjadi tersamar di tengah keramaian aktivitas masyarakat, bahkan seringkali tidak terdeteksi karena keluarga atau tetangga menutupi keberadaan penyalahguna. Temuan ini konsisten dengan teori Mazmanian dan Sabatier yang menekankan bahwa semakin luas dan kompleks kelompok sasaran, semakin besar hambatan dalam memobilisasi dukungan dan mengubah perilaku.

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



Dari sudut pandang penelitian, kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi P4GN membutuhkan strategi yang lebih adaptif, berbasis wilayah prioritas, serta memaksimalkan kolaborasi dengan kelurahan dan komunitas lokal. Meskipun program telah berjalan dan menunjukkan perkembangan, kepadatan penduduk Surabaya tetap menjadi faktor struktural yang menuntut upaya berkelanjutan dan pendekatan yang lebih terintegrasi agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara lebih efektif.

d) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

Implementasi Program P4GN di Surabaya menunjukkan bahwa perubahan perilaku masyarakat memang mulai tampak, namun belum terjadi secara merata di seluruh wilayah. Menurut Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier pada sub variabel Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki. Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar atau sulit para pelaksana mencapai keberhasilan. Artinya, ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan jika tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar. Temuan ini sejalan dengan kerangka Mazmanian & Sabatier yang menekankan bahwa tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku merupakan salah satu variabel penentu sulit tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan. Dalam konteks Surabaya sebagai kota besar dengan struktur sosial yang beragam, perubahan perilaku yang diharapkan kebijakan P4GN tidak hanya menyasar pengguna, tetapi seluruh masyarakat mulai dari anak-anak sekolah, remaja, mahasiswa, hingga orang dewasa. Cakupan target yang luas inilah yang membuat proses internalisasi perilaku antinarkoba berjalan secara bertahap dan tidak serempak antara satu wilayah dengan wilayah lainnya.

Hasil wawancara dengan BNNK Surabaya memperlihatkan bahwa masyarakat mulai lebih terbuka terhadap informasi bahaya narkoba, lebih aktif merespons penyuluhan, dan semakin berani menolak ajakan yang berisiko. Namun, sesuai dengan pandangan Mazmanian & Sabatier, ketika kebijakan menghendaki perubahan perilaku yang besar dan bersifat struktural, maka proses implementasinya cenderung menghadapi hambatan kompleks. Hal ini terbukti dari masih adanya masyarakat yang tertutup, kelompok pengguna yang enggan melapor karena takut dipidana, serta keterbatasan kader P4GN yang tidak mampu menjangkau seluruh wilayah secara intensif. Kondisi ini diperparah oleh kenyataan bahwa kelompok usia remaja yang menurut data merupakan kelompok paling rentan memiliki dinamika perilaku yang lebih sulit dikendalikan karena dipengaruhi lingkungan pergaulan, tekanan sosial, dan pola pikir yang belum stabil.

Dari perspektif peneliti, dinamika tersebut menunjukkan bahwa implementasi P4GN di Surabaya telah menghasilkan dampak positif, tetapi skalanya masih terbatas karena tingkat perubahan perilaku yang diharapkan terlalu luas dibandingkan kapasitas pelaksana. Mengacu pada teori Mazmanian & Sabatier, semakin besar tuntutan perubahan perilaku, semakin tinggi pula kompleksitas implementasinya. Oleh karena itu, efektivitas P4GN akan lebih optimal apabila strategi implementasi dibuat lebih tersegmentasi, terutama dengan memperkuat intervensi pada kelompok paling rentan serta memberikan pendampingan berkelanjutan di wilayah rawan. Selain itu, mengurangi stigma terhadap rehabilitasi dan memperluas akses

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com



informasi menjadi kunci untuk menciptakan perubahan perilaku yang lebih konsisten dan menyeluruh di masyarakat Surabaya.

2) Kemampuan kebijaksanaan untuk menstruktur proses implementasi

a) Kejelasan dan Konsistensi Tujuan

Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya menunjukkan bahwa dinamika sosial-ekonomi dan perkembangan teknologi menjadi variabel eksternal yang sangat memengaruhi efektivitas kebijakan. Dalam kerangka teori Mazmanian dan Sabatier, faktor sosial-ekonomi dan teknologi masuk dalam kategori *non-statutory variables* yang memiliki dampak signifikan terhadap keberhasilan proses implementasi. Wawancara dengan aparat BNNK Surabaya menunjukkan bahwa kondisi sosial masyarakat kota besar, tekanan ekonomi, serta derasnya arus urbanisasi telah menciptakan kerentanan yang memperbesar peluang penyalahgunaan narkoba. Di sisi lain, kemajuan teknologi memperumit upaya pengawasan karena memfasilitasi transaksi narkoba melalui media digital yang sulit dilacak. Temuan ini sejalan dengan asumsi Mazmanian dan Sabatier bahwa implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan aturan, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh konteks sosial yang mengitarinya.

Penjelasan para informan di BNNK Surabaya, kader P4GN, serta masyarakat juga menunjukkan kesesuaian dengan penelitian terdahulu, seperti studi Rizki Ahmad Fauzi & Yaqub Cikusin (2022) yang menemukan bahwa keberhasilan P4GN dipengaruhi oleh dukungan sosial, kesiapan teknologi, serta tekanan lingkungan di masyarakat urban. Seperti temuan dalam penelitian tersebut, Surabaya menghadapi tantangan serupa berupa keterbatasan SDM, peran masyarakat yang belum optimal, serta modus peredaran narkoba yang semakin kompleks. Dalam konteks ini, kerangka Mazmanian dan Sabatier membantu menjelaskan bahwa ketidakseimbangan antara beban masalah dan kapasitas pelaksana menyebabkan implementasi tidak dapat sepenuhnya menjangkau semua kelompok sasaran, terutama di wilayah padat penduduk dan rawan penyalahgunaan narkoba.

