

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya tidak hanya terbatas pada pemenuhan pelayanan dasar yang bersifat administratif semata. Tanggung jawab pemerintah daerah mencakup dimensi yang lebih fundamental yaitu penjagaan stabilitas nasional di tingkat lokal demi keberlangsungan negara. Konsep negara kesejahteraan menempatkan pemerintah sebagai pihak yang memikul beban penuh untuk menjamin keselamatan warganya dari segala bentuk ancaman.¹ Pemerintah daerah dalam konteks ini berfungsi sebagai entitas negara yang wajib hadir melindungi segenap tumpah darah Indonesia di wilayah administratifnya tanpa terkecuali.

Pergeseran paradigma ancaman dari konvensional militer menjadi ancaman nirmiliter yang bersifat asimetris menuntut transformasi peran pemerintah daerah secara radikal. Peredaran gelap narkoba merupakan salah satu ancaman nyata yang memaksa birokrasi daerah mengubah wajah dari sekadar administrator menjadi penjaga ketahanan wilayah.² Transformasi ini mutlak diperlukan mengingat daya rusak narkoba yang mampu menghancurkan struktur sosial

¹ Tareq Jati Pamungkas and Achmad Hariri, "Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Jaminan Sosial Perspektif Welfare State," *Media of Law and Sharia* 3, no. 4 (2022): Hal. 273, <https://doi.org/10.18196/mls.v3i4.15198>.

² Linayati Lestari et al., "Workshop Peningkatan Peran Serta Masyarakat Dalam Rangka Kota Tanggap Ancaman Narkoba Di Kelurahan Muka Kuning Provinsi Kepulauan Riau," *Jurnal Pengabdian Ibnu Sina* 4, no. 2 (2025): Hal. 91, <https://doi.org/10.36352/j-pis.v4i2.1136>.

masyarakat dalam waktu singkat. Birokrasi tidak lagi cukup hanya bekerja dengan standar pelayanan minimum melainkan harus memiliki responsivitas tinggi terhadap bahaya tersembunyi ini.

Urusan pemerintahan umum merupakan klasifikasi urusan yang unik dalam tata kelola pemerintahan daerah karena sifatnya yang melekat pada kedaulatan negara. Urusan ini memiliki karakteristik berbeda dengan urusan pelayanan publik lainnya karena berkaitan langsung dengan pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional.³ Konstruksi hukum ini menegaskan bahwa kepala daerah memiliki beban tugas untuk menjaga kondusivitas wilayah dari gangguan ideologi maupun kejahatan transnasional. Pemerintah daerah tidak bisa menolak tanggung jawab tersebut dengan alasan ketiadaan anggaran atau keterbatasan sumber daya karena sifat urusannya yang mutlak.

Stabilitas nasional tidak akan persisten jika ketahanan lokal terus tergerus oleh penetrasi masif narkoba yang menyerang kehidupan masyarakat. Mengingat keterbatasan sumber daya lembaga pusat di tingkat daerah maka pemerintah daerah memiliki peran penting dan strategis untuk mengeluarkan kebijakan yang menutup ruang gerak peredaran narkoba di wilayahnya.⁴ Sinergi ini krusial karena penanggulangan narkoba tidak mungkin hanya dibebankan pada satu instansi vertikal tanpa intervensi aktif pemerintah daerah.

³ Fikri Hadi, Farina Gandryani, and Fatma Afifah, "Konsep Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014," *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra* 3, no. 2 (2025): Hal. 83, <https://doi.org/10.38156/jihwp.v3i2.324>.

⁴ Heriyanto, "Peran Dan Strategi Pemerintah Daerah Dalam Mencegah Penyalahgunaan Narkotika Di Kalangan Remaja," *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial* 1, no. 3 (2023): Hal. 293, <https://doi.org/10.51903/hakim.v1i3.1258>.

Peran strategis tersebut menuntut adanya instrumen hukum yang jelas agar pelaksana kebijakan memahami batasan tugasnya dengan presisi. Tujuan negara dalam melindungi segenap bangsa hanya dapat terwujud jika aparatur di daerah bergerak dalam koridor hukum yang pasti.⁵ Ketidakjelasan batasan tugas hanya akan melahirkan keraguan bertindak yang berujung pada kekosongan pelayanan publik. Kepastian hukum menjadi syarat mutlak agar setiap rupiah anggaran daerah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya secara administrasi negara.

