



## Implementasi Kebijakan Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan

Popy Mullya Putri<sup>1</sup>, Rahmadani Yusran<sup>2\*</sup>

<sup>1,2</sup>Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial  
Universitas Negeri Padang, Indonesia

\* yusranrdy@fis.unp.ac.id

### Article Info

#### Article history:

Received: 4<sup>th</sup> August 2025

Revised: 10<sup>th</sup> August 2025

Accepted: 25<sup>st</sup> August 2025

#### Keywords:

Policy Implementation

Drug Prevention

Local Bureaucracy

Empowerment

### ABSTRACT

*This study analyzes drug abuse prevention policies in South Pesisir Regency, applying Edward III's Policy Implementation Model. The research used a descriptive qualitative method, gathering data through interviews, observation, and documentation. Findings show that implementation faces significant hurdles across four key areas; Communication: Policy information is not consistently distributed and lacks a unified message. Resources: Budget and personnel for implementation are limited. Disposition: While individual implementers are committed, they lack institutional support and proper incentives. Bureaucratic Structure: The system is not integrated into a permanent, cross-sectoral governance framework. However, the "Kampung Bebas Narkoba" (Drug-Free Village) program offers a promising bottom-up approach. It empowers communities and demonstrates the potential for multi-stakeholder collaboration to overcome formal bureaucratic limitations. The study concludes that successful drug prevention depends on a combination of national policy, strong local implementation, and active community participation.*



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.  
©2025 by the author(s).

#### Corresponding Author:

Rahmadani Yusran  
Universitas Negeri Padang  
yusranrdy@fis.unp.ac.id

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara dengan posisi geografis strategis yang terletak di antara dua benua dan dua samudera. Kondisi ini menjadikan Indonesia rentan terhadap peredaran narkotika lintas negara (Yuningsih, 2021). Narkotika dan psikotropika ialah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semi sintetis, yang bermanfaat di bidang pengobatan, pelayanan kesehatan, serta pengembangan ilmu pengetahuan. Di sisi lain, zat ini dapat menimbulkan ketergantungan yang sangat merugikan apabila digunakan tanpa pengendalian dan pengawasan yang ketat. Seperti misalnya menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi dan menghilangkan rasa nyeri (Wahyudi, 2024). Dalam laporan *Indonesia Drug Report* tahun 2024, Badan Narkotika Nasional (BNN) mencatat terdapat 7.426 kawasan rawan narkoba, dengan 1.370 kawasan dikategorikan sangat berbahaya dan sisanya dalam kategori waspada (BNN RI, 2024).

Ancaman penyalahgunaan narkoba tidak hanya terjadi di wilayah perkotaan atau perbatasan, tetapi juga mulai menjangkiti wilayah pedesaan dan pesisir seperti Kabupaten Pesisir Selatan, Sumatera Barat. Berdasarkan data di tingkat lokal, terjadi peningkatan signifikan kasus narkoba dari 56 kasus (2022) menjadi 81 kasus (2025). Kondisi ini mengindikasikan adanya pergeseran pola penyebaran narkoba yang semakin masif dan sistematis, serta lemahnya kontrol sosial di tingkat komunitas. Selain itu, letak geografis Kabupaten Pesisir Selatan yang berbatasan langsung dengan Samudera Hindia, serta garis pantai yang panjang, membuat daerah ini rawan dijadikan jalur perlintasan maupun titik distribusi narkoba antar wilayah. Hal ini diperparah dengan masih terbatasnya infrastruktur pengawasan di sejumlah titik pesisir dan belum optimalnya integrasi antar lembaga penegak hukum di tingkat lokal.

Pemerintah Indonesia telah merespons fenomena ini melalui berbagai regulasi nasional, salah satunya adalah Permendagri No. 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan serta Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (P4GN). Regulasi ini menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk menyusun program pencegahan melalui pendekatan edukatif, partisipatif, dan kelembagaan. Selain itu, Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2020 turut memperkuat kerangka koordinasi nasional dalam pelaksanaan kebijakan P4GN lintas sektor dan lintas jenjang pemerintahan. Implementasi regulasi ini di daerah seringkali dilakukan dalam bentuk kegiatan sosialisasi, penyuluhan, seminar, serta pemberdayaan masyarakat melalui program seperti Kampung Bebas Narkoba.

Berbagai studi telah menyoroiti pelaksanaan kebijakan narkoba di tingkat lokal. Misalnya, Ilham dan Adhari (2025) meneliti kebijakan pencegahan pada anak di Kabupaten Gowa, sedangkan Wahyudi dan Mustofa (2024) menyoroiti pencegahan berbasis desa di Bojonegoro. Sementara itu, (Antiprawiro, 2014; Fanaqi, 2019; Rustam, 2020) melihat perlunya peran aktif pemuda dan pemerintah dalam menanggulangi narkoba di daerahnya. Berbagai penelitian tersebut cenderung deskriptif dan belum menggunakan model implementasi yang analitis. Sementara itu, Fitri dan Yusran (2020) dalam penelitiannya mengenai implementasi kebijakan rehabilitasi pengguna narkoba oleh BNN Provinsi Sumatera Barat menekankan pentingnya sinergi antar instansi dan kapasitas kelembagaan. Penelitian lainnya oleh Sari & Samputra (2021) yang mengevaluasi pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 di Kota Prabumulih menunjukkan bahwa meskipun instruksi nasional telah diterbitkan, efektivitas di tingkat daerah sangat bergantung pada kolaborasi lintas sektor dan dukungan sumber daya yang memadai. Akan tetapi, studi-studi tersebut belum

menyentuh secara spesifik aspek pencegahan dan pendekatan implementasi kebijakan secara teoritik dengan kerangka yang sistematis. Selain itu, belum tergambar secara komprehensif bagaimana interaksi antar faktor kelembagaan, sumber daya, dan komunikasi mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Penelitian ini berkontribusi pada literatur kebijakan narkoba dengan menghadirkan perspektif implementasi yang sistematis dan berbasis teori. Selain menyoroti faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, artikel ini juga menggarisbawahi pentingnya pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan alternatif yang muncul dari inisiatif lokal. Salah satu contohnya adalah program Kampung Bebas Narkoba yang tumbuh dari respons warga terhadap meningkatnya penyalahgunaan narkoba di nagari-nagari tertentu. Fenomena ini menunjukkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan tidak hanya bertumpu pada kapasitas formal pemerintah, tetapi juga pada mobilisasi sosial berbasis komunitas.

