

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

**SKRIPSI**

Diajukan untuk melengkapi Tugas Akademik  
dan Memenuhi Syarat Pencapaian Gelar Sarjana Strata-1  
Program Studi Administrasi Negara



Oleh :  
**Rachmat Hidayat**  
**1112000073**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA  
2024**

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

**SKRIPSI**

Diajukan untuk melengkapi Tugas Akademik  
dan Memenuhi Syarat Pencapaian Gelar Sarjana Strata-1

Program Studi Administrasi Negara



Oleh :

**Rachmat Hidayat**

**1112000073**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA**

**2024**

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

**Nama : Rachmat Hidayat**

**NBI : 1112000073**


**Judul : Implementasi Program Pencegahan Pemberantasan  
Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN)  
di Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur**

**Surabaya, 10 Juli 2024**

**Mengetahui  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**

**Disetujui oleh  
Dosen Pembimbing I**

  
**Dr. Dra. Ayun Maduwinarti, M.P**  
**NPP 20120870103**

  
**Dr. Joko Widodo, M.S**  
**NPP 20110930306**

## TANDA PENGESAHAN SKRIPSI

Dipertahankan di depan Sidang Depan Sidang Dewan Penguji  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya,  
dan diterima untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar sarjana pada  
tanggal 2024

Dewan Penguji :

1. **Dr. Joko Widodo, M.S**  
Ketua



2. **Drs. M. Kendry Widiyanto, M.Si**  
Anggota



3. **Drs. Supri Hartono, M.S**  
Anggota



Mengetahui

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya



**Dr. Dra. Ayu Maduwinarti, M.P.**  
NPP 20120870103



## SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan dibawang ini,

Nama : Rachmat Hidayat

NBI : 1112000073

Judul Skripsi : Implementasi Program Pencegahan Pemberantasan  
Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di  
Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur

Menyatakan bahwa :

1. Skripsi yang saya buat adalah benar benar karya ilmiah saya sendiri dan atas bimbingan dari dosen pembimbing, bukan hasil plagiat dari karya ilmiah orang lain yang telah dipublikasikan dan/atau karya ilmiah orang lain yang digunakan untuk memperoleh gelar akademik tertentu
2. Jika saya mengambil, mengutip atau menulis sebagian dari karya ilmiah orang lain tersebut akan mencantumkan sumber dan mencantumkan dalam Daftar Pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh dan atas kesadaran yang sesada-sadanya. Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S1) dibatallkan, serta di proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Surabaya, 3 Juli 2024

Yang membuat pernyataan



**Rachmat Hidayat**



**UNIVERSITAS  
17 AGUSTUS 1945  
SURABAYA**

**BADAN PERPUSTAKAAN**  
Jl. SEMOLOWARU 45 SURABAYA  
TELP. 031 593 1800 (Ext. 311)  
e-mail : perpus@untag-sby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI UNTUK  
KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai Civitas Akademik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rachmat Hidayat  
NBI : 1112000073  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi : Administrasi Publik  
Jenis Karya : Skripsi

Demi perkembangan ilmu pengetahuan, saya menyetujui untuk memberikan kepada Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Nonexclusive Royalty-Free Right)**, atas karya saya yang berjudul:

**“Implementasi Program Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur”**

Dengan *Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Nonexclusive Royalty-Free Right)*, Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya berhak menyimpan, mengalihkan media atau memformatkan, mengolah dalam bentuk pengkalan data (database), merawat, mempublikasikan karya ilmiah saya selama tetap tercantum nama saya sebagai penulis.

Dibuat : Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
Pada tanggal : Selasa, 10 Juli 2024

Yang Menyatakan,



**Rachmat Hidayat**

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah SWT atas kehadiran-Nya yang telah memberikan rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan Dengan ini penulis mempersembahkan kepada:

