

DINAMIKA PREVALENSI NARKOTIKA DI INDONESIA: MENUJU KOHERENSI INTERVENSI LINTAS SEKTOR YANG BERORIENTASI HASIL

Aris Sujarwati

Biro Perencanaan Badan Narkotika Nasional, Kota Jakarta Timur, Daerah Khusus Jakarta, Indonesia

Email: arissujarwati@gmail.com

Abstrak

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika merupakan ancaman strategis terhadap pembangunan nasional karena berdampak pada kualitas sumber daya manusia, ketahanan nasional, dan pencapaian bonus demografi. Meskipun implementasi Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) lintas sektor menunjukkan perkembangan yang relatif positif, prevalensi penyalahgunaan narkotika sebagai indikator hasil pembangunan masih menunjukkan kecenderungan meningkat. Artikel ini bertujuan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi peningkatan prevalensi penyalahgunaan narkotika sebagai outcome pembangunan nasional serta merumuskan alternatif kebijakan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan P4GN lintas sektor. Analisis dilakukan menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif berbasis data sekunder melalui integrasi dokumen kebijakan, laporan tematik, dan literatur ilmiah, dengan menelaah dimensi kelembagaan, implementasi program, kerentanan individu, dan paparan lingkungan. Hasil analisis menunjukkan bahwa peningkatan capaian implementasi Program P4GN belum diikuti oleh penurunan prevalensi penyalahgunaan narkotika. Perbaikan indikator ketahanan individu, keluarga, dan masyarakat juga belum mampu menurunkan prevalensi, sementara tingginya paparan lingkungan yang ditandai oleh masih kuatnya peredaran narkotika, luasnya kawasan rawan, serta keterbatasan akses rehabilitasi menunjukkan bahwa perubahan prevalensi dipengaruhi oleh interaksi berbagai determinan. Temuan tersebut mengindikasikan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada pelaksanaan program, tetapi juga pada belum optimalnya integrasi perencanaan, koordinasi, dan akuntabilitas lintas sektor yang berorientasi pada outcome. Berdasarkan penilaian terhadap alternatif kebijakan, penataan mekanisme pelaksanaan terpadu Program P4GN lintas sektor diprioritaskan sebagai pilihan kebijakan utama melalui penguatan koordinasi, penyelarasan kontribusi antarinstansi, dan pengendalian kinerja berbasis hasil guna meningkatkan efektivitas pencapaian penurunan prevalensi penyalahgunaan narkotika secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Narkotika, Prevalensi, Kebijakan Lintas Sektor, Program P4GN, Pembangunan Nasional.

Abstract

Drug abuse and illicit trafficking constitute a strategic threat to national development because they impact the quality of human resources, national resilience, and the achievement of the demographic dividend. Although the implementation of the cross-sectoral Program for the Prevention and Eradication of Narcotics Abuse and Illicit Trafficking (P4GN) has shown relatively positive progress, the prevalence of drug abuse, as an indicator of development outcomes, continues to show an increasing trend. This policy paper aims to analyze the factors influencing the increasing prevalence of drug abuse as a national development outcome and to formulate policy alternatives to improve the effectiveness of cross-sectoral P4GN

implementation. The analysis was conducted using a qualitative policy analysis approach based on secondary data through the integration of policy documents, thematic reports, and scientific literature, examining institutional dimensions, program implementation, individual vulnerability, and environmental exposure. The analysis shows that the increased achievement of the P4GN Program implementation has not been accompanied by a decrease in the prevalence of drug abuse. Improvements in individual, family, and community resilience indicators have also not been able to reduce prevalence, while high environmental exposure, characterized by the continued strong circulation of drugs, the vastness of vulnerable areas, and limited access to rehabilitation, suggests that changes in prevalence are influenced by the interaction of various determinants. These findings indicate that the primary problem lies not only in program implementation, but also in the suboptimal integration of cross-sectoral, outcome-oriented planning, coordination, and accountability. Based on an assessment of policy alternatives, establishing an integrated implementation mechanism for the cross-sectoral P4GN Program is prioritized as the primary policy option through strengthened coordination, alignment of contributions between agencies, and results-based performance monitoring to increase the effectiveness of achieving a sustainable reduction in the prevalence of drug abuse.

Keywords: *Drug Abuse, Prevalence, Cross-Sectoral Policy, P4GN Program, National Development.*

A. PENDAHULUAN

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika telah lama diakui sebagai salah satu *extraordinary crime* karena bersifat lintas negara, dilakukan secara terorganisasi, dan menimbulkan dampak multidimensional terhadap kesehatan, sosial, ekonomi, keamanan, serta pembangunan. UNODC menegaskan bahwa pasar narkotika ilegal terus berkembang dan jaringan peredarannya semakin adaptif, sehingga respons kebijakan memerlukan pendekatan yang terkoordinasi dan lintas sektor (UNODC, 2023). Dalam konteks Indonesia, ancaman narkotika menjadi semakin mendesak karena berpengaruh langsung terhadap kualitas sumber daya manusia sebagai modal utama pembangunan. Kelompok usia produktif merupakan kelompok yang sangat penting bagi bonus demografi, tetapi juga termasuk kelompok yang rentan terhadap penyalahgunaan narkotika. Jika tidak ditangani secara efektif, bonus demografi yang diharapkan menopang Indonesia Emas 2045 dapat berubah menjadi beban pembangunan (Kementerian PPN/Bappenas, 2024). Oleh karena itu, permasalahan narkotika perlu dipahami sebagai ancaman strategis terhadap keberlanjutan pembangunan dan ketahanan nasional.

Kompleksitas persoalan tersebut menuntut penanganan yang terintegrasi dan melibatkan berbagai sektor. Intervensi terhadap narkotika tidak dapat dibebankan hanya pada satu institusi karena faktor risikonya tersebar pada ranah pencegahan, pemberantasan, rehabilitasi, dan pemberdayaan masyarakat. Di sisi lain, sindikat peredaran gelap narkotika beroperasi dalam jaringan global yang didukung sumber daya finansial, teknologi, serta sistem distribusi yang luas dan terorganisasi. Kondisi tersebut menyebabkan kapasitas satu institusi saja tidak memadai untuk menghadapi ancaman narkotika secara efektif. Atas dasar pertimbangan tersebut, Pemerintah Indonesia menempatkan penanganan narkotika sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional dalam RPJMN 2025–2029, khususnya melalui Prioritas Nasional ke-7 yang menekankan penguatan reformasi politik, hukum, dan birokrasi serta pencegahan dan pemberantasan korupsi, narkoba, perjudian, dan penyelundupan (Kementerian PPN/Bappenas, 2024). Dalam kerangka tersebut, prevalensi penyalahgunaan narkoba ditetapkan sebagai salah satu indikator kinerja untuk mengukur keberhasilan agenda pembangunan. Indikator ini didefinisikan sebagai persentase penduduk usia 15–64 tahun yang menggunakan narkoba dalam periode tertentu, sehingga dapat menggambarkan tingkat

keterpaparan masyarakat terhadap masalah narkoba secara nasional (Badan Narkotika Nasional [BNN], 2025a). Sebagai indikator *ultimate outcome*, prevalensi merefleksikan akumulasi efektivitas berbagai intervensi yang dilaksanakan secara simultan. Dengan demikian, capaian prevalensi tidak hanya mencerminkan kinerja BNN sebagai *leading sector*, tetapi juga menggambarkan kontribusi kolektif kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah dalam penanganan permasalahan narkoba.