Dari perspektif peneliti, kondisi sosial-ekonomi dan perkembangan teknologi di Surabaya bukan hanya menjadi hambatan, tetapi juga membuka ruang bagi adaptasi strategi P4GN yang lebih inovatif. Teknologi yang sebelumnya dimanfaatkan untuk peredaran narkoba dapat diarahkan menjadi instrumen pencegahan melalui edukasi digital dan kampanye kreatif, sebagaimana dilakukan kader di Wonorejo. Namun, keberhasilan tersebut tetap membutuhkan penguatan kapasitas pelaksana, peningkatan kolaborasi lintas sektor, dan penyebaran sumber daya yang lebih merata. Peneliti melihat bahwa efektivitas P4GN di Surabaya hanya dapat tercapai apabila pendekatan kebijakan mampu menyelaraskan antara tuntutan perubahan sosial dan kemampuan institusi dalam merespons dinamika teknologi yang berkembang cepat. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi menuntut adaptasi berkelanjutan terhadap faktor eksternal yang senantiasa berubah.

b) Digunakannya teori kausalitas yang memadai

Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya menunjukkan adanya hubungan sebab–akibat yang relatif jelas sebagaimana digariskan Mazmanian dan Sabatier dalam kerangka *A Framework for Policy Implementation Analysis*, khususnya pada variabel *causal theory*. Program ini

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



dirancang dengan asumsi bahwa peningkatan pengetahuan melalui sosialisasi akan memperkuat kemampuan masyarakat dalam menolak narkoba, deteksi dini akan mencegah penyalahgunaan berkembang lebih jauh, dan rehabilitasi akan mengurangi jumlah pengguna aktif. Hasil wawancara dengan pejabat BNNK Surabaya mengonfirmasi bahwa alur sebab–akibat tersebut telah bekerja, meskipun dengan tingkat efektivitas yang berbeda antarwilayah. Hal ini sejalan dengan pandangan Mazmanian dan Sabatier bahwa implementasi kebijakan yang baik mensyaratkan teori kausal yang kuat dan dapat dioperasionalkan secara konsisten di lapangan, meskipun konteks sosial dapat memengaruhi kecepatan pencapaian hasil.

Dari perspektif peneliti, hubungan sebab–akibat P4GN tampak lebih kuat pada aspek edukasi dan rehabilitasi dibandingkan pada aspek perubahan perilaku masyarakat secara luas. Informan dari BNNK menyebut bahwa rehabilitasi yang gratis dan aman telah mendorong peningkatan keberanian pengguna untuk melapor, sehingga memberikan kontribusi langsung terhadap penurunan jumlah pengguna aktif. Namun, kesaksian pengguna dan mantan pengguna menunjukkan bahwa peredaran narkoba masih berlangsung secara tertutup, sehingga dampaknya tidak terlihat merata. Dengan demikian, meskipun teori kausal P4GN telah dirancang komprehensif, dinamika sosial dan budaya lokal Surabaya tetap menjadi variabel yang memediasi hasil kebijakan secara signifikan.

Mengacu pada perspektif Mazmanian dan Sabatier, keberhasilan hubungan sebab akibat dalam sebuah program sangat ditentukan oleh kondisi eksternal dan kapasitas implementasi. Hasil wawancara menunjukkan bahwa perubahan perilaku masyarakat memang muncul, namun tidak merata karena keterbatasan SDM, luasnya cakupan wilayah Surabaya, serta tantangan peredaran narkoba yang semakin tertutup melalui media digital. Dari sudut pandang peneliti, hal ini mengindikasikan bahwa teori kausal program telah relevan dan berjalan, namun efektivitasnya masih bersifat bertahap. Program membutuhkan penguatan distribusi kegiatan dan perluasan jangkauan intervensi agar rantai sebab–akibat yang telah dirancang dapat menghasilkan dampak yang lebih stabil dan terukur pada penurunan angka penyalahgunaan narkoba di seluruh wilayah Surabaya.

c) Ketepatan alokasi sumber dana

Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya menunjukkan bahwa variabel *tractability of the problem* dalam model Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier sangat dipengaruhi oleh ketepatan alokasi sumber dana Hal yang tak dapat dihindari dalam mendukung pengimplementasian suatu kebijakan adalah masalah keuangan / modal. Setiap program tentu memerlukan staff untuk melakukan pekerjaan pekerjaan administrasi dan teknis, memonitor program, dan mengelola sumberdaya lainnya yang sangat memerlukan dana atau keterbatasan sumber daya finansial yang tersedia. Berdasarkan wawancara, anggaran sekitar Rp 2 miliar yang dimiliki BNNK Surabaya harus dibagi ke beberapa bidang sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan operasional maupun rehabilitasi secara optimal. Dalam konteks implementasi kebijakan, masalah narkoba merupakan isu dengan karakter kompleks, multi-dimensional, dan membutuhkan pendekatan berkelanjutan, sehingga tingkat kesulitan penanganannya tinggi. Keterbatasan anggaran yang tidak proporsional dengan luasnya cakupan wilayah dan besarnya

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com



beban program menyebabkan tingkat keberhasilan dalam menangani masalah menjadi terhambat. Dari perspektif peneliti, kondisi ini memperlihatkan bahwa kapasitas fiskal institusi belum sejalan dengan kompleksitas persoalan narkoba di kota metropolitan seperti Surabaya.