Pendekatan Edward III digunakan untuk menjembatani kesenjangan antara desain kebijakan nasional dan realitas pelaksanaan di tingkat daerah. Dengan menempatkan Kabupaten Pesisir Selatan sebagai studi lokasi, artikel ini menyoroti dinamika nyata birokrasi lokal, termasuk keterbatasan struktural, sumber daya, dan partisipasi masyarakat yang menjadi faktor krusial dalam keberhasilan kebijakan pencegahan narkoba.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang bertujuan untuk memahami secara mendalam dinamika implementasi kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba di tingkat lokal (Creswell, 2017). Pendekatan ini dianggap relevan karena memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi fenomena secara kontekstual, naturalistik, dan partisipatif, terutama dalam memahami realitas birokrasi lokal, interaksi kelembagaan, serta persepsi pelaksana kebijakan di lapangan.

Pemilihan lokasi penelitian difokuskan pada Kabupaten Pesisir Selatan karena daerah ini menunjukkan tren peningkatan kasus penyalahgunaan narkoba di Sumatera Barat. Daerah ini juga telah menginisiasi program Kampung Bebas Narkoba sebagai bagian dari respons kebijakan lokal. Pemilihan informan dilakukan secara *snowball sampling*, yaitu teknik penelusuran data yang dimulai dari informan kunci dan berkembang berdasarkan rekomendasi informan sebelumnya (Sugiyono, 2017). Informan terdiri dari unsur perangkat daerah (Kesbangpol Kabupaten Pesisir Selatan), kepolisian (Kasatresnarkoba Polres Pesisir Selatan), aparat nagari, serta tokoh masyarakat yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama: wawancara mendalam, observasi lapangan, dan dokumentasi kebijakan. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk memungkinkan eksplorasi terbuka terhadap pengalaman dan persepsi pelaksana kebijakan. Observasi dilakukan terhadap kegiatan sosialisasi, forum kampung bebas narkoba, serta interaksi masyarakat dalam konteks pencegahan narkoba. Dokumentasi mencakup peraturan daerah, laporan kegiatan, dan materi sosialisasi sebagai bagian dari triangulasi sumber.

Analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis tematik, yang mencakup tiga tahap utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles, Huberman & Saldana, 2016). Kode tematik dikembangkan berdasarkan kombinasi antara temuan empiris dan kerangka analisis yang telah ditetapkan sebelumnya. Setiap kategori tematik dianalisis dengan merujuk pada

empat variabel utama dalam Model Implementasi Edward III, yaitu: komunikasi kebijakan, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

Untuk menjaga validitas data, peneliti melakukan triangulasi metode dan sumber, serta *cross-check* antar informan. Selain itu, etika penelitian dijaga melalui pemberian informasi kepada narasumber terkait tujuan penelitian, jaminan kerahasiaan identitas, serta penggunaan data semata-mata untuk keperluan ilmiah.

Dengan pendekatan ini, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan pemahaman yang mendalam dan reflektif terhadap praktik implementasi kebijakan pencegahan narkoba di daerah yang memiliki kompleksitas geografis dan kelembagaan seperti Kabupaten Pesisir Selatan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum menguraikan hasil temuan per variabel dalam model Edward III, bagian ini akan membahas secara sistematis bagaimana keempat dimensi utama komunikasi kebijakan, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi terlihat dalam konteks lokal Kabupaten Pesisir Selatan. Dengan menggunakan pendekatan analisis implementasi kebijakan berbasis Edward III, pembahasan disusun untuk menunjukkan hubungan antara desain kebijakan nasional dan kenyataan birokrasi lokal di lapangan. Setiap sub-bagian berikut menguraikan tantangan utama pada masing-masing dimensi dan menjelaskan mengapa pelaksanaan kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba belum berjalan secara optimal.

### **Komunikasi Kebijakan: Sosialisasi yang Belum Merata**

Dalam model implementasi kebijakan Edward III (1980), komunikasi memiliki peran sentral dalam memastikan bahwa kebijakan dapat diterjemahkan dan dipahami secara utuh oleh para pelaksana maupun masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, (Winarno, 2017) menegaskan bahwa komunikasi kebijakan yang efektif harus memenuhi tiga syarat utama: konsistensi isi pesan, kejelasan informasi, dan kesinambungan antar-tingkatan aktor. Ketika salah satu dari elemen ini tidak berjalan optimal, maka kebijakan berisiko gagal dipahami atau bahkan mengalami distorsi makna. Hal ini diperkuat oleh pendapat Subarsono (2017) yang menyatakan bahwa komunikasi kebijakan yang efektif tidak hanya menyangkut penyampaian informasi, tetapi juga menciptakan pemahaman bersama antara pembuat kebijakan dan kelompok sasaran.