Meskipun demikian, perkembangan indikator tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara intensitas intervensi yang dilakukan dan outcome yang dihasilkan. Pemerintah telah membangun kerangka penanganan narkoba berbasis kolaborasi lintas sektor melalui implementasi Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (RAN P4GN) yang diperkuat secara berkelanjutan melalui Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2011, Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2018, dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 (Presiden Republik Indonesia, 2020). Namun, perkembangan prevalensi penyalahgunaan narkoba belum menunjukkan perbaikan yang konsisten. BNN melaporkan bahwa angka prevalensi penyalahgunaan narkoba berada pada 1,80 persen pada 2019, meningkat menjadi 1,95 persen pada 2021, menurun menjadi 1,73 persen pada 2023, dan kembali meningkat menjadi 2,11 persen pada 2025 (BNN, 2025a). Pola tersebut mengindikasikan bahwa penurunan pada 2023 lebih bersifat sementara dibandingkan dengan bagian dari tren perbaikan yang berkelanjutan. Secara umum, prevalensi penyalahgunaan narkoba masih memperlihatkan kecenderungan meningkat dari waktu ke waktu, yang mengisyaratkan bahwa berbagai intervensi yang telah dilaksanakan belum sepenuhnya mampu menghasilkan perubahan outcome secara berkelanjutan. Situasi ini menunjukkan perlunya kajian yang lebih mendalam untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi capaian prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai indikator kinerja pembangunan nasional.

Kenaikan prevalensi penyalahgunaan narkoba dari waktu ke waktu menunjukkan bahwa permasalahan narkoba masih menjadi tantangan yang signifikan di berbagai negara. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa penyalahgunaan narkoba merupakan fenomena yang kompleks dan dipengaruhi oleh interaksi berbagai faktor risiko dan faktor pelindung pada tingkat individu, sosial, maupun lingkungan (Hawkins et al., 1992). Sebagai indikator hasil (*outcome indicator*), prevalensi penyalahgunaan narkoba merepresentasikan luaran yang dipengaruhi oleh berbagai determinan sehingga perubahan nilainya tidak dapat diatribusikan semata-mata pada pelaksanaan suatu program atau intervensi tertentu (OECD, 2020). Oleh karena itu, evaluasi terhadap perubahan prevalensi memerlukan perspektif yang komprehensif dengan mempertimbangkan kualitas implementasi program, kapasitas organisasi pelaksana, serta berbagai faktor eksternal yang memengaruhi pencapaian hasil kebijakan (Rossi et al., 2019). Dalam konteks penyalahgunaan narkoba, faktor-faktor tersebut mencakup kapasitas kelembagaan, kualitas implementasi kebijakan P4GN lintas sektor, karakteristik individu, serta kondisi lingkungan yang membentuk risiko penyalahgunaan narkoba (UNODC, 2022). Dengan demikian, evaluasi kebijakan P4GN perlu mengintegrasikan dimensi kelembagaan, individu, dan lingkungan agar mampu menjelaskan dinamika perubahan prevalensi penyalahgunaan narkoba secara lebih utuh serta menghasilkan rekomendasi kebijakan yang lebih efektif.

Dari perspektif kelembagaan, perkembangan implementasi Rencana Aksi Nasional (RAN) P4GN periode 2020–2024 memberikan gambaran mengenai kemajuan pelaksanaan intervensi lintas sektor dalam mendukung agenda P4GN secara nasional. Secara agregat, capaian implementasi pada empat bidang RAN P4GN menunjukkan tren yang semakin membaik setelah mengalami penurunan pada fase awal pelaksanaan. Tingkat pencapaian indikator rencana aksi terhadap target *output* tercatat sebesar 59,4 persen pada tahun 2020, menurun menjadi 53,1 persen pada tahun 2021, kemudian meningkat menjadi 62,5 persen pada

tahun 2022 dan mencapai 78,13 persen pada tahun 2023, serta relatif stabil pada tingkat yang sama pada tahun 2024. Perkembangan tersebut diikuti oleh meningkatnya jumlah dan proporsi kementerian/lembaga serta pemerintah daerah yang berpartisipasi dalam pelaksanaan RAN P4GN (BNN, 2025b). Meskipun demikian, peningkatan capaian implementasi dan perluasan partisipasi lintas sektor tersebut belum diikuti oleh penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai indikator hasil kebijakan. Temuan ini menunjukkan bahwa peningkatan capaian *output* program belum sepenuhnya berkontribusi terhadap perubahan *outcome* yang diharapkan. Kondisi tersebut mengindikasikan perlunya evaluasi yang lebih mendalam untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas kebijakan P4GN, baik yang berkaitan dengan kapasitas kelembagaan dan kualitas implementasi maupun karakteristik individu serta kondisi lingkungan yang membentuk risiko penyalahgunaan narkoba.

Hasil analisis pada dimensi kelembagaan dan implementasi program lintas sektor menunjukkan bahwa peningkatan capaian RAN P4GN belum diikuti oleh penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa perubahan prevalensi dipengaruhi oleh faktor-faktor lain di luar aspek kelembagaan dan implementasi program. Salah satu faktor yang berperan adalah kerentanan individu (*vulnerability factor*), yang mencerminkan interaksi antara faktor risiko dan faktor protektif dalam menentukan kemungkinan seseorang terlibat dalam penyalahgunaan narkoba (Hawkins et al., 1992). Dalam konteks yang lebih luas, tingkat kerentanan tersebut juga dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan lingkungan yang saling berinteraksi membentuk risiko penyalahgunaan narkoba (UNODC, 2022). Secara empiris, indikator yang merepresentasikan ketahanan individu, keluarga, dan masyarakat justru menunjukkan tren yang semakin baik selama periode 2021–2025. Indeks Ketahanan Masyarakat (Dektamas) meningkat dari 74,55 pada tahun 2024 menjadi 79,881 pada tahun 2025. Indeks Ketahanan Diri Remaja (Dektari) juga mengalami peningkatan secara konsisten dari 51,02 pada tahun 2021 menjadi 62,35 pada tahun 2025. Demikian pula, Indeks Ketahanan Keluarga (Dektara) menunjukkan kecenderungan meningkat dari 81,43 pada tahun 2021 menjadi 89,655 pada tahun 2025, meskipun sempat mengalami sedikit penurunan pada tahun 2024 (BNN, 2025c). Perkembangan ketiga indikator tersebut mengindikasikan semakin kuatnya faktor-faktor protektif pada tingkat individu, keluarga, dan masyarakat. Namun demikian, pada periode yang sama prevalensi penyalahgunaan narkoba justru menunjukkan kecenderungan meningkat (BNN, 2025a). Kontras antara membaiknya indikator ketahanan dan meningkatnya prevalensi tersebut menunjukkan bahwa dinamika penyalahgunaan narkoba tidak dapat dijelaskan hanya oleh perubahan faktor kerentanan individu, tetapi juga memerlukan analisis terhadap faktor-faktor lain yang bekerja secara simultan.

Dalam konteks tersebut, meskipun indikator kerentanan individu menunjukkan kecenderungan membaik, peningkatan prevalensi penyalahgunaan narkoba mengindikasikan bahwa dinamika permasalahan narkoba tidak dapat dijelaskan hanya melalui faktor kerentanan individu. Berbagai kajian menunjukkan bahwa karakteristik lingkungan (*exposure factors*) juga berperan dalam memengaruhi risiko penyalahgunaan narkoba (Caulkins & Reuter, 2010). Dalam konteks tersebut, faktor lingkungan mencerminkan tingkat keterpaparan masyarakat terhadap kondisi yang berpotensi meningkatkan risiko penyalahgunaan narkoba, antara lain melalui besaran peredaran narkoba, keberadaan wilayah rawan peredaran dan kawasan tanaman terlarang, serta tingkat akses terhadap layanan rehabilitasi (BNN, 2025d). Indikator-indikator tersebut merepresentasikan kondisi lingkungan yang memengaruhi peluang keterpaparan masyarakat terhadap narkoba, baik dari aspek ketersediaan dan jangkauan peredaran maupun dari sisi akses terhadap layanan pemulihan (UNODC, 2023). Oleh karena itu, dinamika faktor lingkungan perlu dianalisis lebih lanjut untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai keterkaitannya dengan perubahan prevalensi penyalahgunaan narkoba.