Dinamika pemerintahan daerah mensyaratkan adanya responsivitas hukum yang cepat terhadap patologi sosial yang terjadi di tengah masyarakat. Narkotika sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) telah merambah masuk hingga ke struktur pemerintahan terkecil di tingkat desa dan kelurahan.⁶ Fenomena ini menunjukkan bahwa benteng pertahanan keluarga dan lingkungan telah berhasil ditembus oleh sindikat peredaran gelap. Situasi darurat ini memerlukan intervensi negara yang tidak biasa-biasa saja melainkan terukur dan sistematis melalui perangkat daerah yang kompeten.

Negara dipaksa untuk hadir tidak hanya melalui penekanan penegakan hukum tetapi juga melalui pendekatan preventif administratif yang sistematis.⁷ Pendekatan

⁵ Dino Rizka Afdhali and Taufiqurrohman Syahuri, "Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum," *Collegium Studiosum Journal* 6, no. 2 (2023): Hal. 556, <https://doi.org/10.56301/csj.v6i2.1078>.

⁶ Andri Saputra, Vinko Rafi Joeda, and Anggi Daman, "Strategi Penegakan Hukum Terhadap Peredaran Gelap Narkotika Dalam Perspektif KUHP Dan UU Narkotika," *Journal of Economic and Management (JEM) Terekam Jejak* 2, no. 1 (2025): Hal. 2, <https://journal.terekamjejak.com/index.php/jem/article/view/292>.

⁷ Indra Jaya et al., "Sosialisasi Bahaya Penyalahgunaan Narkoba Bagi Generasi Muda Desa Sungai Rengit Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyu Asin," *Suluh Abdi* 3, no. 1 (2021): Hal. 6, <https://doi.org/10.32502/sa.v3i1.3882>.

administratif menekankan pada penciptaan ekosistem birokrasi yang mampu melakukan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) melalui regulasi dan pengawasan ketat. Aparatur sipil negara dituntut untuk menjadi teladan sekaligus agen perubahan dalam lingkungan sosialnya. Kehadiran negara harus dirasakan secara nyata oleh masyarakat melalui program-program pencegahan yang efektif dan menyentuh akar masalah.

Pemerintah daerah memegang peran krusial karena institusi inilah yang memiliki jangkauan terdekat dengan basis massa masyarakat biasa. Sumber daya birokrasi daerah memiliki kapasitas potensial untuk melakukan deteksi dini serta pencegahan jika dikelola dengan manajemen pemerintahan yang tepat.⁸ Jangkauan ini menjadi modalitas utama yang tidak dimiliki oleh instansi pusat dalam memetakan kerawanan sosial. Struktur pemerintahan yang menjangkau hingga Rukun Tetangga memungkinkan deteksi dini berjalan lebih optimal dibandingkan aparat penegak hukum.

Keterlibatan aktif pemerintah daerah dalam melakukan deteksi dini serta pencegahan peredaran gelap narkotika bukan merupakan pilihan politik melainkan kewajiban konstitusional yang melekat pada fungsi pemerintahan itu sendiri. Kegagalan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi proteksi dapat dikategorikan sebagai kelalaian negara dalam memenuhi kontrak sosialnya dengan rakyat. Absennya perlindungan negara mencerminkan ketidakmampuan daerah dalam mengelola urusan konkuren yang berkaitan dengan ketentraman dan

⁸ Diah Nurmawati, "Implementasi Kebijakan Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) Dalam Mencegah Konflik Sosial Di Kota Surabaya," *Innovative: Journal Of Social Science Research* 5, no. 2 (2025): Hal. 3076, <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i2.17942>.

ketertiban umum.⁹ Kinerja pemerintah daerah tidak hanya diukur dari pembangunan fisik tetapi juga dari jaminan rasa aman warganya.

Landasan yuridis penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Regulasi ini menetapkan bahwa urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan Presiden yang pelaksanaannya wajib dilakukan oleh perangkat daerah terkait. Yosiko menyoroti ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (PP Perangkat Daerah) yang mewajibkan perangkat daerah bidang kesatuan bangsa dan politik untuk "tetap melaksanakan tugasnya" meskipun aturan pendanaan masih dalam masa peralihan.¹⁰ Ketentuan ini menutup celah bagi perangkat daerah untuk menghindari tanggung jawab dengan alasan kendala teknis karena perintah pelaksanaan tugas tersebut bersifat mengikat secara mutlak.