Di Kabupaten Pesisir Selatan, komunikasi kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba dilakukan melalui kegiatan sosialisasi dalam bentuk penyuluhan di sekolah dan seminar kepada masyarakat. Kegiatan ini dilaksanakan oleh Kesbangpol bekerja sama dengan Kepolisian dan aparat nagari. Hal ini dilaksanakan sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri No. 12 Tahun 2019 Pasal 3, yang menempatkan edukasi sebagai bagian integral dari fasilitasi kebijakan P4GN. Peneliti melihat bahwa strategi penyampaian pesan masih bersifat formal dan belum mengakomodasi pendekatan kultural atau berbasis komunitas lokal yang bisa meningkatkan efektivitas komunikasi di tingkat akar rumput.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa pelaksanaan komunikasi kebijakan di lapangan belum menjangkau seluruh wilayah dan kelompok sasaran secara merata. Seperti disampaikan oleh Kepala Badan Kesbangpol Kabupaten Pesisir Selatan:

“...kalau untuk pencegahan itu kita sudah lakukan penyuluhan. Itu kita lakukan untuk para pelajar atau siswa-siswa yang ada di Kabupaten Pesisir Selatan. Tapi memang belum bisa menjangkau semua sekolah karena keterbatasan anggaran...” (Wawancara, 14 Juli 2025)

Pernyataan ini diperkuat oleh observasi peneliti, yang menemukan bahwa sebagian besar kegiatan sosialisasi berpusat di sekolah negeri di wilayah ibukota kecamatan, sedangkan sekolah swasta dan daerah nagari yang lebih terpencil masih belum menjadi sasaran kegiatan secara rutin. Hal ini menunjukkan bahwa akses terhadap informasi kebijakan belum tersebar secara inklusif, terutama bagi kelompok rentan di wilayah pinggiran. Bahkan, dalam beberapa kasus, tokoh masyarakat dan pemuka adat belum dilibatkan secara aktif sebagai mitra strategis dalam penyebaran pesan-pesan kebijakan pencegahan narkoba.

Kondisi ini sejalan dengan data kasus penyalahgunaan narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan yang terus meningkat dalam tiga tahun terakhir. Tabel berikut memperlihatkan tren kasus dari tahun ke tahun:

Tabel 1. Tren Kasus Penyalahgunaan Narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan Tahun 2022-2025

Tahun	Jumlah Kasus
2022	52
2023	56
2024	72
2025	81

*Sumber: Polres Pesisir Selatan*

Peningkatan ini mengindikasikan bahwa upaya komunikasi kebijakan yang telah dilakukan belum berdampak signifikan terhadap perubahan perilaku masyarakat, terutama di kalangan usia muda. Dari sisi konsistensi isi pesan, hasil wawancara menunjukkan bahwa materi sosialisasi yang disampaikan oleh pelaksana belum terstandarisasi. Misalnya, pihak kepolisian menekankan aspek hukum dan sanksi pidana, sementara aparat nagari lebih menyoroti dampak sosial narkoba terhadap kehidupan keluarga dan komunitas. Meskipun pendekatan ini bersifat saling melengkapi, tidak adanya pedoman komunikasi terpadu berpotensi menimbulkan variasi dalam penyampaian pesan. Hal ini dapat berdampak pada pemahaman masyarakat yang tidak utuh terhadap tujuan dan substansi kebijakan P4GN.

Dari aspek kejelasan informasi, kegiatan penyuluhan masih cenderung menggunakan pendekatan satu arah dan formalistik. Dalam salah satu kegiatan yang diamati di sekolah, materi yang disampaikan lebih bersifat monolog tanpa membuka ruang dialog atau diskusi. Sementara itu, penggunaan istilah teknis dan pendekatan yang tidak kontekstual menyebabkan pesan kebijakan sulit dipahami oleh peserta dengan latar belakang pendidikan atau usia yang beragam. Sejalan dengan temuan Fitri dan Yusran (2020), sosialisasi kebijakan narkoba di daerah seringkali bersifat simbolik, dan tidak diarahkan untuk membangun pemahaman kritis masyarakat.

Dari sisi kesinambungan komunikasi antar-tingkatan aktor, kegiatan sosialisasi bersifat insidental dan berbasis agenda tahunan, bukan bagian dari pola komunikasi kelembagaan yang berkelanjutan. Dalam beberapa kegiatan, koordinasi antara Kesbangpol, sekolah, dan aparat nagari belum terjalin secara terstruktur. Kegiatan seminar, misalnya, hanya melibatkan peserta dari organisasi kepemudaan tertentu tanpa melibatkan tokoh masyarakat atau kelompok rentan lainnya.

Hal ini menunjukkan masih lemahnya integrasi antar aktor dalam mengomunikasikan kebijakan secara holistik dan lintas sektor. Minimnya integrasi komunikasi ini berdampak pada kurangnya kontinuitas pesan dan lemahnya pengawasan terhadap efektivitas penyuluhan yang telah dilakukan.

Secara keseluruhan, komunikasi kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan masih menghadapi tantangan dalam tiga aspek, yaitu: jangkauan, substansi, dan kesinambungan koordinasi antar aktor. Permasalahan-permasalahan ini menggambarkan bahwa meskipun komunikasi telah dilakukan sebagai bagian dari implementasi kebijakan, belum terdapat mekanisme yang mampu memastikan proses komunikasi berjalan efektif, merata, dan konsisten sesuai dengan prinsip implementasi yang diidealkan Edward III. Ke depan, penguatan komunikasi berbasis komunitas, pelibatan tokoh lokal, serta pengembangan sistem pelaporan terintegrasi perlu dipertimbangkan agar komunikasi kebijakan tidak hanya bersifat simbolik, tetapi benar-benar menjadi medium transformasi sosial di tingkat akar rumput.

### **Sumber Daya: Minimnya Dukungan Finansial dan Personel**

Dalam Model Edward III, sumber daya merupakan komponen esensial dalam pelaksanaan kebijakan. Tanpa dukungan anggaran, sumber daya manusia (SDM), serta sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan akan mengalami keterbatasan serius (Edward III, 1980; Winarno, 2017). Implementasi tidak hanya soal aturan dan keputusan, tetapi juga kesiapan sistem dan kapasitas pelaksana untuk mewujudkan tujuan kebijakan dalam realitas sosial.