Berdasarkan *Indonesia Drug Report 2025*, karakteristik lingkungan yang memengaruhi risiko penyalahgunaan narkoba tercermin dari tingginya ketersediaan narkoba, luasnya kawasan rawan peredaran gelap, serta keberadaan kawasan tanaman terlarang. Selama periode 2021–2025, data penyitaan menunjukkan bahwa sabu dan ganja tetap menjadi komoditas utama dalam peredaran gelap narkoba. Sitaan sabu berfluktuasi pada kisaran 7,6–11,7 juta gram dengan puncak penyitaan pada tahun 2022, yang menegaskan posisinya sebagai komoditas utama dalam jaringan peredaran narkoba di Indonesia. Pada ganja, volume sitaan relatif rendah hingga tahun 2023, namun meningkat sangat signifikan pada tahun 2024 dan tetap tinggi pada tahun 2025 dengan jumlah di atas 9 juta gram, yang menunjukkan masih kuatnya peredaran ganja dalam skala besar. Sementara itu, penyitaan ekstasi menunjukkan tren meningkat setelah sempat menurun pada tahun 2022, dari sekitar 1,5 juta tablet pada tahun 2021 menjadi lebih dari 4,5 juta tablet pada tahun 2025. Tren peningkatan juga terlihat pada kanabinoid sintetis (ganja sintetis/tembakau gorila), terutama pada tahun 2025 setelah sebelumnya berada pada tingkat yang relatif rendah. Selain tingginya ketersediaan narkoba, kondisi lingkungan juga ditandai oleh masih luasnya kawasan rawan peredaran gelap narkoba dan keberadaan kawasan tanaman terlarang. Pada tahun 2026 tercatat sebanyak 9.330 kawasan rawan peredaran gelap narkoba yang terdiri atas 392 kawasan berstatus bahaya dan 8.938 kawasan berstatus waspada. Selain itu, teridentifikasi 44 kawasan tanaman terlarang sebagai sumber pasokan narkoba, terutama ganja, yang terkonsentrasi di Provinsi Aceh sebanyak 35 kawasan dan di Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara, sebanyak 9 kawasan (BNN, 2025d). Secara keseluruhan, perkembangan indikator tersebut menunjukkan bahwa paparan lingkungan terhadap narkoba masih berada pada tingkat yang tinggi, baik ditinjau dari aspek ketersediaan narkoba, jangkauan peredaran, maupun keberadaan sumber pasokan. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa masyarakat masih menghadapi peluang keterpaparan yang besar terhadap narkoba, sehingga berpotensi meningkatkan risiko penyalahgunaan narkoba apabila tidak diimbangi dengan upaya pengendalian yang efektif (UNODC, 2023).

Sebagai pelengkap analisis lingkungan, akses layanan rehabilitasi narkoba yang tercermin dari jumlah fasilitas perlu dicermati. Pada 2026, terdapat 615 fasilitas rehabilitasi narkoba, yang terdiri atas 362 fasilitas milik instansi pemerintah (IP) dan 253 fasilitas milik masyarakat (KM). Jumlah ini belum sebanding dengan besarnya populasi penyalahguna narkoba di Indonesia, mengingat Survei Prevalensi Penyalahguna Narkoba 2025 mencatat prevalensi sekitar 2,11 persen penduduk usia 15–64 tahun atau setara 4,1–4,9 juta orang (BNN, 2025a). Keterbatasan kapasitas tersebut semakin diperberat oleh ketimpangan distribusi fasilitas yang masih terkonsentrasi di Pulau Jawa dan sebagian Sumatera, sementara wilayah Indonesia bagian timur dan kepulauan memiliki akses yang terbatas, sehingga dalam konteks faktor lingkungan berpotensi melemahkan daya respons sistem terhadap paparan narkoba dan mempertahankan risiko penyalahgunaan narkoba (BNN, 2025e).

Berdasarkan analisis mendalam atas tingkat urgensi, dampak, dan tren perkembangan masalah, dapat diidentifikasi bahwa kapasitas kelembagaan dan efektivitas implementasi Program P4GN lintas sektor merupakan faktor penentu utama dalam menjelaskan dinamika peningkatan prevalensi penyalahgunaan narkoba. Faktor ini memiliki signifikansi tinggi karena secara langsung memengaruhi kualitas perencanaan, koordinasi, integrasi, dan pengendalian kebijakan secara menyeluruh. Kompleksitas masalah ini terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah aktor dan ragam intervensi yang melibatkan berbagai sektor. Penguatan kapasitas kelembagaan dan peningkatan efektivitas implementasi P4GN yang konsisten dan terukur tidak hanya dapat memperbaiki kinerja kebijakan, tetapi juga menghasilkan dampak konkret pada penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba melalui penguatan faktor protektif individu dan pengendalian paparan lingkungan yang berisiko.

Akar permasalahan kapasitas kelembagaan dan efektivitas implementasi Program P4GN terletak pada belum kuatnya hubungan operasional antara outcome nasional yang

ditetapkan dalam RPJMN dengan perencanaan aksi lintas sektor yang diatur melalui Instruksi Presiden RAN P4GN. Kerangka kebijakan P4GN dirancang pada dua level yang saling melengkapi, yaitu penetapan *outcome* nasional melalui RPJMN dan pengaturan aksi lintas sektor melalui Instruksi Presiden. Namun, hubungan operasional antara kedua level tersebut belum terinternalisasi secara memadai. Perencanaan aksi masih berorientasi pada pembagian tugas sektoral tanpa kerangka kontribusi yang secara eksplisit menjelaskan kaitan sebab-akibat antara capaian sektoral dan pencapaian *outcome* nasional. Akibatnya, akuntabilitas terhadap *outcome* nasional menjadi terfragmentasi, dan evaluasi kinerja lebih menekankan kepatuhan pelaksanaan tugas daripada pencapaian hasil bersama. Keterbatasan ini diperkuat oleh belum optimalnya integrasi data dan bukti (*evidence*) lintas instansi, yang mengakibatkan risiko penetapan prioritas intervensi dan alokasi sumber daya yang kurang tepat sasaran.

Meskipun RPJMN 2020–2024 dan RPJMN 2025–2029 terus menegaskan prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai *outcome* nasional dan memperkuat kerangka aksi lintas sektor, pola hubungan antara *outcome* nasional dan perencanaan aksi lintas sektor belum mengalami perubahan yang substantif. RAN P4GN masih disusun sebagai agregasi kegiatan sektoral dengan indikator keluaran masing-masing, sementara kontribusi kolektif lintas sektor terhadap pencapaian *outcome* nasional belum dirumuskan dalam satu kerangka hasil yang terpadu. Akuntabilitas kinerja tetap melekat pada mandat institusional, dan mekanisme pelaporan serta evaluasi belum sepenuhnya mendorong koordinasi yang bersifat substantif. Pada saat yang sama, keterbatasan integrasi data prevalensi, identifikasi kelompok rentan, pemetaan wilayah rawan, serta pengukuran efektivitas program lintas sektor masih menjadi kendala utama dalam perumusan prioritas intervensi berbasis bukti.