Kepala daerah beserta perangkat daerah di bawahnya memiliki peran sentral untuk mengambil langkah strategis dalam pengawasan dan pembinaan ideologi masyarakat guna mencegah potensi disintegrasi bangsa.¹¹ Pelaksanaan tugas ini wajib merujuk pada aturan perundang-undangan sehingga tidak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya. Pemerintah Daerah tidak dapat

⁹ Muhammad Sobari, "Ketimpangan Alokasi Anggaran Dan Kegagalan Negara Dalam Urusan Pemerintahan Konkuren," *Kapol.Id*, 2025, <https://kapol.id/ketimpangan-alokasi-anggaran-dan-kegagalan-negara-dalam-urusan-pemerintahan-konkuren/> Diakses pada tanggal 17 November 2025, pukul 21.25 WIB.

¹⁰ Rio Yosiko, "Proses Penganggaran Dalam Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Umum Pada Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Provinsi Sumatera Selatan," *Jurnal Adhikari* 2, no. 4 (2023): Hal. 487, <https://doi.org/10.53968/ja.v2i4.91>.

¹¹ Oktavianus Ghasian Tatipang, Novie R. Pioh, and Herman Nayoan, "Pengawasan Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Terhadap Organisasi Masyarakat Di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro," *Jurnal Governance* 3, no. 1 (2023): Hal. 1, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/governance/article/view/48205/42653>.

menyimpangi regulasi dan menafsirkannya secara bebas sesuai selera politik lokal. Kepatuhan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan menjadi tolok ukur utama validitas tindakan pemerintah.

Legitimasi ini diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024 (Inpres RAN P4GN 2020-2024) yang bersifat instruktif. Regulasi ini menjadi landasan formil yang mewajibkan seluruh elemen pemerintahan daerah untuk melakukan fasilitasi pencegahan narkotika secara terstruktur dan masif tanpa terkecuali.¹² Inpres ini merupakan perintah jabatan yang mengikat seluruh instansi di bawah eksekutif untuk bergerak dalam satu komando. Pengabaian terhadap instruksi ini dapat dikategorikan sebagai bentuk ketidakpatuhan aparatur terhadap pimpinan tertinggi administrasi negara. Kewajiban fasilitasi ini sebelumnya telah ditegaskan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (Permendagri Fasilitasi P4GN).

Kabupaten Bintan merupakan daerah otonom yang memiliki posisi geopolitik sangat strategis karena berbatasan langsung dengan jalur laut internasional. Tingkat kerentanan wilayah ini jauh lebih tinggi dibandingkan daerah pedalaman sehingga

¹² Rachmat Hidayat, Joko Widodo, and Radjikan, "Implementasi Program Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) Di Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur," *PRAJA Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik* 4, no. 5 (2024): Hal. 181, <https://doi.org/10.69957/paob.v4i05.1653>.

membutuhkan instrumen hukum yang spesifik dan responsif.¹³ Jalur perbatasan yang terbuka menjadikan Bintan sebagai pintu masuk favorit bagi penyelundupan narkoba. Kondisi geografis kepulauan juga menyulitkan pengawasan konvensional sehingga memerlukan strategi khusus berbasis kewenangan daerah.

Kerentanan geografis ini menuntut adanya payung hukum daerah yang mampu menjawab kebutuhan pencegahan yang mendesak. Pemerintah daerah tidak bisa hanya mengandalkan aturan nasional yang umum untuk menangani masalah lokal yang khusus. Dibutuhkan regulasi daerah yang mampu menerjemahkan ancaman tersebut menjadi langkah teknis di lapangan. Peraturan daerah menjadi alat vital untuk menjamin ketersediaan anggaran, karena tanpa dasar hukum yang kuat, alokasi dana sering kali tidak dapat dicairkan akibat ketiadaan aturan yang bersifat mewajibkan.¹⁴

Kerentanan geografis tersebut menciptakan urgensi yuridis yang linear dengan amanat dalam Permendagri Fasilitasi P4GN. Pemerintah Kabupaten Bintan sebagai bentuk tindak lanjut regulasi menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 9 Tahun 2022 tentang P4GN (Perda P4GN) berdasarkan Pasal 3 huruf a Permendagri Fasilitasi P4GN. Regulasi ini berfungsi sebagai landasan operasional daerah yang menerjemahkan norma umum dalam Permendagri menjadi norma teknis yang kontekstual dengan kondisi faktual Bintan.

¹³ Dodo, "Ada 10 Kecamatan Di Bintan Jadi Pintu Masuk Narkoba," Batamnews.Co.Id, 2019, <https://www.batamnews.co.id/berita-51136-ada-10-kecamatan-di-bintan-jadi-pintu-masuk-narkoba.html>. Diakses pada tanggal 18 November 2025, pukul 20.42 WIB.