1. Cinta pertamaku, panutanku dan pintu surgaku, Mama tercinta ibu Malisa, terimakasih sebesar-besarnya penulis ucapkan kepada beliau atas segala bentuk do'a, motivasi dan juga semangat yang telah diberikan kepada penulis, terimakasih atas nasehat yang telah diberikan walaupun kadang pikiran tidak sejalan, terimakasih atas kesabaran kebesaran hati untuk menghadapi penulis yang keras kepala, mama menjadi pengingat dan penguat paling hebat, terimakasih sudah menjadi rumah untuk tempat penulis pulang ma, penulis persembahkan karya tulis sederhana dan gelar ini untuk mama dan bapak tercinta.
2. Untuk diri saya sendiri yang telah semangat, percaya diri, dan berhasil berjuang memerangi rasa malas sehingga dapat menyelesaikan pendidikan sarjana.
3. Teman-teman saya yang senantiasa memberikan hiburan ketika saya dalam ke jenuhan mengerjakan skripsi ini.
4. Segenap civitas akademika Perguruan Tinggi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang saya banggakan.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### Data Pribadi

Nama : Rachmat Hidayat  
Tempat, Tanggal Lahir : Fakfak, 4 Januari 2000  
Alamat : Tanah Merah Baru, RT/RW 05/00, Desa Tanah Merah,  
Kecamatan Sumuri, Papua Barat  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Status Perkawinan : Belum Menikah  
Agama : Islam  
Email : rachmathdayat6@gmail.com  
No. Telp/HP : 081369682512

### Riwayat Pendidikan

1. SD : SD YPK Serito (2006-2012)
2. SMP : SMP YPK Tanah Merah (2012-2015)
3. SMA : SMA Negeri 1 Fakfak (2015-2018)
4. Universitas : 17 Agustus 1945 Surabaya (2020-2024)



## RINGKASAN

Rachmat Hidayat, 2024, **Implementasi Program Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Kota Surabaya Jawa Timur**

---

Narkoba merupakan masalah serius yang berdampak luas pada kesehatan, ekonomi, dan keamanan nasional. Meskipun sudah ada undang-undang yang mengatur, seperti UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, penyalahgunaan narkoba di Indonesia tetap tinggi. Kota Surabaya menjadi salah satu wilayah dengan tingkat penyalahgunaan yang signifikan. Penelitian ini mengkaji tentang implementasi Program Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Surabaya. Hal ini bertujuan untuk memahami bagaimana program dijalankan dan faktor-faktor yang membantu atau menghambat keberhasilannya. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif, penelitian berfokus model implementasi kebijakan menurut Marilee S. Grindle yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Meskipun terjadi penurunan jumlah pengguna narkoba di Surabaya, tantangan seperti keterbatasan sumber daya masih ada. Program P4GN melibatkan banyak pemangku kepentingan dan menggunakan berbagai strategi. Untuk meningkatkan efektivitas, penjangkauan, koordinasi, pengembangan sumber daya, dan keterlibatan masyarakat perlu ditingkatkan. Peneliti menyimpulkan bahwa meskipun program ini telah mencapai beberapa keberhasilan, namun perlu ada upaya dan perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran narkoba di Surabaya.

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

## SUMMARY

Rachmat Hidayat, 2024, **Implementation of the Prevention Program for Eradicating Drug Abuse and Illegal Trafficking (P4GN) in the City of Surabaya, East Java**

---

Drugs are a serious problem that has a broad impact on health, the economy and national security. Even though there are already laws that regulate it, such as Law no. 35 of 2009 concerning Narcotics, drug abuse in Indonesia remains high. The city of Surabaya is one of the areas with a significant level of abuse. This research examines the implementation of the Prevention Program for Eradicating Drug Abuse and Illegal Trafficking (P4GN) in Surabaya. This aims to understand how the program is run and the factors that help or hinder its success. The type of research used is descriptive with a qualitative approach, the research focuses on the policy implementation model according to Marilee S. Grindle, namely policy content and implementation environment. Even though there has been a decline in the number of drug users in Surabaya, challenges such as limited resources still exist. The P4GN program involves many stakeholders and uses various strategies. To increase effectiveness, outreach, coordination, resource development, and community involvement need to be improved. Researchers concluded that although this program has achieved some success, there needs to be continuous efforts and improvements to achieve the goal of eradicating drug abuse and trafficking in Surabaya.