Tantangan utama tata kelola Program P4GN lintas sektor terletak pada kerangka perencanaan dan pengukuran kinerja yang masih berorientasi sektoral. Pola perencanaan kementerian dan lembaga masih berfokus pada pencapaian target sektoral, sehingga keberhasilan lebih dipahami dalam kerangka pencapaian mandat internal daripada sebagai kontribusi terhadap *outcome* nasional penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba. Orientasi ini mendorong fragmentasi perencanaan dan melemahkan logika intervensi bersama lintas sektor. Ketiadaan kerangka yang jelas menjelaskan hubungan kausal antara target sektoral dan *outcome* nasional menyulitkan integrasi perencanaan lintas sektor, sehingga program dan kegiatan cenderung berjalan sebagai kumpulan inisiatif sektoral. Akibatnya, kapasitas kelembagaan untuk mengoordinasikan peran, menyelaraskan prioritas, dan mengarahkan sumber daya menuju tujuan bersama menjadi relatif terbatas.

Penekanan kinerja yang masih bertumpu pada pencapaian output dan sasaran sektoral menyebabkan efektivitas implementasi P4GN lintas sektor sulit dievaluasi secara komprehensif. Indikator yang belum dirancang untuk mengukur kontribusi kolektif terhadap *outcome* nasional melemahkan mekanisme umpan balik kebijakan dan insentif kolaborasi antarinstansi. Oleh karena itu, *problem statement* yang dirumuskan dari temuan analisis adalah *belum optimalnya tata kelola Program P4GN lintas sektor berakar pada pola perencanaan kementerian dan lembaga yang masih didominasi orientasi pencapaian target sektoral, yang belum terikat secara operasional dengan outcome nasional P4GN*. Kondisi tersebut melemahkan koherensi intervensi, efektivitas koordinasi, dan konsistensi pelaksanaan program di tingkat operasional, sehingga berkontribusi pada berlanjutnya kecenderungan peningkatan prevalensi penyalahgunaan narkoba.

Bertolak dari keseluruhan latar belakang dan pemetaan persoalan tersebut, makalah kebijakan ini disusun untuk memperdalam pemahaman analitis mengenai peningkatan prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai salah satu *outcome* pembangunan nasional, dengan menempatkan kapasitas kelembagaan dan kualitas tata kelola P4GN lintas sektor sebagai fokus utama kajian. Penyusunan makalah diarahkan untuk mengkaji kesenjangan antara capaian implementatif kebijakan dan hasil yang tercermin pada indikator prevalensi,

melalui integrasi analisis aspek kelembagaan, mutu pelaksanaan lintas sektor, serta interaksi antara faktor kerentanan individu dan paparan lingkungan. Selain itu, makalah ini bertujuan mengembangkan kerangka kebijakan komprehensif berbasis teori yang mampu menjelaskan relasi kausal antara perencanaan, pelaksanaan, dan pencapaian *outcome* nasional, sehingga menyediakan landasan konseptual dan bukti empiris yang lebih kuat dalam memahami faktor penentu efektivitas penanganan permasalahan narkoba di Indonesia.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Pandangan tersebut sejalan dengan konsep *Result-Based Management* (RBM). *World Bank* (2004) menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh pencapaian *outcome* dan dampak yang dihasilkan. Selaras dengan itu, OECD (2008) menyatakan bahwa orientasi terhadap hasil harus menjadi prinsip utama dalam seluruh proses pengelolaan kebijakan. Dalam kerangka pembangunan nasional, prevalensi penyalahgunaan narkoba merupakan salah satu *outcome* yang digunakan untuk mengukur keberhasilan intervensi pembangunan di bidang penanggulangan narkoba (Kementerian PPN/Bappenas, 2024). Indikator tersebut kemudian digunakan dalam Program P4GN sebagai tolok ukur keberhasilan berbagai intervensi pencegahan, pemberantasan, rehabilitasi, dan pemberdayaan masyarakat (BNN, 2025a). Namun demikian, berbagai temuan menunjukkan bahwa pelaksanaan program lintas sektor masih lebih berorientasi pada pencapaian target sektoral masing-masing instansi dibandingkan dengan kontribusi kolektif terhadap penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba. Akibatnya, meskipun capaian implementasi RAN P4GN terus mengalami peningkatan, hubungan kausal antara keluaran program dan perubahan *outcome* nasional belum dapat ditunjukkan secara meyakinkan. Kondisi ini menggambarkan terjadinya *output-outcome gap*, yaitu kesenjangan antara keberhasilan pelaksanaan program dan keberhasilan pencapaian hasil pembangunan.

Fenomena tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut melalui pendekatan *Theory of Change* dan *logic model* yang lazim digunakan dalam perencanaan dan evaluasi kebijakan publik. *Theory of Change* menekankan pentingnya perumusan jalur perubahan yang menjelaskan bagaimana suatu intervensi menghasilkan perubahan perilaku, perubahan kondisi, hingga mencapai *outcome* yang diharapkan (Weiss, 1995). Sementara itu, W. K. Kellogg Foundation (2004) menjelaskan bahwa *logic model* memetakan hubungan yang sistematis antara inputs, activities, outputs, outcomes, dan impacts, sehingga setiap tahapan pelaksanaan program dapat ditelusuri kontribusinya terhadap pencapaian tujuan pembangunan. Dalam kerangka tersebut, penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba merupakan hasil akhir dari serangkaian perubahan yang dipengaruhi oleh berbagai intervensi lintas sektor. Oleh karena itu, setiap program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh kementerian, lembaga, maupun pemerintah daerah seharusnya memiliki keterkaitan yang jelas terhadap hasil antara yang ingin dicapai dan kontribusinya terhadap *outcome* nasional. Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa hubungan tersebut belum terumuskan secara eksplisit dalam kerangka perencanaan P4GN lintas sektor. Berbagai intervensi telah dilaksanakan dan menghasilkan *output* yang terukur, tetapi keterkaitannya terhadap pencapaian *outcome* nasional belum sepenuhnya dapat dijelaskan melalui suatu rantai hasil yang terintegrasi.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tantangan utama Program P4GN tidak semata-mata terletak pada intensitas intervensi, melainkan pada kemampuan tata kelola untuk menghubungkan berbagai intervensi sektoral ke dalam satu kerangka hasil pembangunan yang terpadu. Dalam perspektif *Policy Coherence*, efektivitas kebijakan publik sangat ditentukan oleh kemampuan berbagai kebijakan dan institusi untuk bergerak secara konsisten menuju tujuan yang sama (OECD, 2019). Permasalahan narkoba merupakan isu lintas sektor yang melibatkan berbagai aktor dengan mandat, sumber daya, dan instrumen kebijakan yang

berbeda. Oleh karena itu, keberhasilan penanganannya tidak hanya bergantung pada kinerja masing-masing sektor, tetapi juga pada tingkat keterpaduan antarintervensi yang dilaksanakan.

Meskipun berbagai kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah telah menjalankan peran sesuai mandat masing-masing sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden tentang RAN P4GN, hubungan antara capaian sektoral dengan *outcome* nasional belum sepenuhnya terbangun secara operasional. Program dan kegiatan masih cenderung dirancang berdasarkan kebutuhan pencapaian target kinerja internal instansi, sementara kontribusinya terhadap penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba belum menjadi pertimbangan utama dalam proses perencanaan dan pengukuran kinerja. Akibatnya, keberhasilan implementasi lebih banyak dipahami sebagai keberhasilan sektoral dibandingkan dengan keberhasilan kolektif dalam mencapai *outcome* pembangunan nasional.