¹⁴ Gloria Stevanie Nauli Sianipar et al., "Keterbatasan Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang Dalam Menangani NAPZA Melalui Rehabilitasi," *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 1 (2025): Hal. 352, <https://doi.org/10.56338/jks.v8i1.6723>.

Konstruksi pengaturan dalam Perda tersebut mengatur pembagian tugas pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah agar tidak terjadi tumpang tindih. Pasal 12 ayat (1) Perda P4GN menyatakan bahwa pelaksanaan fasilitasi P4GN dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah bidang kesatuan bangsa dan politik. Ketentuan pasal ini sangat fundamental karena menunjuk subjek hukum yang bertanggung jawab secara spesifik. Penunjukan ini secara otomatis membebaskan tanggung jawab jabatan kepada institusi tersebut untuk bertindak aktif.

Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Badan Kesbangpol) diberikan kewenangan untuk bertindak sebagai *leading sector* dalam koordinasi fasilitasi upaya pencegahan narkoba.¹⁵ Kamus Hukum mendefinisikan kewenangan sebagai kekuasaan yang sah serta hak untuk memerintah atau bertindak yang dimiliki oleh seseorang berdasarkan aturan hukum. Definisi ini menegaskan bahwa status Kesbangpol sebagai koordinator bukanlah tugas tambahan yang bersifat sukarela melainkan tugas hukum yang memiliki konsekuensi yuridis. Kesbangpol harus menjadi motor penggerak utama birokrasi daerah dalam perang melawan narkoba.

Beban kerja yang diamanatkan Pasal 3 Perda P4GN mencakup ruang lingkup yang sangat luas mulai dari pencegahan hingga rehabilitasi. Badan Kesbangpol sebagai poros koordinasi memikul konsekuensi logis berupa tuntutan kompetensi aparatur yang luar biasa untuk mengeksekusi amanat tersebut. Kompetensi ini

¹⁵ Rosenna Sihalo, Tengku Irmayanti, and Hatta Ridho, "Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2019 Oleh Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Provinsi Sumatera Utara," *PERSPEKTIF* 12, no. 1 (2023): Hal. 321, <https://doi.org/10.31289/perspektif.v12i1.8608>.

mutlak diperlukan karena terminologi "fasilitasi" dalam hukum administrasi negara harus dimaknai sebagai penyediaan dukungan sistem dan regulasi yang konkret.

Kesbangpol yang secara tugas pokok menangani urusan politik dan ideologi kini harus memainkan peran teknis spesialis dalam isu narkoba yang kompleks. Potensi disorientasi pelaksanaan tugas sangat besar jika tidak didukung oleh pemahaman kewenangan yang kuat dari setiap pegawai. Zalukhu dalam penelitiannya mengungkap fakta empiris bahwa ketidakmampuan pegawai dalam menguasai bidang kerjanya berdampak langsung pada kegagalan menjalankan tugas sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.¹⁶ Ketidaksiapan sumber daya manusia ini menjadi hambatan tersembunyi yang dapat menggagalkan tujuan regulasi meskipun aturan hukumnya sudah ideal.

Tindakan pemerintahan yang didasarkan pada Peraturan Daerah secara teoretis merupakan manifestasi dari tugas pemerintahan yang sah. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki legitimasi yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷ Legitimasi ini mutlak diperlukan agar tindakan tersebut memiliki kekuatan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi negara. Setiap rupiah anggaran yang dikeluarkan berpotensi menjadi temuan kerugian negara jika tidak memiliki dasar bertindak yang sah.

¹⁶ Mapyanis Zalukhu, Desna Aromatica, and Fatia Fatimah, "Pengaruh Tugas Pokok Dan Fungsi Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai," *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik* 8, no. 1 (2023): Hal. 100, <https://doi.org/10.25077/jakp.8.1.98-110.2023>.

¹⁷ Galang Asmara et al., *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Rajawali Printing, 2025), Hal. 137.

Harapan hukum (*das sollen*) dari regulasi ini adalah terciptanya birokrasi yang responsif dan memiliki kepastian hukum dalam koordinasi fasilitas. Pemerintah Kabupaten Bintan melalui Kesbangpol seharusnya mampu menerjemahkan tugas koordinatif tersebut menjadi tindakan konkret yang efektif. Tindakan tersebut harus tetap berada dalam koridor kepatuhan terhadap hukum administrasi negara agar tidak cacat prosedur. Ukuran keberhasilan bukan hanya pada penyerapan anggaran melainkan pada konsistensi pelaksanaan rencana kerja yang telah disusun secara legal.