Di Kabupaten Pesisir Selatan, kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba dijalankan dalam kondisi terbatas secara anggaran dan personel. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Kesbangpol, diketahui bahwa anggaran untuk kegiatan P4GN masih belum dialokasikan secara khusus dan berkelanjutan. Hal ini disebabkan karena belum adanya Peraturan Daerah (Perda) P4GN, sehingga alokasi dana masih bersifat fleksibel dan bergantung pada efisiensi belanja tahunan daerah. Selain itu, program pencegahan narkoba kerap tidak menjadi prioritas dalam dokumen perencanaan daerah seperti RKPD atau Renstra OPD, sehingga keberlanjutan pembiayaannya tidak terjamin.

*“...kita kesulitan dalam hal anggaran karena belum ada Perda. Jadi anggaran kita masih bersifat terbatas dan disesuaikan dengan efisiensi belanja. Itulah mengapa tidak semua sekolah atau nagari bisa kita jangkau...”* (Wawancara, 14 Juli 2025)

Kondisi ini berdampak langsung terhadap terbatasnya jangkauan program sosialisasi dan minimnya intensitas kegiatan lapangan. Observasi menunjukkan bahwa beberapa nagari belum pernah mendapat penyuluhan atau seminar tentang bahaya narkoba selama dua tahun terakhir. Temuan ini memperkuat argumen Grindle (2017) yang mengatakan bahwa implementasi di negara berkembang seringkali terhambat oleh kapasitas fiskal daerah yang lemah, serta ketiadaan instrumen hukum lokal yang mendukung agenda nasional.

Selain anggaran, kelemahan juga tampak pada aspek sumber daya manusia. Unit pelaksana di Bidang Ideologi, Wawasan Kebangsaan, Ketahanan Ekonomi, Sosial, Budaya, dan Agama di Badan Kesbangpol hanya terdiri dari empat orang staf dan satu kepala bidang, yang harus mengelola berbagai program strategis termasuk P4GN. Hal ini menunjukkan adanya *overload* peran birokrasi yang tidak diimbangi dengan kapasitas organisasi.

Fenomena seperti ini juga ditemukan dalam studi Ilham & Adhari (2025), yang menunjukkan bahwa keberhasilan program pencegahan narkoba sangat ditentukan oleh dukungan SDM yang memadai dan pelatihan berkelanjutan bagi aparat pelaksana di daerah. Dalam konteks Kabupaten Pesisir Selatan, belum ditemukan adanya program peningkatan kapasitas atau pelatihan teknis bagi aparat nagari atau pelaksana lokal dalam isu pencegahan narkoba. Bahkan, dalam beberapa kasus, pelaksana teknis di lapangan tidak memahami secara menyeluruh isi dari Permendagri No. 12 Tahun 2019 maupun teknis operasional Program Kampung Bebas Narkoba.

Menurut Subarsono (2011), kebijakan publik yang dilaksanakan oleh struktur birokrasi yang lemah dan kekurangan personel akan rentan mengalami pelambatan dan distorsi, karena birokrasi tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga sebagai aktor pelaksana transformasi sosial. Temuan ini juga sejalan dengan Sari & Samputra (2021), yang menegaskan bahwa keberhasilan pelaksanaan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2020 sangat ditentukan oleh sejauh mana daerah mampu menyediakan sumber daya dan membangun sinergi lintas sektor.

Keterbatasan sumber daya juga menyebabkan lemahnya kegiatan monitoring dan evaluasi (monev) terhadap program yang sudah dijalankan. Tidak adanya alokasi khusus untuk monev menyebabkan kegiatan evaluasi hanya dilakukan dalam bentuk laporan administratif, bukan penilaian kualitatif atas dampak program terhadap perubahan pengetahuan atau sikap masyarakat. Hal ini menyebabkan implementasi kebijakan tidak memiliki mekanisme umpan balik untuk perbaikan berkelanjutan.

Dengan demikian, persoalan sumber daya dalam implementasi kebijakan pencegahan narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan mencerminkan lemahnya dukungan kelembagaan. Hal ini sejalan dengan temuan Fitri & Yusran (2020) bahwa kebijakan rehabilitasi narkoba di tingkat provinsi pun tidak akan berjalan efektif tanpa penguatan sumber daya di level pelaksana. Efektivitas kebijakan sangat bergantung pada keberpihakan anggaran dan penguatan kelembagaan pelaksana di tingkat lokal, bukan hanya pada instruksi pusat atau norma formal yang bersifat universal.

### **Disposisi Pelaksana: Komitmen Ada, Tetapi Terganjil Realitas**

Dalam kerangka oleh Edward III (1980), disposisi pelaksana merujuk pada sikap, komitmen, serta tingkat penerimaan aktor pelaksana terhadap kebijakan yang dijalankan. Bahkan jika komunikasi dan sumber daya sudah tersedia, kebijakan tidak akan terlaksana secara efektif apabila pelaksana tidak memiliki motivasi, pemahaman, atau kesediaan untuk menjalankan kebijakan sesuai maksudnya (Winarno, 2017).