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

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah* lalamiinn, dengan rahmat Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Penyayang, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan dan menganugrahkan kasih sayang, rezeki, dan kesehatan serta atas berkah, ridho dan hidayah- Nya, sehingga saya sebagai penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Implementasi Program Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) Di Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur”. Skripsi ini tersusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan sekaligus pertanggungjawaban akhir penulis sebagai mahasiswa jurusan Administrasi Negara Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih ada kekurangan dan kesalahan, maka dari itu, penulis dengan penuh kerendahan hati mengharapkan dan menerima saran dan kritikan dari berbagai pihak untuk dijadikan bahan masukan dan evaluasi untuk perbaikan dan kesempurnaan penulisan skripsi ini. Skripsi ini dapat terselesaikan karena adanya kerja keras, tanggung jawab untuk menyelesaikan skripsi ini dan tidak terlepas dari doa, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak, serta kritik dan saran yang membantu terselesaikannya penulisan skripsi ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang mendalam dan tak terkira kepada:

1. Prof Dr Mulyanto Nugroho MM CMA CPA., selaku Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
2. Dr. Dra. Ayun Maduwinarti, MP., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
3. Yusuf Hariyoko, S.AP., M.AP., selaku Koordinator Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
4. Dr. Joko Widodo, M.S., selaku Dosen Pembimbing Pertama yang selalu memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan skripsi.
5. Drs. Radjikan, M.Si., selaku Dosen Pembimbing kedua yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan skripsi.
6. Drs. M. Kendry Widiyanto, M.Si., selaku dosen penguji yang telah banyak memberikan masukan dan bimbingan dalam skripsi ini.
7. Drs. Supri Hartono, MS., selaku dosen penguji yang telah banyak memberikan masukan dan bimbingan dalam skripsi ini.
8. Kedua orang tua, adik, dan keluarga yang senantiasa memberikan doa, motivasi, dan segala bentuk dukungan baik secara materil maupun

imateril guna memperlancar kegiatan belajar penulis, terutama dalam pelaksanaan dan penyusunan proposal skripsi.

9. Fajariska Desi Ramadhani, yang senantiasa mendengar keluh kesah peneliti, memberi dukungan, motivasi, pengingat, dan menemani peneliti sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.
10. Teman seperjuangan kuliah Alvin, Vira, Alvira, Wahyuning, Vidya, Reza, Arpha, Arya dan Darius yang selalu memberikan dukungan serta hiburan dikala saya sedang jenuh untuk menyelesaikan skripsi ini.
11. Teman-teman administrasi negara Angkatan 2020 yang membantu dan saling memberikan semangat, nasihat serta dorongan.
12. Seluruh narasumber yang telah memberikan waktu dan informasinya untuk membantu saya dalam penyusunan skripsi.
13. Serta Semua pihak yang belum saya sebutkan satu persatu yang telah membantu serta meberikan doa dan dukungan sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

Bagi seluruh pihak yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu, penulis mengucapkan rasa terima kasih banyak atas segala doa dan dukungannya serta mohon maaf yang sebesar-besarnya. Semoga segala kebaikan, bantuan dan amal baik dari berbagai pihak tersebut diatas mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT dan penulis senantiasa berharap semoga skripsi yang dibuat ini dapat bermanfaat untuk berbagai pihak.

Surabaya, 10 Juli 2024

Penulis



Rachmat Hidayat

## DAFTAR ISI

<b>TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI.....</b>	<b>ii</b>
<b>TANDA PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI.....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....</b>	<b>vii</b>
<b>RINGKASAN.....</b>	<b>viii</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>ix</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1    Latar Belakang.....	1
1.2    Rumusan Masalah.....	9
1.3    Tujuan Penelitian.....	9
1.4    Manfaat Penelitian.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>11</b>
2.1    Penelitian Terdahulu.....	11
2.2    Landasan Teori.....	19
2.2.1    Konsep Kebijakan Publik.....	19
2.2.2    Implementasi Kebijakan Publik.....	21
2.2.3    Pengertian Narkotika dan Obat-obatan Terlarang (NARKOBA).....	30
2.2.4    Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN).....	33
2.3    Kerangka Konseptual.....	36