Konstruksi ideal membayangkan pemerintah daerah bertindak proaktif dalam penanganan narkoba. Realitas empiris (*das sein*) di lapangan justru menunjukkan kompleksitas kondisi darurat narkoba. Data statistik menunjukkan tren makro tindak pidana narkoba di Bintan. Tabel berikut memperlihatkan data tindak pidana narkoba yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) setiap tahun dalam publikasi Kabupaten Bintan Dalam Angka.

Tabel 1.1. Data Tindak Pidana Narkoba di Kabupaten Bintan 2021-2025

Tahun	Jumlah Tindak Pidana	Tren Kasus Per tahun
2021	26 Kasus	Penurunan 6 kasus (-18,75%) dari tahun 2020
2022	28 Kasus	Kenaikan 2 kasus (+7,69%) dari tahun 2021
2023	29 Kasus	Kenaikan 1 kasus (+3,57%) dari tahun 2022
2024	35 Kasus	Kenaikan 6 kasus (+20,69%) dari tahun 2023
2025	27 Kasus	Penurunan 8 kasus (-22,86%) dari tahun 2024

Sumber: Kabupaten Bintan Dalam Angka, BPS (Data diolah Peneliti, 2026)

Data statistik tindak pidana narkoba di Kabupaten Bintan memperlihatkan kondisi fluktuatif dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Catatan Badan Pusat Statistik menunjukkan angka kejahatan narkoba sebanyak 26 kasus pada tahun

2021. Angka ini mengalami kenaikan menjadi 28 kasus pada tahun 2022 dan meningkat kembali menjadi 29 kasus pada tahun 2023. Lonjakan kasus cukup tinggi terjadi pada tahun 2024 dengan jumlah mencapai 35 kasus sebelum akhirnya menurun menjadi 27 kasus pada tahun 2025. Pergerakan angka statistik ini murni mengonfirmasi bahwa Kabupaten Bintan merupakan wilayah yang sedang menghadapi tantangan nyata terkait masalah kejahatan penyalahgunaan maupun peredaran gelap narkoba.

Fluktuasi angka kejahatan pada data statistik tersebut tidak berdiri sendiri sebagai angka tunggal di lapangan. Pergerakan angka kasus sangat dipengaruhi oleh intensitas operasi penindakan hukum yang dijalankan aparat penegak hukum secara berkala. Kenaikan atau penurunan jumlah kasus yang tercatat lebih banyak mencerminkan keaktifan kegiatan razia dan penangkapan oleh kepolisian maupun Badan Narkotika Nasional (BNN). Data statistik tersebut sejatinya merupakan potret hasil penindakan yang dipengaruhi faktor eksternal penegakan hukum.

Tingginya angka penindakan hukum oleh aparat menjadi indikator logis bahwa sistem pencegahan yang mencegah tindakan sebelum menjadi tindak pidana belum berjalan maksimal. Penindakan pidana secara yuridis merupakan wewenang mutlak aparat penegak hukum pusat sehingga pemerintah daerah tidak memiliki porsi untuk melakukan penangkapan. Namun maraknya kasus kejahatan yang harus ditindak membuktikan adanya celah besar pada fungsi pencegahan sosial di tengah masyarakat. Kegagalan sistem pencegahan ini jauh lebih relevan untuk diteliti dari sudut pandang tata kelola pemerintahan daerah karena penanggulangan di awal menjadi tanggung jawab langsung pemerintah lokal.

Upaya pencegahan narkoba di daerah melibatkan struktur birokrasi yang cukup luas dengan keberadaan instansi vertikal seperti BNN. Posisi BNN secara kelembagaan memang lebih tinggi dalam struktur penanganan narkoba secara nasional. Namun penelitian ini secara khusus mengisolasi peran Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Bintan. Alasan utamanya adalah karena Badan Kesatuan Bangsa dan Politik ditunjuk langsung oleh Peraturan Daerah sebagai poros utama fasilitasi P4GN untuk membantu Bupati Bintan. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik bertindak sebagai motor penggerak birokrasi daerah yang menjembatani kebijakan kepala daerah dengan seluruh instansi terkait sebagai koordinator fasilitasi P4GN. Peran koordinasi terhadap fasilitasi P4GN membantu berjalannya fasilitas yang dapat dimanfaatkan serta memberikan hasil yang efektif pula.