Temuan lapangan menunjukkan bahwa pelaksana kebijakan di Kabupaten Pesisir Selatan, baik dari unsur Kesbangpol, kepolisian, maupun aparat nagari, pada dasarnya memiliki komitmen moral dan keprihatinan tinggi terhadap ancaman narkoba. Misalnya, pembentukan Kampung Bebas Narkoba di Nagari Pasar Lama Air Haji merupakan inisiatif langsung dari wali nagari, sebagai bentuk respons terhadap meningkatnya kasus penyalahgunaan narkoba di wilayahnya:

*“...kampung bebas narkoba ini dibentuk karena memang Nagari Pasar Lama Air Haji banyak yang telah terjerumus dalam kasus penyalahgunaan narkoba. Oleh itu, kami sebagai aparat nagari membentuklah kampung bebas narkoba ini. Dalam pembentukan ini, dihadiri langsung dari pihak kapolres, dan pemerintah daerah.” (Wawancara, 25 Juli 2025)*

Pernyataan tersebut mencerminkan bahwa terdapat kemauan politik lokal (*local political will*) yang muncul dari bawah untuk mengambil bagian dalam implementasi kebijakan, meskipun belum sepenuhnya terfasilitasi oleh struktur formal. Namun, komitmen individual semacam itu tidak selalu diiringi oleh kesiapan kelembagaan dan dukungan sistemik, sehingga sering kali pelaksana kebijakan beroperasi di luar struktur, dalam posisi yang rentan kelelahan birokrasi atau stagnasi dukungan. Edward III menyebut bahwa disposisi tidak hanya menyangkut kemauan pelaksana, tetapi juga persepsi mereka terhadap kelayakan kebijakan dan efektivitas dukungan struktural (Winarno, 2017)

Di sisi lain, pelaksana lapangan, yaitu: Kesbangpol, harus mengelola banyak agenda strategis dalam waktu bersamaan, dengan jumlah personel yang sangat terbatas. Akibatnya, walaupun ada motivasi pribadi untuk menjalankan program pencegahan narkoba, beban kerja yang tinggi dan kurangnya insentif menyebabkan energi pelaksana terfragmentasi. Belum tersedia mekanisme penghargaan, insentif administratif, atau dukungan non-fisik yang dapat menjaga kesinambungan dan semangat kerja pelaksana di lapangan.

Studi Wahyudi dan Mustofa (2024) menunjukkan bahwa di tingkat desa, pelaksana kebijakan seringkali menjalankan program hanya karena dorongan moral, bukan karena integrasi dengan sistem perencanaan pembangunan lokal. Situasi serupa juga tampak di Kabupaten Pesisir Selatan, di mana aparat nagari maupun relawan kampung bebas narkoba tidak memiliki insentif formal atau pelatihan yang mendukung keberlanjutan peran mereka. Minimnya program peningkatan kapasitas menyebabkan pelaksana bertindak berdasarkan pengetahuan yang terbatas, sehingga berpotensi menimbulkan kesalahan teknis dalam implementasi program.

Lebih lanjut, dalam konteks birokrasi lokal Indonesia, disposisi pelaksana juga seringkali dipengaruhi oleh relasi antar lembaga. Ketika kebijakan bersifat multisektor dan lintas kewenangan, pelaksana kerap mengalami kebingungan peran (*role ambiguity*), yaitu ketidakjelasan tentang siapa yang bertanggung jawab, bagaimana cara berkoordinasi, dan indikator keberhasilannya. Dalam pengamatan peneliti, koordinasi antar pelaksana masih bersifat situasional, bukan berbasis prosedur yang terinstitusionalisasi. Temuan ini juga sejalan dengan hasil studi Sari & Samputra (2021) yang menunjukkan bahwa rendahnya kejelasan koordinasi dan peran antar pelaksana merupakan salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2020 di daerah.

Subarsono (2011) menegaskan bahwa motivasi pelaksana akan tinggi jika kebijakan menyediakan ruang partisipasi, kejelasan tugas, dan penghargaan administratif, yang sayangnya belum sepenuhnya hadir dalam kebijakan P4GN di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan disposisi tidak berdiri sendiri, tetapi sangat berkaitan dengan konfigurasi kelembagaan, kapasitas individu, dan desain insentif yang diberikan oleh sistem.

Dengan demikian, meskipun secara individual pelaksana menunjukkan niat baik dan semangat partisipatif, tidak adanya dukungan kelembagaan, pelatihan teknis, dan insentif struktural menyebabkan disposisi pelaksana tidak berkembang menjadi kekuatan implementasi yang sistematis. Disposisi pelaksana di Kabupaten Pesisir Selatan masih terfragmentasi dan sangat bergantung pada inisiatif personal, bukan pada sistem dukungan kebijakan yang terstruktur dan berkelanjutan.

### **Struktur Birokrasi: Koordinasi Lemah dan Ketergantungan Vertikal**

Dalam model Edward III, struktur birokrasi adalah dimensi yang menjelaskan bagaimana sistem organisasi, mekanisme kerja, dan prosedur administratif mendukung atau justru menghambat proses implementasi kebijakan. Struktur birokrasi yang efektif harus memiliki alur koordinasi yang

jelas, prosedur kerja yang terdokumentasi, dan distribusi peran yang proporsional di antara aktor pelaksana (Edward III, 1980; Winarno, 2017).

Di Kabupaten Pesisir Selatan, struktur kelembagaan pelaksana kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba masih menunjukkan tingkat fragmentasi yang tinggi. Program P4GN dijalankan oleh berbagai aktor seperti Kesbangpol, kepolisian (Satresnarkoba), aparat nagari, serta organisasi masyarakat, namun belum terdapat sistem koordinasi terpadu yang menghubungkan semua pihak secara rutin dan formal. Tidak ada unit koordinasi lintas lembaga yang bersifat tetap, dan peran masing-masing institusi cenderung berjalan sendiri-sendiri sesuai kapasitas dan inisiatif masing-masing.