<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>37</b>
3.1    Jenis Penelitian .....	37
3.2    Fokus Penelitian .....	37
3.3    Lokasi Penelitian .....	40
3.4    Sumber Data.....	41
3.5    Teknik Pengumpulan Data .....	42
3.6    Teknik Analisi Data.....	43
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>45</b>
4.1    Gambaran Umum Lokasi .....	45
4.1.1    Gambaran Umum Kota Surabaya.....	45
4.1.2    Profil Badan Narkotika Nasional Kota Surabaya.....	50
4.2    Penyajian Data.....	56
4.2.1    Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya .....	56
4.2.2    Faktor pendukung dan penghambat BNN Kota Surabaya dalam Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya .....	88
4.3    Pembahasan.....	90
4.3.1.    Implementasi Program P4GN di Kota Surabaya .....	90
4.3.2.    Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program P4GN ..	97
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>99</b>
5.1    Kesimpulan .....	99
5.2    Saran .....	100
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>103</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>107</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Prevelensi Penyalahgunaan Narkoba tahun 2019-2023 di Indonesia.....	2
Tabel 1. 2 Penyalahgunaan Narkoba di Kota Surabaya tahun 2023 .....	5
Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu.....	11
Tabel 3. 1 Daftar Informan.....	41
Tabel 4. 1 Penyalahgunaan narkoba berdasarkan pekerjaan yang direhabilitasi di BNNK Surabaya tahun 2023.....	58
Tabel 4. 2 Kawasan Rawan Narkoba pada Kelurahan di Kota Surabaya.....	64
Tabel 4. 3 Komposisi Sumber daya anggaran BNN Kota Surabaya.....	78

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Top 10 Kawasan Rawan Narkoba di Indonesia .....	2
Gambar 1. 2 Sebaran Kasus dan tersangka narkoba di Indonesia tahun 2023 .....	3
Gambar 1. 3 Data Penyalahgunaan yang di Rehabilitasi oleh BNNK Surabaya.....	6
Gambar 2. 1 Model Implementasi Van Meter dan Van Horn .....	23
Gambar 2. 2 Model Implementasi kebijakan Marilee S.Grindle .....	25
Gambar 2. 3 Model Implementasi kebijakan Marilee S.Grindle .....	27
Gambar 2. 4 Kerangka Konseptual.....	36
Gambar 3. 1 Aanalisis data Miles dan Huberman .....	43
Gambar 4. 1 Peta Wilayah Kota Surabaya .....	45
Gambar 4. 2 Visi Kota Surabaya.....	47
Gambar 4. 3 Kantor BNN Kota Surabaya .....	50
Gambar 4. 4 Struktur Organisasi BNN Kota Surabaya.....	55
Gambar 4. 5 Sosialisai P4GN di Lingkungan Sekolah .....	57
Gambar 4. 6 BNN Kota Surabaya memberikan rehabilitas .....	61
Gambar 4. 7 Rapat kordinasi kota tanggap ancaman narkoba .....	69
Gambar 4. 8 BNN Kota Surabaya melaksanakan Bimbingan Teknis Kepada Petugas Intervensi Berbasis Masyarakat (IBM) .....	71
Gambar 4. 9 Satpol PP, Kepolisian dan BNN Kota Surabaya Gelar Pengendalian dan Pengawasan Tempat Hiburan Malam.....	73
Gambar 4. 10 Sosialisasi Bahaya Narkoba dalam rangka mendukung program Kelurahan Bersih Narkoba (Bersinar) dan Kampung Tangguh Ancaman Narkoba bersama Pemda Kota Surabaya .....	74
Gambar 4. 11 Data SDM BNN Kota Surabaya .....	77
Gambar 4. 12 BNN dan Dishub menempelkan stiker lawan narkoba di Bus.....	84



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Lampiran Pedoman Wawancara.....	107
Lampiran 2 Dokumentasi Wawancara.....	112
Lampiran 3 Surat Perijinan Observasi Instansi Perguruan Tinggi ke BNN Kota Surabaya .....	115
Lampiran 4 Surat Perijinan Observasi Instansi Perguruan Tinggi ke Yayasan Rumah Kita .....	116
Lampiran 5 Kartu Bimbingan Skripsi .....	117
Lampiran 6 Hasil Turnitin.....	119
Lampiran 7 Lembar Revisi Ujian Skripsi Dosen Penguji 1 .....	120
Lampiran 8 Lembar Revisi Ujian Skripsi Dosen Penguji 2 .....	121
Lampiran 9 Lembar Revisi Ujian Skripsi Dosen Penguji 3 .....	122
Lampiran 10 L.o.A.....	123
Lampiran 11 Publikasi Jurnal.....	124