Namun, kemampuan kebijakan tersebut untuk dipraktikkan di lapangan menjadi terbatas karena alokasi anggaran yang minim tidak mampu menggerakkan perangkat implementasi secara maksimal. Hal ini tampak dari pernyataan penyuluh dan tim rehabilitasi yang mengungkapkan bahwa berbagai kegiatan harus disesuaikan dengan anggaran yang tersedia, sehingga sosialisasi tidak merata dan fasilitas rehabilitasi hanya mampu memberikan layanan rawat jalan. Pola yang sama ditemukan pada penelitian terdahulu mengenai implementasi P4GN di daerah lain, yang menunjukkan bahwa kekurangan anggaran merupakan salah satu faktor utama yang melemahkan pelaksanaan kebijakan, terutama dalam hal jangkauan program dan ketersediaan fasilitas layanan.

Dilihat dari variabel *non-statutory variables* seperti dukungan masyarakat, kondisi politik lokal, dan kapasitas organisasi pelaksana, minimnya alokasi dana tidak hanya memengaruhi lembaga formal tetapi juga berdampak pada kader P4GN di tingkat kelurahan yang bekerja tanpa insentif dan sering menggunakan dana pribadi. Hal ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada kejelasan kebijakan, tetapi juga pada kesiapan sumber daya di tingkat akar rumput. Masyarakat bahkan menilai bahwa keterbatasan anggaran menyebabkan sosialisasi tidak merata dan fasilitas rehabilitasi belum memadai, yang memperkuat kesimpulan bahwa variabel lingkungan sosial-institusional turut menghambat efektivitas program. Dari perspektif peneliti, ketidakseimbangan antara tuntutan program dan sumber daya pendukung menunjukkan perlunya kolaborasi pendanaan yang lebih kuat antara BNN, pemerintah daerah, dan mitra lintas sektor agar implementasi P4GN dapat berjalan lebih komprehensif dan berkelanjutan sesuai dengan desain kebijakan yang telah ditetapkan.

d) Keterpaduan hireraki di dalam dan diantara lembaga pelaksana

Implementasi kebijakan P4GN di Kota Surabaya, jika dianalisis melalui model Mazmanian dan Sabatier, menunjukkan bahwa variabel keterpaduan hirarkis antar lembaga menjadi faktor yang sangat menentukan efektivitas pelaksanaannya. Dalam konteks ini, koordinasi antara BNN, Kepolisian, dan Pemerintah Kota mencerminkan adanya upaya untuk membangun hubungan vertikal dan horizontal yang selaras. Informasi wawancara memperlihatkan bahwa masing-masing lembaga telah memiliki pembagian tugas yang relatif jelas BNN berorientasi pada pencegahan dan rehabilitasi, Kepolisian pada penindakan, sementara Pemkot pada dukungan fasilitas dan penggerakan perangkat wilayah. Hal ini sesuai dengan pandangan Mazmanian & Sabatier bahwa implementasi efektif menuntut struktur birokrasi yang mampu memastikan kejelasan peran dan mekanisme kerja antar instansi. Dalam tataran formal, koordinasi semacam ini sudah menunjukkan kesiapan kelembagaan dalam menopang jalannya kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara, koordinasi yang terbangun belum sepenuhnya menghasilkan pemerataan efektivitas di seluruh wilayah Surabaya. Dalam perspektif peneliti, temuan ini menggambarkan bahwa keterpaduan hirarkis belum bekerja optimal karena masih terdapat ketimpangan dalam pengawasan dan capaian program pada tingkat komunitas tertentu. Pandangan masyarakat, khususnya pengguna dan mantan pengguna, mengindikasikan bahwa

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



keberadaan peredaran narkoba di beberapa wilayah tidak sepenuhnya dapat ditekan meski koordinasi antarlembaga telah berjalan. Mazmanian & Sabatier menekankan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh struktur formal, tetapi juga kemampuan jaringan pelaksana untuk mengatasi hambatan di lapangan, termasuk kondisi sosial lokal yang berbeda-beda. Ketidaksinkronan antara desain koordinasi dan realitas lapangan menunjukkan bahwa adaptasi operasional masih perlu diperkuat, terutama dalam mengatasi wilayah yang relatif sulit dijangkau atau memiliki kerentanan tinggi.

Dalam perspektif peneliti, meskipun struktur koordinasi dalam Program P4GN Surabaya menunjukkan adanya upaya integratif yang sesuai teori Mazmanian & Sabatier, efektivitasnya masih menuntut penguatan mekanisme evaluasi lintas lembaga, peningkatan konsistensi pelaksanaan, serta optimalisasi peran aktor lokal seperti kelurahan, kader P4GN, dan komunitas masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh koordinasi formal, tetapi juga keterpaduan yang berjalan secara substantif dan merata di seluruh wilayah kota.

e) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan pelaksana

Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier sangat dipengaruhi oleh sejauh mana aturan dan prosedur pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara jelas, konsisten, dan mudah diterapkan oleh para pelaksana di lapangan. Berdasarkan hasil wawancara, dapat terlihat bahwa Program P4GN di Kota Surabaya telah memiliki pedoman formal yang cukup komprehensif melalui SOP nasional, aturan internal BNN, serta mekanisme teknis untuk penyuluhan, deteksi dini, dan rehabilitasi. Kejelasan prosedur ini mencerminkan variabel *tractability of the statute*, bahwa instrumen kebijakan telah dirancang secara terstruktur sehingga memudahkan pelaksana memahami tugas, alur kerja, hingga standar layanan yang harus diberikan. Kondisi ini menjadi fondasi penting dalam menjaga konsistensi implementasi P4GN di tingkat teknis, sekaligus menegaskan bahwa aspek regulatif pada dasarnya sudah memenuhi syarat sebagai kebijakan yang dapat diimplementasikan secara efektif.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun aturan sudah jelas, pelaksana tetap menghadapi tantangan operasional akibat keragaman kondisi masyarakat, tingkat pemahaman warga yang berbeda-beda, serta kebutuhan untuk melakukan improvisasi dalam penyampaian materi sosialisasi maupun pendampingan rehabilitasi. Hal ini menggambarkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan aturan, tetapi juga pada kapasitas adaptif pelaksana dalam menjembatani standar formal dengan realitas sosial. Implikasi ini sejalan dengan variabel *non-statutory variables* dalam model Mazmanian dan Sabatier, yaitu bahwa keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh lingkungan sosial, kemampuan organisasi pelaksana, dan koordinasi internal dalam tim.

Dari sisi penerima kebijakan, wawancara dengan masyarakat menunjukkan bahwa kejelasan aturan belum sepenuhnya diterjemahkan menjadi pemahaman publik yang merata, terutama di wilayah yang minim sosialisasi. Sebagian warga memahami aturan P4GN, namun sebagian lainnya masih belum mengetahui alur pelaporan, prosedur rehabilitasi, maupun peran BNN dalam pencegahan. Ketimpangan pemahaman ini mengindikasikan bahwa kejelasan aturan

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com



di tingkat pembuat kebijakan dan pelaksana belum secara optimal tersampaikan ke kelompok sasaran, yang menurut Mazmanian dan Sabatier merupakan hambatan dalam *linkage* antara implementor dan target group. Jika tidak ditangani, kondisi ini dapat menurunkan efektivitas implementasi karena kelompok sasaran tidak memiliki pengetahuan yang memadai untuk berpartisipasi aktif dalam pencegahan. Berdasarkan hal tersebut, peneliti menilai bahwa meskipun aturan P4GN telah dirumuskan dengan baik, efektivitas implementasinya masih memerlukan penguatan strategi diseminasi informasi agar seluruh lapisan masyarakat dapat memahami kebijakan secara utuh dan konsisten.

f) Rekruitmen pejabat pelaksana

Implementasi teori Mazmanian dan Sabatier, proses rekrutmen pejabat pelaksana Program P4GN di BNNK Surabaya menunjukkan bahwa variabel karakteristik pelaksana kebijakan khususnya kompetensi, kapasitas, dan komitmen menjadi faktor yang sangat menentukan efektivitas implementasi. Hasil wawancara memperlihatkan bahwa mekanisme rekrutmen telah mengikuti standar nasional melalui seleksi kompetensi dan penempatan sesuai kebutuhan jabatan, sehingga secara kualitas SDM yang diterima telah memenuhi kualifikasi teknis yang dipersyaratkan. Namun, teori Mazmanian dan Sabatier juga menekankan bahwa sumber daya manusia tidak hanya dinilai dari kompetensi individual, tetapi juga dari kecukupan jumlah personelnya untuk menjangkau sasaran kebijakan secara optimal. Dalam konteks BNNK Surabaya, keterbatasan jumlah pegawai menyebabkan adanya perangkapan tugas serta ketergantungan pada kader P4GN yang direkrut secara sukarela tanpa insentif, sehingga kapasitas implementasi menjadi tidak sebanding dengan kompleksitas persoalan narkoba di wilayah perkotaan besar seperti Surabaya.

Dalam perspektif peneliti, dinamika ini memperlihatkan bahwa kendala implementasi lebih banyak dipengaruhi oleh faktor non-personal, yakni kapasitas organisasi yang belum sepenuhnya mendukung tuntutan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier menyebut hal ini sebagai keterbatasan dalam *tractability of the problem* serta *availability of resources*, di mana pelaksana memiliki pemahaman dan komitmen yang memadai tetapi struktur pendukung belum optimal. Pernyataan informan dari BNN memperlihatkan bahwa SDM yang direkrut sudah kompeten karena didukung pelatihan, bimbingan teknis, dan sertifikasi, namun jumlah personel tidak mencukupi untuk menjangkau semua wilayah dengan intensitas yang diperlukan. Kondisi ini berdampak pada pemerataan pelaksanaan P4GN di lapangan, yang juga tercermin dalam perbedaan persepsi masyarakat: sebagian menilai pelaksana sudah profesional dan komunikatif, sementara sebagian lain merasa pendampingan masih kurang konsisten dan belum merata.

g) Akses formal pihak luar

Implementasi kebijakan teori Mazmanian dan Sabatier, khususnya variabel *akses formal pihak luar,* Suatu program akan diberi dukungan yang teramat penuh ketika kelompok-kelompok luar, apabila adanya sosialisasi mengenai P4GN. Temuan wawancara menunjukkan bahwa Program P4GN di Kota Surabaya telah membuka ruang partisipasi yang cukup luas bagi masyarakat, media, dan organisasi untuk turut serta dalam proses implementasi. Dalam kerangka Mazmanian dan Sabatier, akses formal bagi aktor luar merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi, karena dukungan publik dan keterlibatan aktor non-pemerintah dapat memperkuat legitimasi program serta memperluas jangkauan kebijakan. Dari

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



perspektif peneliti, upaya BNNK Surabaya menghadirkan ruang partisipasi formal melalui Kelurahan Bersinar, pembentukan relawan anti narkoba, kemitraan dengan sekolah, kampus, komunitas lokal, hingga kolaborasi intensif dengan media telah memenuhi karakteristik akses formal yang dimaksud dalam teori, yaitu adanya mekanisme yang terstruktur, berkelanjutan, dan memiliki landasan administratif yang jelas.