Persoalan tersebut semakin relevan apabila ditinjau melalui pendekatan *Whole-of-Government* dan *Collaborative Governance*. Christensen dan Lægreid (2007) menjelaskan bahwa pendekatan *Whole-of-Government* menekankan pentingnya integrasi lintas organisasi pemerintah melalui koordinasi, penyelarasan kebijakan, dan pengurangan fragmentasi kelembagaan agar tujuan bersama dapat dicapai secara lebih efektif. Dari perspektif yang berbeda, Ansell dan Gash (2008) mengemukakan bahwa *Collaborative Governance* menempatkan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sebagai prasyarat dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan publik, terutama untuk menangani persoalan yang kompleks dan tidak dapat diselesaikan oleh satu institusi secara mandiri. Dalam praktiknya, tata kelola P4GN lintas sektor masih menunjukkan karakter koordinasi yang dominan bersifat administratif melalui mekanisme pelaporan kegiatan dan pemenuhan target instansi. Sementara itu, koordinasi substantif yang berorientasi pada pencapaian hasil bersama, penyelarasan prioritas, dan pengambilan keputusan kolektif masih belum berkembang secara optimal. Akibatnya, kapasitas sistem untuk mengonsolidasikan berbagai intervensi menjadi daya ungkit bersama terhadap penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba menjadi relatif terbatas.

Perspektif *Policy Learning* menjelaskan bahwa kebijakan publik perlu mengalami proses pembelajaran secara berkelanjutan melalui pemanfaatan pengetahuan, pengalaman implementasi, serta hasil evaluasi untuk memperbaiki pemahaman terhadap masalah, penyempurnaan instrumen kebijakan, maupun penyesuaian tujuan yang ingin dicapai (Bennett & Howlett, 1992). Dalam tata kelola Program P4GN, kecenderungan meningkatnya prevalensi penyalahgunaan narkoba di tengah perbaikan capaian implementasi program menunjukkan perlunya proses pembelajaran yang didasarkan pada bukti empiris. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa informasi yang dihasilkan dari pelaksanaan program belum sepenuhnya dimanfaatkan untuk menilai validitas asumsi, efektivitas desain intervensi, maupun kesesuaian mekanisme implementasi. Akibatnya, proses penyempurnaan kebijakan lintas sektor belum berlangsung secara optimal karena hubungan antara capaian program dan perubahan *outcome* belum dapat dijelaskan secara memadai.

Dari perspektif regulasi, kebutuhan untuk memperkuat orientasi hasil sebenarnya telah memperoleh landasan yang kuat. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan bahwa pembangunan harus dilaksanakan secara terpadu, terukur, dan berorientasi pada pencapaian tujuan pembangunan nasional. Amanat tersebut diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 yang menegaskan keterkaitan antara sasaran pembangunan, program, kegiatan, dan indikator kinerja. Selanjutnya, PermenPANRB Nomor 89 Tahun 2021 tentang penyelenggaraan Penjenjangan Kinerja Instansi Pemerintah menekankan pentingnya pengelolaan kinerja berbasis hasil dan integrasi kinerja lintas organisasi. Pada saat yang sama, RPJMN 2025–2029 menempatkan prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai *outcome* pembangunan nasional.

lintas sektor, yang secara konseptual mengharuskan seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah berkontribusi terhadap pencapaiannya.

Selain itu, inisiasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (SAKP) oleh Kementerian PANRB menunjukkan adanya arah kebijakan nasional menuju penguatan akuntabilitas lintas sektor berbasis *outcome*. Pendekatan tersebut menegaskan bahwa indikator prioritas nasional tidak dapat dicapai melalui kinerja satu instansi saja, melainkan memerlukan kontribusi kolektif dari berbagai aktor pembangunan. Dalam konteks P4GN, pendekatan ini menjadi sangat relevan mengingat prevalensi penyalahgunaan narkoba merupakan indikator yang dipengaruhi oleh berbagai faktor dan tidak berada dalam kendali tunggal satu institusi.

Meskipun demikian, hasil analisis menunjukkan bahwa berbagai kerangka regulasi dan kebijakan tersebut belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam mekanisme operasional yang mampu menghubungkan perencanaan sektoral dengan pencapaian *outcome* nasional. Perencanaan kementerian dan lembaga masih didominasi oleh orientasi pencapaian target sektoral, sementara sistem akuntabilitas, koordinasi kelembagaan, dan pengelolaan data belum sepenuhnya dirancang untuk mendukung pencapaian hasil bersama. Kondisi tersebut pada akhirnya memperlemah koherensi kebijakan, efektivitas koordinasi, dan konsistensi implementasi Program P4GN lintas sektor.

C. METODE

Artikel ini menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif untuk mengkaji dinamika peningkatan prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai *outcome* pembangunan nasional serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas kebijakan P4GN. Penelitian memanfaatkan data sekunder yang dikelompokkan ke dalam tiga sumber utama. Pertama, dokumen perencanaan pembangunan dan kebijakan nasional, meliputi RPJMN 2015–2019, RPJMN 2020–2024, dan RPJMN 2025–2029, serta Instruksi Presiden tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (RAN P4GN), yaitu Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2011, Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2018, dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020, yang menjadi kerangka strategis penetapan *outcome* nasional dan pengaturan aksi lintas sektor. Kedua, dokumen data dan laporan tematik, termasuk Indonesia Drug Report periode 2021–2025 dan laporan pendukung lainnya, yang menyediakan bukti empiris mengenai perkembangan prevalensi, implementasi program P4GN lintas sektor, kapasitas kelembagaan, serta dinamika faktor kerentanan individu dan paparan lingkungan. Ketiga, literatur ilmiah yang mencakup artikel jurnal telaah sejawat (*peer-reviewed*), yang membahas evaluasi kebijakan publik, tata kelola kebijakan narkoba, faktor risiko penyalahgunaan narkoba, serta pendekatan pencegahan dan penanganan berbasis bukti dari perspektif nasional dan internasional.

Analisis dalam makalah kebijakan ini dilaksanakan secara bertahap dan sistematis. Tahap pertama dilakukan melalui analisis deskriptif dengan mengintegrasikan data prevalensi penyalahgunaan narkoba, indikator kerentanan, paparan lingkungan, serta dokumen kebijakan terkait untuk menggambarkan kondisi eksisting, kecenderungan perkembangan, dan kesenjangan antara capaian *output* program dan *outcome* nasional. Tahap kedua dilaksanakan melalui analisis komparatif implisit terhadap implementasi P4GN lintas sektor yang masih bersifat sektoral dan kerangka kebijakan P4GN berbasis *outcome* nasional, guna menilai efektivitas pelaksanaan, keterpaduan intervensi, serta kapasitas koordinasi kelembagaan dalam mendukung pencapaian *outcome* penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba. Tahap ketiga diarahkan pada penyusunan kerangka kebijakan P4GN lintas sektor yang berorientasi pada pencapaian *outcome* nasional penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba, melalui penegasan logika perencanaan lintas sektor, keterkaitan intervensi sektoral dengan hasil antara, serta pengaturan peran dan akuntabilitas pemangku kepentingan sebagai dasar penguatan koordinasi dan pengendalian kinerja. Tahap keempat dilaksanakan untuk menetapkan prioritas

alternatif kebijakan secara berbasis bukti dengan mengacu pada kerangka kebijakan yang telah dirumuskan, melalui penilaian terhadap aspek efektivitas, efisiensi, keberlanjutan dampak, kesiapan implementasi, dan kesesuaian kelembagaan, sebagai dasar pengambilan keputusan kebijakan P4GN lintas sektor yang berorientasi pada *outcome*.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang melekat pada penggunaan data sekunder, sehingga analisis bergantung pada ketersediaan dan kualitas dokumen kebijakan serta laporan tematik yang digunakan. Sebagai kajian kebijakan berbasis sumber publik, penelitian ini tidak memerlukan penelaahan etik institusional. Seluruh sumber dirujuk secara bertanggung jawab, dan rekomendasi kebijakan disusun dengan menghindari stigmatisasi serta menjunjung prinsip privasi, kerahasiaan, persetujuan yang diinformasikan, dan partisipasi sukarela.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Alternatif Kebijakan