Tabel 1.2. Matriks Hierarki Regulasi Kewenangan P4GN

Tingkatan Regulasi	Instrumen Hukum	Cakupan Kewenangan
Landasan Regulasi Nasional	Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014	Membagi urusan yustisi sebagai urusan absolut pusat serta menetapkan pencegahan narkoba sebagai bagian urusan konkuren wajib pelayanan dasar dan urusan pemerintahan umum.
Turunan Operasional Pusat	Inpres Nomor 2 Tahun 2020 & Permendagri Nomor 12 Tahun 2019	Memberikan instruksi fasilitasi P4GN kepada pemerintah daerah serta memerintahkan pembentukan Tim Terpadu dan Rencana Aksi Daerah.
Landasan Regulasi Lokal	Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 9 Tahun 2022	Dasar hukum daerah dan menunjuk Badan Kesbangpol Kabupaten Bintan sebagai koordinator fasilitasi P4GN.

Sumber: Data diolah Peneliti, 2026

Matriks di atas memperlihatkan pemisahan tegas antara kewenangan umum pemerintah daerah dengan tugas teknis milik Badan Kesbangpol. Pembentukan Peraturan Daerah telah memberikan payung hukum lokal yang sah bagi fasilitasi P4GN di Kabupaten Bintan. Ketentuan aturan ini memperjelas peran Badan Kesbangpol sebagai poros utama dalam mengoordinasikan kegiatan P4GN di daerah Kabupaten Bintan.

Hambatan dalam pelaksanaan fasilitasi di lapangan harus diposisikan secara objektif. Kendala internal pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik merupakan salah satu pemicu spesifik dari belum optimalnya kegiatan pencegahan. Kondisi ini tidak boleh dijadikan alasan tunggal atas pergerakan kasus narkoba karena faktor eksternal seperti operasi penindakan dan kerentanan wilayah juga turut memengaruhi kondisi di lapangan.

Temuan awal observasi memperburuk kondisi faktual dengan mengindikasikan pelaksanaan fungsi koordinasi fasilitasi yang terjebak pada rutinitas administratif semata. Kegiatan yang difasilitasi cenderung bersifat repetitif seperti sosialisasi satu arah di gedung pertemuan yang dihadiri peserta yang meskipun berbeda namun belum memberi manfaat yang nyata. Evaluasi dampak pasca kegiatan yang menunjukkan bahwa dilakukannya untuk mengukur efektivitas program terhadap perubahan perilaku masyarakat juga tidak terlihat. Pelaksanaan kegiatan ini mengindikasikan ketidaksinkronan dengan target kinerja yang terukur dalam dokumen perencanaan.

Target sasaran kegiatan sering kali tidak didasarkan pada peta kerawanan narkoba yang akurat dan berbasis data intelijen yang mutakhir. Daerah pesisir dan

pulau kecil yang merupakan zona merah penyelundupan justru sering luput dari jangkauan program fasilitasi pemerintah. Keberadaan jalur tikus di wilayah tersebut membuktikan lemahnya sistem pengawasan yang seharusnya dikoordinasikan secara ketat.¹⁸ Ketidaktepatan sasaran ini berpotensi melanggar prinsip efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pelaksanaan kegiatan P4GN terindikasi belum memiliki pola yang baku sesuai standar dokumen perencanaan daerah. Indikasi ketiadaan pedoman teknis tertulis menyebabkan tindakan aparat di lapangan sangat bergantung pada inisiatif subjektif pimpinan saat itu. Ketidakpastian prosedur ini membuka peluang terjadinya ketidakkonsistenan dalam pelayanan publik kepada masyarakat luas. Kegiatan menjadi bergantung pada ketersediaan anggaran sisa bukan sebagai prioritas utama yang terencana secara sistematis.

Anggaran daerah sering kali terserap habis untuk kegiatan yang sifatnya formalitas dan minim dampak nyata terhadap penurunan prevalensi narkoba. Laporan pertanggungjawaban kegiatan kerap berfokus pada kelengkapan administratif keuangan daripada substansi keberhasilan program itu sendiri. Kondisi seperti itu dapat melanggar prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penggunaan uang negara. Kepatuhan administrasi menjadi sebatas kepatuhan mencatat pengeluaran bukan kepatuhan mencapai tujuan peraturan perundang-undangan.

¹⁸ Tinta Jurnalis News Redaksi, "Bongkar Muat Ilegal Di Pelabuhan Tikus Gentong Tanjung Uban-Bintan Rugikan Negara, Bakamla RI Diharapkan Bertindak," Tintajurnalisnews.Co.Id, 2025, <https://tintajurnalisnews.co.id/bongkar-muat-ilegal-di-pelabuhan-tikus-gentong-tanjung-uban-bintan-rugikan-negara-bakamla-ri-diharapkan-bertindak/> Diakses pada tanggal 18 November 2025, pukul 21.12 WIB.