Meskipun Permendagri No. 12 Tahun 2019 telah menjadi payung hukum nasional, belum adanya Peraturan Daerah (Perda) P4GN membuat pelaksanaan di tingkat daerah berjalan tanpa kerangka hukum lokal yang mengikat. Akibatnya, setiap unit pelaksana bekerja dengan pendekatan masing-masing, berdasarkan persepsi dan kemampuan masing-masing institusi. Hal ini diperburuk dengan belum adanya integrasi P4GN dalam perencanaan strategis daerah seperti RPJMD atau Renstra OPD, sehingga sulit untuk dijadikan prioritas lintas sektor.

Sebagai contoh, kegiatan penyuluhan yang dilaksanakan oleh kepolisian tidak selalu terkoordinasi dengan Kesbangpol atau aparat nagari. Begitu juga program Kampung Bebas Narkoba yang dibentuk atas inisiatif lokal nagari, seringkali tidak terintegrasi dalam sistem perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang), sehingga tidak memiliki kesinambungan anggaran dan pelaporan. Hal ini memperkuat asumsi bahwa struktur birokrasi pelaksana masih bersifat sektoral dan *ad hoc*.

Wawancara dengan pelaksana dari Kesbangpol mengungkapkan bahwa tidak adanya forum koordinasi lintas sektor yang rutin menyebabkan informasi antar lembaga sering kali tidak sinkron:

*"...kegiatan sosialisasi dari instansi lain kadang tidak diketahui oleh kami. Belum ada sistem pelaporan bersama atau forum koordinasi tetap, jadi masing-masing jalan sesuai kemampuan..."*  
(Wawancara, 14 Juli 2025)

Kondisi ini mengindikasikan kekosongan institusional dalam hal pengelolaan kebijakan narkoba secara lintas sektor dan lintas jenjang pemerintahan. Tidak adanya Standard Operating Procedure (SOP) yang mengatur koordinasi, pelaporan, dan evaluasi antar pelaksana menjadikan implementasi kebijakan berjalan dalam mode "sendiri-sendiri". Edward III menekankan bahwa struktur birokrasi harus memiliki rutinas dan formalitas organisasi, agar pelaksanaan tidak tergantung pada figur tertentu atau kondisi insidental.

Studi Grindle (2018) menyebut bahwa salah satu ciri implementasi yang gagal di negara berkembang adalah ketika struktur birokrasi bersifat vertikal dan tidak mampu menjalin kolaborasi horizontal antar sektor. Hal ini juga berlaku dalam konteks Kabupaten Pesisir Selatan, dimana pelaksanaan kebijakan P4GN belum menjadi bagian dari sistem tata kelola daerah, melainkan sebagai tugas tambahan bagi unit-unit tertentu. Struktur kelembagaan yang ideal semestinya memungkinkan keterhubungan antar aktor, saling melengkapi peran, serta pembagian fungsi yang proporsional agar tercipta efisiensi dan akuntabilitas.

Bahkan dalam konteks desa/nagari, program seperti Kampung Bebas Narkoba tidak memiliki dukungan struktur kelembagaan formal. Tidak ada unit kerja khusus, indikator kinerja, maupun sistem pelaporan internal yang mendukung keberlanjutan program. Ketika komitmen wali

nagari atau Kapolres berganti, maka program ini berisiko mandek, karena tidak ada institusionalisasi yang menjamin kontinuitasnya. Seharusnya, program berbasis komunitas seperti ini dapat diperkuat melalui peraturan nagari atau integrasi ke dalam sistem kelembagaan desa.

Kelemahan struktur birokrasi ini juga berdampak pada lemahnya proses monitoring dan evaluasi (monev). Kegiatan monev tidak dilakukan secara reguler dan berbasis indikator yang terukur. Hal ini menyebabkan tidak adanya umpan balik yang dapat digunakan untuk memperbaiki pelaksanaan program secara berkelanjutan. Evaluasi lebih banyak bersifat administratif, bukan berbasis dampak atau perubahan perilaku sasaran kebijakan.

Dengan demikian, struktur birokrasi pelaksana kebijakan P4GN di Kabupaten Pesisir Selatan masih menunjukkan kelemahan mendasar dalam aspek integrasi kelembagaan, kejelasan peran, dan formalitas koordinasi antar aktor. Tanpa pembenahan pada aspek struktural ini, implementasi kebijakan pencegahan narkoba akan terus menghadapi hambatan yang bersifat sistemik dan berulang. Sehingga diperlukan langkah konkrit untuk membentuk sistem kelembagaan yang solid dan adaptif agar pelaksanaan P4GN di daerah agar dapat berjalan secara terarah, terintegrasi, dan berkelanjutan.

## **Pemberdayaan Masyarakat dalam Bantuk Kampung Bebas Narkoba**

Program kampung bebas narkoba merupakan bentuk pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan melalui kerja sama antara pemerintah daerah, Kepolisian (Kasatresnarkoba Polres Pesisir Selatan), aparat nagari, dan lembaga masyarakat. Berdasarkan temuan di lapangan, program ini bertujuan untuk membentuk serta mengembangkan masyarakat agar mampu secara mandiri mencegah dan menanggulangi peredaran narkoba. Istilah "bebas narkoba" dalam konteks ini tidak dimaknai secara absolut, tetapi menggambarkan inisiatif aktif masyarakat dalam menciptakan lingkungan sosial yang tangguh terhadap penyebaran dan penyalahgunaan narkoba.