Berdasarkan keseluruhan analisis, dapat dipahami bahwa akar persoalan utama terletak pada belum optimalnya tata kelola Program P4GN lintas sektor dalam menghubungkan berbagai intervensi sektoral dengan *outcome* nasional secara terintegrasi. Permasalahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek perencanaan, tetapi juga mencakup dimensi akuntabilitas kinerja, kapasitas kelembagaan koordinasi, serta dukungan data dan informasi yang diperlukan untuk mengarahkan pengambilan keputusan berbasis hasil. Atas dasar kondisi tersebut, diperlukan sejumlah alternatif kebijakan yang saling melengkapi untuk memperkuat keterkaitan antara perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pencapaian *outcome* nasional Program P4GN.

Alternatif kebijakan pertama menitikberatkan pada Penataan Mekanisme Pelaksanaan Terpadu Program P4GN Lintas Sektor sebagai respons langsung terhadap fragmentasi intervensi antaraktor. Berbeda dari alternatif lainnya yang menekankan aspek akuntabilitas, kelembagaan, atau data, alternatif ini berfokus pada pengaturan cara kerja bersama melalui penyelarasan peran, pembagian kontribusi, dan penguatan mekanisme koordinasi operasional. Persamaannya dengan alternatif lain terletak pada orientasi terhadap penguatan tata kelola lintas sektor, sedangkan perbedaannya terletak pada titik intervensi yang langsung menyasar proses pelaksanaan program. Alternatif ini selaras dengan pendekatan *Whole-of-Government* dan *Policy Coherence* yang menekankan integrasi, koordinasi, dan konsistensi pelaksanaan lintas sektor. Dari sisi regulasi dan pengelolaan kinerja pemerintahan, alternatif ini juga sejalan dengan arah penguatan integrasi kinerja lintas sektor sebagaimana tercermin dalam PermenPANRB Nomor 89 Tahun 2021 serta inisiasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Prioritas. Dengan instrumen ini, keterputusan antarintervensi sektoral dapat dikurangi sehingga pelaksanaan Program P4GN menjadi lebih koheren dan terarah pada pencapaian *outcome* nasional.

Alternatif kebijakan kedua diarahkan pada Penguatan Akuntabilitas Kinerja Lintas Sektor melalui penguatan keterkaitan antara kontribusi sektoral dan pencapaian *outcome* nasional Program P4GN. Berbeda dengan alternatif pertama yang berfokus pada mekanisme kerja, alternatif ini menggunakan instrumen kinerja berupa perumusan indikator antara dan pengendalian berbasis hasil. Fokus utamanya tetap memperkuat tata kelola lintas sektor, namun titik intervensinya berada pada penguatan akuntabilitas lintas sektor berbasis hasil. Alternatif ini selaras dengan pendekatan *Result-Based Planning* dan *Result-Based Management* yang menempatkan keterkaitan antara kinerja program dan *outcome* sebagai dasar pengelolaan pembangunan. Dari sisi regulasi, alternatif ini juga konsisten dengan PermenPANRB Nomor 89 Tahun 2021 mengenai penjenjangan kinerja serta inisiasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Prioritas yang mendorong integrasi akuntabilitas lintas sektor berbasis hasil. Melalui pendekatan tersebut, konsistensi pelaksanaan kebijakan dapat ditingkatkan sekaligus mengurangi kecenderungan orientasi kinerja yang hanya berfokus pada target sektoral.

Alternatif kebijakan ketiga menekankan Penguatan Kapasitas Kelembagaan Koordinasi Program P4GN Lintas Sektor agar mampu menjalankan fungsi orkestrasi kebijakan secara efektif. Dibandingkan dengan alternatif sebelumnya yang menitikberatkan proses dan kinerja, alternatif ini berfokus pada penguatan fungsi koordinasi, termasuk mandat koordinatif, kapasitas teknis, dan mekanisme pengambilan keputusan lintas sektor. Tujuannya tetap memperbaiki tata kelola program, namun titik intervensinya diarahkan pada aktor dan struktur koordinasi. Alternatif ini selaras dengan pendekatan *Whole-of-Government* yang menekankan pentingnya integrasi antarlembaga dalam penyelenggaraan pemerintahan serta mendukung prinsip *Collaborative Governance* melalui penguatan kapasitas aktor untuk membangun koordinasi dan pengambilan keputusan secara kolektif. Penguatan tersebut sekaligus mendukung terwujudnya *Policy Coherence* melalui peningkatan konsistensi pelaksanaan kebijakan lintas sektor. Dengan kapasitas koordinasi yang lebih kuat, keberlanjutan dan konsistensi pengelolaan Program P4GN lintas sektor dapat lebih terjamin.

Alternatif kebijakan keempat difokuskan pada Penguatan Dukungan Data, Informasi, serta Sistem Pemantauan dan Evaluasi Terpadu sebagai dasar pengambilan keputusan berbasis hasil. Sementara tiga alternatif sebelumnya lebih menitikberatkan pada aspek pelaksanaan, kinerja, dan kelembagaan, alternatif ini memanfaatkan sistem informasi dan bukti empiris sebagai instrumen utama penguatan tata kelola. Kesamaannya tetap terletak pada upaya meningkatkan efektivitas tata kelola lintas sektor, sedangkan perbedaannya berada pada pemanfaatan data sebagai dasar pengambilan keputusan dan penyempurnaan kebijakan. Alternatif ini selaras dengan perspektif *Policy Learning* yang menempatkan informasi, hasil pemantauan, dan evaluasi sebagai landasan pembelajaran kebijakan secara berkelanjutan. Selain itu, penguatan sistem pemantauan dan evaluasi juga mendukung penerapan *Theory of Change* melalui penyediaan bukti mengenai keterkaitan antara pelaksanaan intervensi dan pencapaian *outcome*. Dengan pendekatan tersebut, alternatif ini berpotensi meningkatkan presisi intervensi, transparansi pelaksanaan, serta kemampuan penyesuaian kebijakan secara berkelanjutan.

2. Penentuan Prioritas Kebijakan

Berangkat dari keseluruhan rangkaian analisis yang telah menguraikan dinamika prevalensi penyalahgunaan narkoba beserta persoalan tata kelola Program P4GN lintas sektor, menjadi jelas bahwa perbaikan kebijakan tidak dapat bertumpu pada satu instrumen tunggal. Oleh karena itu, pada bagian akhir hasil dan pembahasan telah dirumuskan sejumlah alternatif kebijakan yang merepresentasikan pilihan intervensi dengan titik tekan dan mekanisme yang berbeda, namun diarahkan pada tujuan yang sama, yaitu memperbaiki kualitas tata kelola dan efektivitas pelaksanaan Program P4GN. Untuk memastikan bahwa rekomendasi kebijakan yang diusulkan tidak bersifat normatif semata, alternatif-alternatif tersebut selanjutnya perlu dinilai dan dibandingkan secara sistematis. Penilaian dilakukan dengan menggunakan kerangka evaluasi kebijakan Dunn (2018) yang memungkinkan setiap alternatif dievaluasi secara komparatif berdasarkan kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesetaraan, responsivitas, kelayakan, serta dampak jangka panjang. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat diidentifikasi alternatif kebijakan yang memiliki kelayakan dan daya ungkit paling tinggi sebagai dasar penetapan rekomendasi kebijakan utama.