Meskipun demikian, sesuai dengan pandangan Mazmanian dan Sabatier bahwa efektivitas akses formal sangat dipengaruhi oleh kapasitas aktor luar dalam memanfaatkan ruang tersebut, hasil wawancara memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat belum terdistribusi secara merata. Sebagian informan, terutama kader P4GN dan masyarakat yang aktif mengikuti kegiatan kelurahan, menunjukkan pengalaman positif terhadap ruang partisipasi yang tersedia. Namun, persepsi dari beberapa informan lainnya, terutama mantan pengguna narkoba, menunjukkan bahwa keberadaan ruang formal belum sepenuhnya diketahui atau diakses, sehingga partisipasi mereka menjadi minim. Ketidakterlibatan ini mengindikasikan bahwa meskipun akses formal telah dibentuk, mekanisme sosialisasi dan penguatan kapasitas masyarakat masih menghadapi keterbatasan. Dalam kerangka teori, kondisi tersebut mencerminkan adanya kesenjangan antara struktur kebijakan yang telah tersedia dengan respon aktor lapangan yang belum sepenuhnya optimal.

Dari perspektif peneliti, implementasi P4GN di Surabaya telah memenuhi aspek struktural dari variabel akses formal pihak luar, tetapi masih memerlukan penguatan pada aspek operasional, yaitu pemerataan informasi, peningkatan kualitas kolaborasi, serta perluasan jejaring komunitas terlibat. Dengan demikian, meskipun BNNK Surabaya telah membangun fondasi partisipasi yang baik, efektivitas implementasi kebijakan masih ditentukan oleh kemampuan aktor pelaksana memperluas, menguatkan, dan mempertahankan keterlibatan aktor luar secara konsisten di seluruh wilayah Kota Surabaya.

3) Variabel-variabel di Luar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi.

a) Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi.

Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya menunjukkan bahwa faktor eksternal berupa kondisi sosial-ekonomi dan perkembangan teknologi memiliki pengaruh signifikan terhadap keberhasilan kebijakan, sebagaimana ditegaskan dalam kerangka implementasi Menurut Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier. Dalam model tersebut, variabel sosial-ekonomi dan teknologi dipandang sebagai faktor di luar kebijakan yang dapat memperkuat ataupun menghambat capaian tujuan formal. Hasil wawancara dengan para informan memperlihatkan bahwa tekanan ekonomi masyarakat, tingginya mobilitas penduduk, serta kompleksitas gaya hidup perkotaan menjadi pemicu meningkatnya kerentanan masyarakat terhadap penyalahgunaan narkoba. Surabaya sebagai kota metropolitan menunjukkan karakteristik sosial yang dinamis, di mana kelompok rentan seperti remaja dan pekerja muda menghadapi tekanan akademik maupun pekerjaan yang turut mendorong mereka mencoba narkoba sebagai bentuk pelarian. Kondisi ini sejalan dengan asumsi Mazmanian dan Sabatier bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh keadaan sosial masyarakat yang tidak seragam dan dapat menimbulkan respon berbeda terhadap program pencegahan.

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11 No 9, 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



Selain faktor sosial, perkembangan teknologi menjadi variabel eksternal lain yang memperumit upaya implementasi P4GN. Informan dari BNNK Surabaya dan masyarakat menegaskan bahwa teknologi digital menciptakan peluang baru dalam peredaran narkoba melalui media sosial, aplikasi pesan, serta jasa pengiriman yang memfasilitasi transaksi tersembunyi, cepat, dan sulit dipantau. Temuan ini konsisten dengan pandangan Mazmanian dan Sabatier bahwa kemajuan teknologi dapat menjadi hambatan implementasi ketika penggunaannya tidak dapat dikendalikan oleh agen pelaksana. Meskipun demikian, teknologi juga memberi manfaat bagi pencegahan melalui kampanye digital dan penyebaran edukasi, meski efektivitasnya masih terbatas karena tidak seluruh masyarakat memiliki kesadaran dan literasi yang memadai. Dengan demikian, faktor teknologi berperan sebagai pedang bermata dua yang memerlukan strategi adaptif agar dapat digunakan sebagai instrumen penunjang, bukan sebaliknya menjadi sarana yang memperkuat jaringan peredaran gelap narkoba.

Temuan penelitian ini memperkuat hasil penelitian terdahulu, salah satunya penelitian Adelia et al. (2023) yang menyatakan bahwa implementasi P4GN di Surabaya belum sepenuhnya efektif karena tingginya pengaruh faktor eksternal seperti kondisi sosial-ekonomi masyarakat dan rendahnya kepedulian publik. Penelitian tersebut menegaskan bahwa meskipun SDM aparatur kompeten dan koordinasi antarlembaga cukup baik, kasus penyalahgunaan narkoba tetap meningkat karena lingkungan sosial yang kurang mendukung dan perkembangan teknologi yang tidak diimbangi pengawasan. Dalam perspektif peneliti, kondisi di Surabaya menunjukkan bahwa implementasi P4GN membutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif dengan menitikberatkan pada adaptasi kebijakan terhadap konteks eksternal. Artinya, keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas pelaksana atau desain kebijakan, tetapi juga sejauh mana kebijakan mampu merespons dinamika sosial, tekanan ekonomi, serta perkembangan teknologi yang menjadi faktor dominan penyalahgunaan narkoba di kota besar seperti Surabaya.