Melalui kolaborasi antar pemangku kepentingan, program kampung bebas narkoba mendorong keterlibatan warga dalam menjaga dan mengawasi lingkungan mereka secara langsung. Salah satu alasan utama pembentukan program ini adalah meningkatnya kasus penyalahgunaan narkoba di tingkat nagari. Wali Nagari Pasar Lama Air Haji menyampaikan:

*"...iya, kampung bebas narkoba ini kan dibentuk karena memang Nagari Pasar Lama Air Haji banyak yang telah terjerumus dalam kasus penyalahgunaan narkoba. Oleh itu, kami sebagai aparat nagari membentuklah kampung bebas narkoba ini. Dalam pembentukan ini, itu dihadiri langsung dari pihak kapolres, dan pemerintah daerah." (Wawancara, 25 Juli 2025)*

Implementasi kampung bebas narkoba mengedepankan pendekatan langsung kepada masyarakat melalui penyuluhan tatap muka yang diberikan oleh aparat kepolisian, khususnya Kasatresnarkoba. Materi yang diberikan mencakup bahaya narkoba, cara mengenali dan melaporkan aktivitas mencurigakan, serta penguatan peran masyarakat dalam pencegahan. Informasi juga disebarluaskan melalui media cetak seperti brosur yang ditempatkan di titik strategis seperti kantor wali nagari, masjid, dan pusat kegiatan masyarakat lainnya.

Lebih lanjut, kampung bebas narkoba menjadi ruang partisipatif warga melalui kegiatan positif seperti pelatihan keterampilan, olahraga bersama, hingga forum diskusi. Kegiatan ini

memperkuat interaksi sosial dan memperluas pemahaman kolektif tentang pencegahan narkoba berbasis komunitas. Dalam perspektif implementasi kebijakan, inisiatif ini juga mencerminkan fungsi dari dimensi disposisi dan struktur birokrasi menurut Model Edward III. Komitmen pelaksana lokal, yang muncul dari bawah, menjadi katalisator kebijakan di tengah lemahnya regulasi dan sumber daya formal. Artinya, kampung bebas narkoba berperan sebagai ekspresi sikap proaktif pelaksana dalam merespons kebijakan nasional di tingkat akar rumput.

Secara teori, konsep pemberdayaan ini juga sejalan dengan pandangan Chambers (2010) yang menyatakan bahwa pemberdayaan adalah proses meningkatkan kapasitas individu dan kelompok untuk membuat keputusan serta mengendalikan sumber daya yang memengaruhi kehidupan mereka. Artinya, kampung bebas narkoba berfungsi bukan hanya sebagai program, tetapi sebagai medium transfer kepemilikan dan tanggung jawab sosial kepada masyarakat itu sendiri.

Namun, pelaksanaan program ini menghadapi sejumlah kendala. Salah satu hambatan utama adalah rendahnya partisipasi masyarakat. Banyak warga yang enggan melaporkan aktivitas mencurigakan karena rasa takut, sikap apatis, atau anggapan bahwa isu narkoba bukan tanggung jawab mereka secara langsung. Kurangnya kesadaran kolektif menyebabkan program tidak berjalan optimal di beberapa nagari. Di sisi lain, keberlanjutan program juga menghadapi tantangan karena belum semua kegiatan terlembagakan secara sistematis dalam perencanaan pembangunan nagari.

Temuan ini selaras dengan studi Wahyudi dan Mustofa (2024) yang mencatat bahwa implementasi program pencegahan narkoba di tingkat desa sering kali menghadapi masalah partisipasi karena lemahnya strategi komunikasi dan kurangnya integrasi dengan lembaga lokal. Dalam konteks Pesisir Selatan, belum terdapat indikator keberhasilan yang disepakati bersama ataupun mekanisme evaluasi berbasis komunitas yang dapat memantau efektivitas program secara berkelanjutan.

Dengan demikian, program kampung bebas narkoba mencerminkan pergeseran penting dari pendekatan kebijakan yang bersifat *top-down* menuju partisipasi komunitas secara aktif. Keberhasilan program ini sangat ditentukan oleh keberlanjutan partisipasi warga, penguatan kelembagaan lokal, dan sinergi antar pemangku kepentingan. Untuk itu, perlu dukungan regulasi yang mengakui peran komunitas dalam pencegahan narkoba serta pembinaan jangka panjang melalui sistem pendampingan yang terstruktur. Model kampung bebas narkoba yang berhasil dapat dijadikan inspirasi praktik baik untuk diterapkan di nagari-nagari lain yang menghadapi persoalan serupa.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan masih menghadapi tantangan struktural yang serius pada keempat dimensi utama dalam Model Edward III. Komunikasi kebijakan belum berjalan optimal karena keterbatasan jangkauan, ketidakkonsistenan pesan, dan lemahnya koordinasi antar pelaksana. Sumber daya yang tersedia baik anggaran maupun personel tidak sebanding dengan kompleksitas dan cakupan kebijakan. Sementara itu, meskipun terdapat komitmen individu dari pelaksana di tingkat lokal, disposisi tersebut belum terfasilitasi secara sistematis oleh kelembagaan yang kokoh. Terakhir, struktur birokrasi pelaksana masih bersifat sektoral, tidak terintegrasi, dan minim regulasi daerah sebagai pengikat koordinasi lintas sektor. Dampaknya, implementasi kebijakan berjalan secara fragmentaris dan belum mampu menghasilkan dampak perubahan sosial yang berkelanjutan.

Penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi formal seperti Permendagri No. 12 Tahun 2019, tetapi sangat

tergantung pada kesiapan sistem pelaksana di tingkat lokal, baik dari aspek teknis, kelembagaan, maupun sosial. Penggunaan Model Edward III dalam penelitian ini tidak hanya memperkuat analisis secara teoritis, tetapi juga membuka ruang untuk memahami persoalan implementasi secara lebih komprehensif dan terstruktur. Oleh karena itu, kontribusi utama penelitian ini terletak pada kemampuannya menempatkan kompleksitas pelaksanaan kebijakan pencegahan narkoba dalam kerangka analisis yang sistematis dan aplikatif, serta memberikan gambaran konkret mengenai realitas birokrasi lokal dalam menghadapi isu narkoba yang kian mendesak. Temuan ini diharapkan dapat menjadi masukan penting bagi pembuat kebijakan di tingkat daerah maupun nasional dalam merumuskan strategi implementasi yang lebih adaptif dan berbasis realitas lokal.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan pencegahan penyalahgunaan narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan dengan menggunakan pendekatan Model Edward III, yang menekankan pada empat dimensi utama: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada seluruh dimensi tersebut masih ditemukan berbagai kendala yang berdampak pada belum optimalnya pelaksanaan kebijakan.