Sikap pasif birokrasi sangat berbahaya dalam konteks penanganan narkoba yang modus operandinya berkembang sangat cepat dan canggih. Potensi terjadinya tindakan eksekutif atau melampaui aturan juga terbuka lebar ketika aparat bertindak tanpa panduan dokumen perencanaan yang jelas. Gejala disfungsi birokrasi terlihat ketika aturan hukum hanya indah di atas kertas namun tumpul dalam implementasi nyata. Perda yang seharusnya menjadi pedoman bertindak justru berpotensi menjadi dokumen mati yang tidak memiliki kekuatan operasional.

Kesenjangan mencolok antara instrumen hukum dengan hasil di lapangan menunjukkan adanya masalah mendasar dalam kepatuhan administratif institusi. Masalah utamanya bukan sekadar anggaran tetapi ketidakmampuan aparat menerjemahkan tugas koordinasi fasilitasi menjadi tindakan hukum yang sah. Diskoneksi terjadi antara tujuan pembentukan Perda dengan praktik birokrasi sehari-hari yang kaku dan prosedural. Penelusuran lebih jauh diperlukan untuk melihat apakah regulasi terkait benar-benar dijadikan pedoman atau hanya dokumen pelengkap semata.

Kekosongan pengetahuan dalam penelitian ini terlihat dari keterbatasan tiga fokus penelitian terdahulu. Kajian awal skripsi oleh Shandy Hasyim dan Ahmad Ilham Fili berfokus pada evaluasi teknis operasional dan kesejahteraan sosial. Kedua penelitian tersebut membatasi diri pada identifikasi hambatan sosiologis di lapangan. Penelitian selanjutnya oleh Sheli Marcelina membedah persoalan kewenangan menggunakan kacamata hukum Islam. Ketiga kajian tersebut sama sekali belum menguji legalitas tindakan birokrasi berdasarkan hukum positif. Penelitian ini hadir untuk mengukur validitas yuridis tugas Kesbangpol secara

spesifik. Analisis ini menggunakan parameter hukum administrasi negara untuk membedah anatomi aturan dan ketersediaan dokumen perencanaan. Indikator kepatuhan dokumen ini merupakan aspek krusial yang mengonfirmasi legalitas tindakan pemerintahan.

Penelitian ini mencoba masuk ke ruang yang belum terjamah dengan membedah birokrasi Kesbangpol menggunakan pisau analisis Teori Kewenangan. Philipus M. Hadjon menekankan pentingnya perlindungan hukum bagi rakyat melalui penerapan asas pemerintahan yang baik sebagai pengendali tindakan penguasa.¹⁹ Tindakan pemerintah yang cacat prosedur harus dapat diuji validitasnya menggunakan parameter hukum yang objektif. Parameter objektif tersebut adalah konsistensi tindakan aparatur terhadap dokumen perencanaan yang sah secara hukum.

Celah terdalam yang menjadi fokus studi ini adalah ketiadaan evaluasi yuridis terhadap kepatuhan Kesbangpol pada dokumen perencanaan daerah yang dimilikinya. Penelitian ini menggunakan dokumen pelaporan sebagai alat uji utama untuk mengukur pelaksanaan tugas tersebut. Kepatuhan terhadap aturan main menjadi indikator utama dalam menilai validitas koordinasi fasilitasi P4GN di daerah. Klaim keberhasilan atau kegagalan pemerintah daerah tidak memiliki dasar pembuktian yang kuat tanpa pengujian terhadap dokumen ini.

Ketidakjelasan dalam memahami tugas berpotensi melahirkan dua bentuk maladministrasi sekaligus dalam tubuh birokrasi pemerintahan. Bentuk pertama

¹⁹ Ade Kosasih, John Kenedi, and Imam Mahdi, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia* (Bengkulu: Penerbit Vanda, 2017), Hal. 7.

adalah pengabaian kewajiban hukum di mana aparaturnya tidak melaksanakan apa yang diperintahkan oleh regulasi. Bentuk kedua adalah kelalaian administratif di mana tindakan dilakukan tanpa dasar perencanaan yang matang dan terukur.²⁰ Penyimpangan ini merugikan kepentingan publik yang berhak mendapatkan perlindungan negara dari bahaya narkoba.

Urgensi penelitian terletak pada upaya pencegahan maladministrasi dalam birokrasi daerah yang menangani isu krusial seperti narkoba. Pembiaran terhadap ketidakjelasan implementasi tugas akan melanggengkan inefisiensi anggaran dan menciptakan ketidakpastian hukum di daerah. Kepercayaan publik terhadap keseriusan pemerintah daerah akan runtuh jika kondisi ini dibiarkan berlarut-larut tanpa koreksi yang berarti. Kepastian hukum diperlukan untuk mengetahui apakah kenaikan angka kasus narkoba disebabkan oleh faktor eksternal atau justru karena kegagalan internal birokrasi.