Tabel 1 Skoring Alternatif Kebijakan

No	Kriteria	Alternatif Kebijakan			
		Penataan Mekanisme Pelaksanaan Terpadu	Penguatan Akuntabilitas Kinerja	Penguatan Kelembagaan Koordinasi	Penguatan Data dan Monev Terpadu
1	Efektivitas	5	4	4	3
2	Efisiensi	4	4	3	3
3	Kecukupan (<i>Adequacy</i>)	5	4	3	3
4	Kesamaan (<i>Equity</i>)	4	4	3	3
5	Responsivitas	5	3	3	4
6	Kelayakan (<i>Appropriateness</i>)	4	4	3	4
7	Dampak Jangka Panjang	5	4	4	4
Total Skor		32	27	23	24

Hasil Analisis, 2026

Berdasarkan hasil penilaian komparatif menggunakan kriteria evaluasi kebijakan Dunn, keempat alternatif kebijakan menunjukkan karakter solusi yang berbeda sesuai titik intervensinya. Alternatif kebijakan pertama menonjol pada kriteria efektivitas, kecukupan, dan kelayakan karena secara langsung menyasar persoalan inti tata kelola pelaksanaan Program P4GN lintas sektor. Alternatif kebijakan kedua memperoleh nilai yang relatif baik pada responsivitas dan kelayakan, namun efektivitasnya bergantung pada keberadaan mekanisme koordinasi yang telah berfungsi. Sementara itu, alternatif kebijakan ketiga dan keempat lebih kuat pada dimensi struktural dan pendukung, seperti penguatan kapasitas kelembagaan serta sistem data dan pemantauan, tetapi memiliki daya ungkit yang lebih terbatas terhadap perbaikan kinerja lintas sektor dalam jangka pendek.

Kesimpulan penilaian menunjukkan bahwa alternatif kebijakan pertama memperoleh skor tertinggi secara agregat dan paling konsisten memenuhi kriteria utama Dunn dalam menjawab problem tata kelola Program P4GN lintas sektor. Keunggulan ini menegaskan bahwa penguatan orkestrasi pelaksanaan lintas sektor merupakan pilihan kebijakan yang paling tepat dan strategis untuk dijadikan prioritas utama. Alternatif kebijakan lainnya tetap relevan sebagai kebijakan pelengkap dan penguat, namun efektivitasnya sangat ditentukan oleh keberhasilan implementasi alternatif pertama sebagai fondasi tata kelola program yang lebih terintegrasi dan berkelanjutan.

3. Pengorganisasian Kebijakan

Penataan mekanisme pelaksanaan terpadu Program P4GN lintas sektor diarahkan untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pengendalian dan penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba. Kebijakan ini dirancang untuk memperkuat keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan lintas kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah, sehingga seluruh intervensi P4GN bergerak dalam satu kerangka hasil bersama dan berkontribusi secara nyata terhadap *outcome* nasional sebagaimana ditetapkan dalam RPJMN dan dijabarkan lebih lanjut dalam RKP tahunan.

Arah kebijakan difokuskan pada penguatan perencanaan berbasis hasil dengan menempatkan prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai sasaran pembangunan bersama lintas sektor. Dalam kerangka ini, kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah tetap melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai mandat sektoral masing-masing, namun diarahkan untuk secara eksplisit mengaitkan program dan kegiatan yang dilaksanakan dengan hasil antara P4GN yang mendukung pencapaian *outcome* nasional. Pengukuran kinerja pembangunan tidak

hanya menekankan pencapaian keluaran, tetapi juga pada keterkaitannya dengan perubahan kondisi yang ingin dicapai secara kolektif.

Fase I – Penguatan Fondasi Perencanaan (Tahun Ke-1), kebijakan difokuskan pada penguatan fondasi perencanaan dan kejelasan arah perubahan kebijakan. Pada tahap ini, instrumen *logic model* digunakan secara selektif sebagai alat bantu perumusan kerangka hasil bersama P4GN lintas sektor. *Logic model* dimanfaatkan untuk memperjelas hubungan kausal antara input, aktivitas, keluaran, hasil antara, dan *outcome* nasional penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba, sehingga kesenjangan antara capaian *output* dan *outcome* dapat dijelaskan secara sistematis (W. K. Kellogg Foundation, 2004). *Output* utama pada fase ini meliputi tersusunnya kerangka hasil bersama P4GN lintas sektor yang memetakan kontribusi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah terhadap hasil antara; terintegrasinya kontribusi tersebut ke dalam dokumen perencanaan tahunan; serta tersusunnya peta prioritas wilayah dan kelompok sasaran berbasis data prevalensi, kawasan rawan, dan paparan lingkungan sebagai dasar pengendalian pelaksanaan pembangunan.

Fase II – Konsolidasi dan Implementasi Terpadu (Tahun ke-2 s.d. ke-3), kebijakan diarahkan pada konsolidasi pelaksanaan dan peningkatan keterpaduan intervensi lintas sektor di tingkat operasional. Fokus utama tahap ini adalah memastikan bahwa program dan kegiatan P4GN dilaksanakan secara terarah, terkoordinasi, dan berfokus pada wilayah serta kelompok sasaran dengan tingkat risiko dan paparan yang tinggi. Pada tahap ini, *stakeholder analysis* digunakan sebagai instrumen pendukung untuk memetakan peran, kepentingan, pengaruh, dan kapasitas aktor pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk keterlibatan pemangku kepentingan nonpemerintah yang relevan (Bryson, 2004). *Output* pada fase ini meliputi terimplementasinya paket intervensi lintas sektor yang terintegrasi pada wilayah prioritas; tersusunnya pemetaan kontribusi kinerja aktor pembangunan terhadap indikator hasil antara P4GN; serta terlaksananya evaluasi tematik lintas sektor yang menilai efektivitas intervensi, keselarasan pelaksanaan, dan kesesuaian alokasi sumber daya. Hasil evaluasi dimanfaatkan sebagai dasar penyesuaian strategi dan penyempurnaan perencanaan pada siklus berikutnya.

Fase III – Pelembagaan dan Keberlanjutan (Tahun ke-4 s.d. ke-5), kebijakan difokuskan pada penguatan keberlanjutan dan pelembagaan mekanisme pelaksanaan terpadu Program P4GN. Tahap ini diarahkan untuk memastikan bahwa praktik koordinasi dan pelaksanaan yang telah terbukti efektif tidak bergantung pada pengaturan sementara, tetapi terintegrasi ke dalam sistem perencanaan dan pengendalian pembangunan secara reguler. Pada tahap ini, model RACI digunakan sebagai instrumen untuk memperjelas pembagian peran dan akuntabilitas lintas sektor secara berkelanjutan, dengan menetapkan pihak yang bertanggung jawab, memiliki akuntabilitas akhir, perlu dikonsultasikan, dan perlu diinformasikan dalam pelaksanaan dan pengendalian program. *Output* utama pada fase ini mencakup terlembagakannya mekanisme pelaksanaan terpadu P4GN ke dalam pedoman perencanaan dan penganggaran lintas sektor; berfungsinya sistem pengendalian kinerja lintas sektor berbasis hasil yang mengaitkan capaian sektoral dengan hasil antara dan sasaran nasional; serta terbangunnya sistem integrasi data P4GN lintas instansi yang mendukung pengambilan keputusan berbasis bukti secara berkelanjutan lintas periode perencanaan.