Pada aspek komunikasi, sosialisasi kebijakan masih terbatas jangkauannya, belum konsisten isi pesannya, dan minim koordinasi antar aktor pelaksana. Pada aspek sumber daya, keterbatasan anggaran dan jumlah personel menjadi faktor penghambat utama. Di sisi disposisi pelaksana, meskipun terdapat komitmen moral dan inisiatif individu yang kuat, hal tersebut belum didukung oleh sistem kelembagaan dan insentif yang memadai. Sementara itu, struktur birokrasi pelaksana masih bersifat sektoral dan belum terintegrasi dalam sistem tata kelola pemerintahan daerah, akibat belum adanya regulasi lokal seperti Perda P4GN.

Selain itu, penelitian ini mengidentifikasi pentingnya pemberdayaan masyarakat sebagai strategi adaptif dalam menutupi keterbatasan pelaksanaan kebijakan formal. Melalui program Kampung Bebas Narkoba, pelibatan komunitas lokal terbukti mampu memperkuat disposisi pelaksana dan membuka ruang bagi penguatan struktur sosial dalam mendukung kebijakan nasional. Temuan ini menggarisbawahi pentingnya menggabungkan pendekatan birokrasi formal dengan mobilisasi sosial dari bawah untuk mencapai efektivitas kebijakan.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan pencegahan narkoba tidak hanya bergantung pada desain regulasi nasional, tetapi juga sangat ditentukan oleh kapasitas kelembagaan daerah, dukungan sumber daya, dan integrasi antar aktor. Secara teoretis, penelitian ini menegaskan relevansi Model Edward III dalam menjelaskan kompleksitas implementasi kebijakan publik di tingkat lokal. Secara praktis, temuan ini dapat menjadi dasar untuk membenahi sistem pelaksanaan kebijakan P4GN agar lebih adaptif terhadap realitas birokrasi daerah dan responsif terhadap dinamika sosial masyarakat.

Untuk itu, rekomendasi yang diajukan antara lain: pentingnya perumusan Peraturan Daerah (Perda) P4GN sebagai dasar hukum dan legitimasi penganggaran daerah; perlunya panduan komunikasi kebijakan yang baku dan terpadu; Peningkatan kapasitas SDM melalui pelatihan teknis bagi pelaksana lapangan; Pembentukan forum koordinasi lintas sektor yang bersifat permanen; serta Pengembangan sistem monitoring dan evaluasi berbasis indikator kinerja dan umpan balik masyarakat. Selain itu, pendekatan pencegahan yang berbasis komunitas dan kearifan lokal perlu lebih dikembangkan untuk memperkuat ketahanan sosial terhadap ancaman narkoba. Seluruh

rekomendasi ini bertujuan untuk mendorong pelaksanaan kebijakan yang lebih sistematis, kolaboratif, dan kontekstual sesuai dengan tantangan birokrasi lokal. Ke depan, agenda riset lanjutan dapat diarahkan pada eksplorasi inovasi kelembagaan dan penguatan mekanisme partisipatif yang lebih konkret dalam mendukung efektivitas kebijakan pencegahan narkoba di daerah.

## REFERENSI

- Antiprawiro, G. (2014). Peran Masyarakat dalam Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika. *Sociae Polites*, 15(2), 139-160.
- Badan Narkotika Nasional RI. (2024). *Indonesia Drug Report*. Jakarta: Pusat Penelitian, Data, dan Informasi BNN RI.
- Chambers, R. (2010). Paradigms, poverty and adaptive pluralism. *IDS Working Papers*, 2010(344), 01-57.
- Edward III, G. C. (2017). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Fanaqi, C., & Pratiwi, R. M. (2019). Partisipasi masyarakat dalam pencegahan narkoba di Garut. *Jurnal Komunikasi Universitas Garut: Hasil Pemikiran dan Penelitian*, 5(1), 160-176.
- Fitri, A., & Yusran, E. (2020). Implementasi Kebijakan Rehabilitasi Pengguna Narkoba pada Badan Narkotika Nasional Provinsi Sumatera Barat. *Journal of Civic Education*, 3(4), 255-263. <http://jce.ppj.unp.ac.id/index.php/jce/article/view/400>
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Ilham, R. N., & Adhari, A. (2025). Implementasi Kebijakan Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika pada Anak. *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(4), 784-795.
- Rustam, I. (2020). Pemberdayaan Pemuda Desa Melalui Edukasi Pencegahan Peredaran Narkoba di Daerah Pariwisata Buwun Mas. *Komunikasi, Resiliensi Sosial dan Pembangunan Berkelanjutan*, 82.
- Sari, Y. P., & Samputra, P. L. (2021). Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika di Pemerintahan Kota Prabumulih (evaluasi penerapan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020). *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 6(2), 134-146.
- Subarsono, A. (2017). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kombinasi (Mix Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Wahyudi, M. I., & Mustofa, A. (2024). Implementasi Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba di Desa Sukorejo Kabupaten Bojonegoro. *Soetomo Magister Ilmu Administrasi*, 2(2), 379-392.
- Winarno, B. (2017). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Popy Mullya Putri, Rahmadani Yusran. *Implementasi Kebijakan Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba di Kabupaten Pesisir Selatan*

Yuningsih. S. (2021). Letak Strategis Indonesia dan Kerawanan Narkotika. *Jurnal Keamanan Nasional*, 7(1), 44-55.