b) Dukungan Publik

Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya, jika dianalisis melalui kerangka Mazmanian dan Sabatier, menunjukkan bahwa dukungan publik sebagai salah satu variabel penentu keberhasilan kebijakan memainkan peran yang signifikan dalam memperluas jangkauan program. Hasil wawancara mengindikasikan bahwa respons masyarakat terhadap P4GN berada dalam tren positif, tercermin dari meningkatnya partisipasi warga dalam penyuluhan, kegiatan edukasi, dan program Kelurahan Bersinar. Namun demikian, dukungan tersebut masih bersifat tidak merata akibat perbedaan tingkat kesadaran dan sensitivitas masyarakat terhadap isu narkoba. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya dapat menembus seluruh kelompok sasaran, sehingga efektivitas capaian tujuan formal program masih menghadapi hambatan dari aspek sosial dan kultural di tingkat akar rumput.

Menurut Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier, variabel karakteristik kelompok sasaran dan tingkat dukungan publik menjadi faktor eksternal yang dapat memperkuat atau justru menghambat proses implementasi. Temuan wawancara memperlihatkan bahwa sebagian masyarakat masih memiliki stigma, rasa takut, dan kesalahpahaman terkait program P4GN—khususnya layanan rehabilitasi yang dianggap berisiko menyebabkan kriminalisasi, padahal

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



bersifat gratis dan aman. Kurangnya pemahaman tersebut menghambat perubahan perilaku yang diharapkan dan membatasi perluasan dampak program. Hal ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan narkotika sangat bergantung pada tingkat penerimaan dan rasa percaya masyarakat terhadap institusi pelaksana; program pencegahan cenderung kurang berhasil ketika masyarakat masih memandang isu narkoba sebagai persoalan tabu yang tidak perlu dibicarakan secara terbuka. Dengan demikian, dukungan publik pada konteks Surabaya sudah mulai terbentuk, namun belum mencapai tingkat konsistensi yang mampu menopang keberhasilan kebijakan secara optimal.

Dari perspektif peneliti, dinamika dukungan masyarakat terhadap P4GN di Surabaya memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kualitas program atau instruksi formal lembaga, tetapi juga pada sejauh mana masyarakat merasa memiliki peran dalam agenda pencegahan narkoba. Partisipasi yang belum merata menunjukkan bahwa proses implementasi masih menghadapi tantangan dalam membangun kesadaran kolektif dan komitmen jangka panjang. Sebagaimana dijelaskan Mazmanian dan Sabatier, kebijakan publik akan lebih berhasil ketika pelaksana mampu membangun jaringan dukungan sosial yang kuat melalui mekanisme komunikasi dan edukasi yang berkelanjutan. Maka, meskipun respons positif masyarakat sudah terlihat, diperlukan strategi penguatan partisipasi publik yang lebih intensif, inklusif, dan adaptif agar P4GN benar-benar dapat mencapai tujuan formalnya secara luas dan berkesinambungan di seluruh wilayah Kota Surabaya

c) Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok Masyarakat.

Dalam teori implementasi Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, kesiapan komunitas, sekolah, dan masyarakat dalam menyediakan sumber daya merupakan bagian dari variabel *non-statutory factors*, khususnya terkait *socioeconomic conditions* dan *public support*, yang sangat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara, terlihat bahwa dukungan masyarakat Surabaya terhadap Program P4GN telah terbangun secara bertahap melalui penyediaan fasilitas, ruang kegiatan, hingga kontribusi mandiri untuk pelaksanaan sosialisasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa struktur sosial lokal dan kapasitas masyarakat memberikan fondasi positif bagi implementasi kebijakan, sebagaimana ditegaskan Mazmanian dan Sabatier bahwa penerimaan serta ketersediaan sumber daya di tingkat masyarakat merupakan elemen esensial agar kebijakan dapat berjalan efektif.

Meskipun demikian, temuan penelitian juga menunjukkan bahwa kesiapan tersebut tidak merata di seluruh wilayah, sehingga efektifitas implementasi Program P4GN masih bergantung pada perbedaan kapasitas lokal, ketersediaan relawan, dan tingkat kesadaran masyarakat. Ketidakteraturan keterlibatan ini sejalan dengan kerangka Mazmanian dan Sabatier yang memandang bahwa variabel lingkungan sosial-politik dapat menjadi penghambat implementasi ketika dukungan publik belum seragam. Sebagian masyarakat atau komunitas menunjukkan antusiasme tinggi, sementara wilayah lain masih pasif akibat keterbatasan sumber daya atau minimnya literasi mengenai bahaya narkoba. Hal ini menandakan bahwa keberhasilan P4GN

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com



sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan implementasi yang berbeda-beda, sehingga pelaksana kebijakan perlu menyesuaikan strategi berdasarkan karakteristik lokal.

Hasil penelitian ini juga sejalan dengan temuan-temuan sebelumnya yang menunjukkan bahwa keberhasilan program pencegahan narkoba sangat ditentukan oleh dukungan komunitas, kolaborasi sekolah, dan partisipasi masyarakat. Studi-studi terdahulu di beberapa kota besar Indonesia menunjukkan bahwa intervensi pencegahan hanya efektif ketika masyarakat memiliki kesediaan menyediakan fasilitas, relawan, dan ruang sosial untuk edukasi publik. Dengan demikian, berdasarkan teori Mazmanian dan Sabatier serta dukungan literatur empiris, dapat disimpulkan bahwa kesiapan sumber daya masyarakat merupakan komponen strategis dalam memperkuat efektivitas implementasi Program P4GN, namun peningkatan konsistensi dan pemerataan dukungan masih menjadi kebutuhan mendesak agar kebijakan ini dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara optimal.