Keberhasilan implementasi kebijakan ini didukung oleh konsistensi pengendalian kebijakan, komitmen pimpinan lintas sektor, serta penguatan kapasitas perencanaan dan evaluasi berbasis hasil pada kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Dengan penggunaan instrumen yang selektif dan tepat guna pada setiap tahapan, Penataan Mekanisme Pelaksanaan Terpadu Program P4GN Lintas Sektor diharapkan mampu meningkatkan koherensi kebijakan, efektivitas pelaksanaan, dan akuntabilitas kinerja pembangunan, sehingga penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba dapat dicapai secara lebih terukur, konsisten, dan berkelanjutan.

E. KESIMPULAN

Dinamika prevalensi penyalahgunaan narkoba yang belum menunjukkan penurunan berkelanjutan merefleksikan persoalan tata kelola lintas sektor yang bersifat struktural. Perbaikan pada indikator kerentanan individu, ketahanan sosial, serta peningkatan capaian pelaksanaan Program P4GN lintas sektor belum sepenuhnya terkonversi menjadi pencapaian *outcome* nasional sebagaimana ditetapkan dalam RPJMN. Kondisi ini menunjukkan masih adanya kesenjangan antara capaian *output* sektoral dan hasil pembangunan yang diharapkan, yang berakar pada belum kuatnya keterkaitan operasional antara perencanaan, pelaksanaan, dan akuntabilitas lintas sektor terhadap *outcome* nasional penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba.

Hasil analisis menunjukkan bahwa persoalan utama terletak pada orientasi perencanaan dan pelaksanaan Program P4GN yang masih cenderung sektoral, sementara mekanisme integrasi lintas sektor belum sepenuhnya berbasis hasil. Meskipun kerangka kebijakan nasional secara konsisten menetapkan prevalensi penyalahgunaan narkoba sebagai *outcome* pembangunan nasional lintas periode RPJMN, kontribusi sektoral terhadap pencapaian *outcome* tersebut belum dirumuskan dan dikendalikan secara terpadu. Akibatnya, koordinasi lintas sektor masih bersifat administratif, akuntabilitas terhadap *outcome* nasional terfragmentasi, dan proses pembelajaran kebijakan berbasis bukti belum berjalan optimal.

Berdasarkan penilaian terhadap alternatif kebijakan, Penataan Mekanisme Pelaksanaan Terpadu Program P4GN Lintas Sektor dipandang sebagai pilihan paling strategis dan memiliki daya ungkit tertinggi. Alternatif ini secara langsung menyasar penguatan orkestrasi pelaksanaan kebijakan melalui penyelarasan peran, kontribusi, dan mekanisme kerja lintas sektor, sehingga mampu meningkatkan keterpaduan intervensi dan efektivitas pencapaian hasil menuju *outcome* nasional. Alternatif kebijakan lain, seperti penguatan akuntabilitas kinerja, kelembagaan koordinasi, serta sistem data dan pemantauan dan evaluasi terpadu, tetap relevan sebagai kebijakan pendukung, namun efektivitasnya sangat bergantung pada keberhasilan penataan mekanisme pelaksanaan terpadu tersebut.

Dalam kerangka regulasi, diperlukan penguatan dasar hukum yang lebih operasional melalui penetapan Peraturan Presiden sebagai payung pelaksanaan Program P4GN lintas sektor berbasis *outcome*. Perpres diposisikan sebagai instrumen utama karena berfungsi sebagai kerangka hukum nasional yang menyatukan koordinasi lintas kementerian, lembaga, pemerintah daerah, serta aktor nonpemerintah yang relevan. Kedudukannya yang berada di atas regulasi sektoral menjamin konsistensi kebijakan, mencegah fragmentasi antarprogram, dan memberikan arahan strategis pada setiap fase implementasi. Melalui pengaturan tersebut, sasaran RPJMN dijemput secara langsung dengan perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan aksi lintas sektor, sehingga penerjemahan *outcome* nasional ke dalam dokumen perencanaan dan pengendalian kinerja kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah dapat berlangsung secara seragam dan terkoordinasi. Penjabaran lebih lanjut melalui regulasi turunan diperlukan untuk mengatur perencanaan berbasis hasil, pengendalian kinerja lintas sektor, integrasi data, serta evaluasi yang mendorong akuntabilitas kolektif.

Dalam konteks kelembagaan, keharmonisan peran antarpemangku kepentingan menjadi kunci keberhasilan. Bappenas berperan sebagai pengarah dan penjaga konsistensi *outcome* nasional dalam seluruh siklus perencanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan lintas sektor. Kemenko Polhukam mengoordinasikan kebijakan P4GN yang terkait dengan aspek penegakan hukum, keamanan, dan stabilitas nasional, sementara Kemenko PMK mengoordinasikan intervensi pencegahan, rehabilitasi, serta penguatan ketahanan individu, keluarga, dan masyarakat. Pembagian peran ini memastikan pendekatan P4GN berjalan seimbang dan saling melengkapi.

Dalam kerangka tersebut, BNN memegang peran sentral sebagai orkestrator pelaksanaan Program P4GN lintas sektor di tingkat operasional. BNN berfungsi

mengintegrasikan pelaksanaan kebijakan lintas sektor, mengelola data dan informasi narkoba, serta menjembatani kebijakan nasional dengan implementasi di daerah. Peran orkestrasi ini menempatkan BNN sebagai penggerak kolaborasi substantif lintas sektor, sehingga setiap intervensi memiliki kontribusi yang jelas terhadap hasil antara dan *outcome* nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Badan Narkotika Nasional. (2025a). *Pengukuran prevalensi penyalahgunaan narkoba di Indonesia tahun 2025*.
- Badan Narkotika Nasional. (2025b). *Laporan pelaksanaan Rencana Aksi Nasional P4GN periode tahun 2024*.
- Badan Narkotika Nasional. (2025c). *Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tahun 2025*. Deputi Bidang Pencegahan BNN.
- Badan Narkotika Nasional. (2025d). *Indonesia drug report 2025*.
- Badan Narkotika Nasional. (2025e). *Data internal Deputi Bidang Rehabilitasi BNN tahun 2026*. Deputi Bidang Rehabilitasi BNN.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275–294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Jossey-Bass.
- Caulkins, J. P., & Reuter, P. (2010). How drug enforcement affects drug prices. *Crime and Justice*, 39(1), 213–271. <https://doi.org/10.1086/652387>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach*. Routledge.
- Hawkins, J. D., Catalano, R. F., & Miller, J. Y. (1992). Risk and protective factors for alcohol and other drug problems in adolescence and early adulthood: Implications for substance abuse prevention. *Psychological Bulletin*, 112(1), 64–105. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.112.1.64>
- Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba dan Prekursor Narkoba Tahun 2020–2024.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2024). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029*. Kementerian PPN/Bappenas.
- OECD. (2008). *Using results-based management to improve development effectiveness*. OECD.
- OECD. (2019). *Policy coherence for sustainable development 2019: Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*. OECD. <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- OECD. (2020). *Policy evaluation in the public sector*. OECD.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 89 Tahun 2021 Tentang Penjenjangan Kinerja Instansi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.
- Project Management Institute. (2021). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® guide)*. Project Management Institute.

- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2019). *Evaluation: A systematic approach*. SAGE Publications.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- United Nations Development Group. (2011). *Results-based management handbook: Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development at country level*. United Nations Development Group.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). *World drug report 2022*. United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). *World drug report 2023*. United Nations. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>
- W. K. Kellogg Foundation. (2004). *Logic model development guide*. W. K. Kellogg Foundation.
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as a good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In J. P. Connell, A. C. Kubisch, L. B. Schorr, & C. H. Weiss (Eds.), *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts* (pp. 65–92). Aspen Institute.
- World Bank. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. World Bank.