Kesenjangan mencolok antara instrumen hukum ideal (*das sollen*) dengan inefektivitas penerapan operasional (*das sein*) melahirkan urgensi kajian. Keadaan empiris ini menuntut adanya evaluasi parameter kepatuhan hukum administrasi birokrasi daerah secara menyeluruh. Hasil penelitian kelak sangat diharapkan menjadi landasan koreksi yuridis bagi pemerintah daerah untuk menata ulang mekanisme fasilitasi institusional. Penataan tata kelola pemerintahan mutlak harus dilakukan agar birokrasi mematuhi rel hukum administrasi negara secara benar.

²⁰ Dian Mustika Intan, "Mengenal Maladministrasi," Ombudsman.Go.Id, 2021, <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--mengenal-maladministrasi> Diakses pada tanggal 17 November 2025, pukul 21.39 WIB.

Rekomendasi kajian kelak tidak sekadar bersifat teknis melainkan wajib menyentuh aspek fundamental legitimasi tindakan administrasi daerah. Pengujian kepatuhan administrasi ini direpresentasikan melalui skripsi berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bintan tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (Studi Kewenangan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Bintan).” Kebutuhan untuk mendudukan kembali parameter legalitas kewenangan menjadikan studi administratif ini sangat signifikan secara akademik.

1.2. Rumusan Masalah

Penelitian ini difokuskan untuk menganalisis problematika hukum dalam tataran normatif dan empiris. Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan hukum dalam penelitian ini diformulasikan menjadi 2 pertanyaan, yakni:

- a. Bagaimana kewenangan Badan Kesbangpol Kabupaten Bintan berdasarkan Perda P4GN?
- b. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Badan Kesbangpol dalam P4GN di Kabupaten Bintan?

1.3. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah diformulasikan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Menguraikan kewenangan Badan Kesbangpol Kabupaten Bintan berdasarkan Perda P4GN serta menegaskan sumber dan sifat kewenangan P4GN.
- b. Menganalisis pelaksanaan kewenangan Badan Kesbangpol Kabupaten Bintan dalam P4GN berdasarkan dokumen perencanaan dan realitas empiris.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan, baik dalam tataran teoritis maupun dalam tataran praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam memperkaya literatur mengenai penerapan kewenangan pemerintahan. Kajian ini memberikan perspektif akademis baru mengenai hubungan antara kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan dengan administrasi meliputi instrumen perencanaan dan pelaporan di daerah. Secara spesifik penelitian ini hendak menjelaskan bagaimana sebuah amanat regulasi dari pusat seharusnya diterjemahkan secara teknis ke dalam dokumen perencanaan maupun pelaporan di daerah agar pelaksanaan kewenangan

tersebut memiliki validitas hukum dan tidak sekadar menjadi formalitas administratif semata.

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi dokumen evaluasi yuridis bagi Pemerintah Kabupaten Bintan, khususnya Badan Kesbangpol dan Bupati Bintan untuk menilai kesiapan instrumen perencanaan dan pelaporan dalam mendukung implementasi Perda P4GN. Temuan dari kajian ini dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk menyinkronkan kembali antara kewajiban yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan dengan ketersediaan dokumen perencanaan, pelaporan serta aksi strategis di lapangan, sehingga potensi ketidakefektifan program akibat ketidaklengkapan tugas dan laporan yang terukur dapat diperbaiki di masa mendatang.

b. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi baik secara normatif maupun empiris bagi studi lanjutan yang mengkaji kewenangan pemerintah dan implementasi serta efektivitas peraturan daerah di wilayah kepulauan atau perbatasan yang memiliki kerentanan spesifik. Selain itu hasil penelitian ini menyediakan kerangka analisis bagi studi hukum administrasi yang ingin membedah kinerja birokrasi melalui pendekatan kepatuhan terhadap regulasi maupun kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan menjadi sarana pendidikan hukum yang membuka wawasan publik mengenai batasan kewenangan pemerintah daerah dalam penanganan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Wawasan yang terbuka karena penelitian membuat masyarakat dapat memahami bahwa peran pemerintah daerah melalui Kesbangpol adalah sebagai koordinator fasilitasi P4GN yang administratif, bukan sebagai aparat penegak hukum, sehingga partisipasi dan pengawasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah dapat dilakukan secara proporsional sesuai dengan aturan yang berlaku.