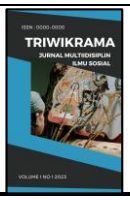
d) Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan Para Pejabat Pelaksana.

Implementasi kebijakan menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier sangat dipengaruhi oleh variabel kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana. Temuan wawancara menunjukkan bahwa kepemimpinan di BNNK Surabaya, kepolisian, dan pemerintah daerah memiliki peran sentral dalam menetapkan arah kebijakan, membangun koordinasi, serta memastikan setiap unit pelaksana bergerak secara sinergis. Kepala Bagian Umum BNNK Surabaya menegaskan bahwa pimpinan lembaga memberikan arahan jelas, mendorong aktivitas lapangan, dan membangun kerja sama lintas sektor sebagai upaya memperkuat efektivitas P4GN. Pernyataan ini menegaskan adanya *top-level agreement* yang kuat antar institusi, suatu prasyarat penting dalam kerangka Mazmanian & Sabatier agar kebijakan dapat dijalankan secara konsisten dan terarah.

Dari perspektif operasional, wawancara dengan penyuluh dan tim rehabilitasi menunjukkan bahwa kepemimpinan di tingkat teknis juga mempengaruhi kelancaran implementasi. Kepolisian, misalnya, berperan dalam pemetaan wilayah rawan dan pengamanan situasi, sementara Pemda memperkuat implementasi melalui kebijakan lokal, penyediaan fasilitas, dan penggerakan kelurahan. Temuan ini selaras dengan konsep inter-organizational relationships Mazmanian & Sabatier yang menekankan pentingnya interaksi dan kapasitas koordinatif antar lembaga untuk keberhasilan kebijakan..

Dalam perspektif peneliti, data lapangan memperlihatkan bahwa kepemimpinan lembaga terkait telah berjalan cukup baik, namun belum sepenuhnya merata dalam tingkat intensitas dan konsistensi. Meskipun terdapat komitmen kuat di level pimpinan, beberapa masyarakat terutama mantan pengguna menilai pelaksanaan di lapangan masih belum seragam, misalnya dalam merangkul warga yang enggan terbuka atau masih takut terhadap stigma rehabilitasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa variabel kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan belum sepenuhnya terinstitusionalisasi dalam seluruh rantai implementasi. Dengan demikian, berdasarkan teori Mazmanian & Sabatier, kepemimpinan P4GN di Surabaya telah memenuhi sebagian besar indikator keberhasilan implementasi, namun masih memerlukan penguatan pada aspek konsistensi pelaksanaan dan pemerataan koordinasi agar kebijakan dapat berjalan lebih efektif dan menyentuh seluruh lapisan masyarakat secara proporsional.

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



4.3.2 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Program P4GN

Dalam pelaksanaan program P4GN di Kota Surabaya, terdapat berbagai dinamika di lapangan yang memengaruhi sejauh mana program ini dapat berjalan sesuai harapan. Keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas perencanaan atau ketegasan regulasi, tetapi juga oleh kondisi nyata yang dihadapi para pelaksana serta pihak-pihak yang terlibat. Karena itu, analisis mengenai faktor pendukung dan penghambat menjadi penting untuk melihat aspek-aspek apa saja yang mendorong program berjalan efektif, sekaligus memahami elemen apa yang justru menghambat pelaksanaannya. Berikut faktor pendukung dan faktor penghambat:

a. Faktor pendukung

Salah satu kekuatan utama dalam pelaksanaan program P4GN di Surabaya adalah adanya kerja sama yang terbangun dengan baik antara BNNK Surabaya dan lembaga lain seperti kepolisian, kejaksaan, dan pemerintah daerah. Koordinasi lintas lembaga ini membuat penanganan narkoba dapat dilakukan secara lebih terpadu, baik dalam pencegahan maupun rehabilitasi. Dukungan dari masyarakat juga menjadi unsur penting. Partisipasi warga dalam penyuluhan, kegiatan kampanye bahaya narkoba, dan berbagai program edukasi menunjukkan bahwa masyarakat semakin memiliki kesadaran untuk ikut terlibat dalam pencegahan. Sosialisasi yang dilakukan berkala, termasuk melalui sekolah, kampus, maupun komunitas, turut memperluas jangkauan informasi sehingga pesan anti-narkoba dapat diterima lebih luas. Dengan adanya keterlibatan masyarakat dan sinergi antarinstansi, program P4GN memiliki ruang bergerak yang lebih efektif dalam mengurangi potensi penyalahgunaan narkoba di lingkungan Surabaya.

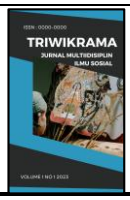
b. Faktor penghambat

Di sisi lain, pelaksanaan program P4GN di Surabaya masih menghadapi sejumlah kendala, terutama terkait keterbatasan sumber daya manusia. Jumlah personel yang tidak sebanding dengan banyaknya wilayah yang harus dijangkau membuat beberapa staf terpaksa memegang lebih dari satu tugas sekaligus. Situasi ini berdampak pada efektivitas kerja dan membuat pelaksanaan program di lapangan tidak selalu berjalan optimal. Keterbatasan SDM juga berimbas pada layanan rehabilitasi. Dengan tenaga yang terbatas, proses pendampingan bagi pengguna narkoba tidak dapat dilakukan secara maksimal, padahal keberhasilan rehabilitasi sangat bergantung pada pengawasan dan pendampingan intensif. Selain itu, kurangnya personel juga memengaruhi kegiatan penyuluhan, terutama di wilayah-wilayah yang memiliki tingkat kerentanan tinggi. Tanpa dukungan tenaga yang memadai, banyak agenda pencegahan yang akhirnya tidak dapat dilaksanakan secara merata. Secara keseluruhan, meskipun program P4GN di Surabaya memiliki dukungan yang kuat dari berbagai pihak, tantangan berupa keterbatasan tenaga pelaksana tetap menjadi faktor yang paling memengaruhi efektivitas implementasi di lapangan.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com



Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Program P4GN di Kota Surabaya sudah berjalan dengan cukup baik, terutama melalui kegiatan penyuluhan, koordinasi lintas lembaga, serta upaya BNNK Surabaya mendekatkan layanan pencegahan dan rehabilitasi kepada masyarakat. Namun, efektivitasnya belum merata karena masih terdapat berbagai kendala, seperti keterbatasan sumber daya, luasnya wilayah kerja, dan beragamnya kelompok sasaran yang harus dijangkau. Kondisi sosial masyarakat perkotaan, minimnya informasi, serta adanya stigma terhadap pengguna narkoba juga membuat beberapa program tidak berjalan optimal. Meski begitu, dukungan dari pihak-pihak terkait dan meningkatnya kesadaran masyarakat memberikan dampak positif bagi pelaksanaan program. Temuan ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang menunjukkan bahwa keberhasilan P4GN sangat dipengaruhi oleh kesiapan sumber daya, koordinasi antarinstansi, dan partisipasi publik. Secara keseluruhan, P4GN di Surabaya telah menunjukkan perkembangan yang berarti, tetapi masih membutuhkan penguatan strategi, kolaborasi, dan pendekatan yang lebih adaptif agar mampu menekan penyalahgunaan narkoba secara lebih efektif di masa mendatang.

Saran

a. Diperlukan peningkatan kapasitas kelembagaan melalui penambahan anggaran yang memadai serta penataan ulang distribusi SDM agar pelaksanaan program dapat menjangkau seluruh wilayah secara merata.
b. Koordinasi antar lembaga perlu diperkuat tidak hanya pada tingkat struktural, tetapi juga operasional, terutama dalam penindakan, rehabilitasi, dan penyuluhan berbasis komunitas.
c. Pemerintah perlu memperluas dan memaksimalkan ruang partisipasi masyarakat, baik melalui program kaderisasi yang lebih sistematis, kolaborasi dengan organisasi lokal, maupun pemanfaatan media digital untuk memperluas jangkauan edukasi.
d. Sosialisasi kebijakan P4GN harus lebih intensif dan disesuaikan dengan karakteristik masyarakat agar pemahaman terhadap prosedur, layanan rehabilitasi, dan mekanisme pelaporan menjadi lebih merata.
e. Diperlukan evaluasi berkala terhadap efektivitas program di setiap kecamatan untuk memastikan bahwa implementasi tidak hanya berjalan secara administratif, tetapi betul-betul memberikan dampak terhadap penurunan penyalahgunaan dan peredaran narkoba di Kota Surabaya.

5. DAFTAR PUSTAKA

Abaoutmalang. (2024, December). Komitmen Perangi Narkoba, Polres Malang Tangkap 228 Tersangka Sepanjang 2024. *Slamet Mulyono*, 1. https://www.aboutmalang.com/malang-raya/14214248982/komitmen-perangi-narkoba-polres-malang-tangkap-228-tersangka-sepanjang-2024?utm_source=chatgpt.com

Antarnews.com. (2025, January). Polres Madiun ungkap 72 kasus narkoba selama 2024. *Lois Rika*, 1. https://jatim.antaranews.com/berita/870154/polres-madiun-ungkap-72-kasus-narkoba-selama-2024?utm_source=chatgpt.com

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial
Volume 11, Number 9 2025
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



Arsyad, I. F. (2020). Pengaruh Sikap, Norma Sosial, Persepsi Perilaku terhadap Intensi Penggunaan Narkoba di Kalangan Remaja. *AL MA'ARIEF : Jurnal Pendidikan Sosial Dan Budaya*, *1*(2), 118–124. https://doi.org/10.35905/almaarief.v1i2.1088

Dr. Hermanu Iriawan, S.E., M. S. (2015). *Teori kebijakan Publik*.

Jatim.jpn. (2024, December). Angka Kriminalitas di Surabaya Pada 2024 Turun 5 Persen Dibandingkan Tahun Lalu. *Antara*, 1. https://jatim.jpnn.com/jatim-terkini/34431/angka-kriminalitas-di-surabaya-pada-2024-turun-5-persen-dibandingkan-tahun-lalu?utm_source=chatgpt.com

Leo Agustino, P. . (2022). *Dasar - dasar Kebijakan Publik* (2nd ed.).

Margaretta, F. (2025, January). Ratusan Warga Madura Jadi Budak Narkoba, Aktivis Minta Polisi Lebih Serius Tekan Peredaran Narkotika. *Radarmadura.Id*, 1. https://radarmadura.jawapos.com/hukum-kriminal/745490607/ratusan-warga-madura-jadi-budak-narkoba-aktivis-minta-polisi-lebih-serius-tekan-peredaran-narkotika?utm_source=chatgpt.com

Zamrodah, Y. (2016). *Kebijakan publik* (Vol. 15, Issue 2).

*Corresponding author
E-mail addresses: azzahradea1601@gmail.com