

## BAB 1: PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Penyalahgunaan narkoba telah menjadi masalah serius yang mengancam seluruh lapisan masyarakat. Narkoba telah merambah ke seluruh wilayah, baik perkotaan maupun pedesaan. Penyebaran yang meluas berdampak buruk secara signifikan terhadap kesehatan masyarakat dan masa depan bangsa. Narkoba merupakan zat adiktif yang tidak hanya merusak kesehatan fisik dan mental, tetapi juga menimbulkan berbagai masalah sosial.<sup>(1)</sup>

Laporan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) tahun 2024 menunjukkan peningkatan signifikan dalam konsumsi narkoba global dalam satu dekade terakhir. Data mencatat terdapat 292 juta pengguna narkoba di dunia pada tahun 2022 yang menunjukkan peningkatan 20% dari dekade sebelumnya.<sup>(2)</sup> Hasil survei Badan Narkotika Nasional (BNN) dan Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) tahun 2023 menunjukkan penurunan prevalensi penyalahgunaan narkoba di Indonesia, tetapi jumlah pengguna masih mencapai 3,33 juta jiwa sehingga permasalahan ini tidak dapat disepelekan.<sup>(3)</sup>

Data Provinsi Sumatera Barat dalam Angka 2024 menunjukkan peningkatan kasus narkoba yang signifikan dalam lima tahun terakhir, dengan uraian 826 kasus pada 2019, 874 kasus pada 2020, 960 kasus pada 2021, dan 1.162 kasus pada 2022, serta 1.273 kasus pada 2023.<sup>(4)</sup> Sumatera Barat menempati peringkat keenam secara nasional dan keempat di Pulau Sumatera dalam kasus penyalahgunaan narkoba pada tahun 2023, dengan jumlah pengguna mencapai 65.000 jiwa.<sup>(5)</sup> Analisis Kepolisian Daerah Sumatera Barat menunjukkan bahwa Kota Padang sebagai pusat ekonomi dan aktivitas sosial menjadikan kota ini sebagai salah satu target utama dalam peredaran

dan penyalahgunaan narkoba, didukung dengan data tahun 2020 yang mencatat 173 kasus dengan 224 tersangka di wilayah tersebut.<sup>(6)</sup>

Permasalahan narkoba sebagaimana dipaparkan di atas, jika tidak dilakukan penanganan serius akan memberi dampak yang lebih buruk, di antaranya penyalahgunaan narkoba dapat meningkat signifikan, hancurnya generasi muda dari berbagai kalangan, dan menyebarnya penyakit menular seperti HIV/AIDS dan virus hepatitis karena penggunaan jarum suntik secara bergantian, di mana hingga saat ini obat untuk penanganan HIV/AIDS belum ditemukan, serta masih banyak dampak buruk lainnya.<sup>(7)</sup> Namun, faktanya korban penyalahgunaan narkoba masih tetap ada, bahkan dengan kecenderungan kasus yang meningkat. Oleh sebab itu, dibutuhkan kesadaran seluruh pihak terkait untuk melakukan rencana penanganan yang baik.

Tindakan tidak hanya sebatas penghentian penggunaan narkoba, tetapi turut melakukan optimalisasi rehabilitasi melalui pembinaan kepada pecandu narkoba.<sup>(8)</sup> Hal ini sesuai dengan arahan Presiden dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (RAN P4GN), salah satu upaya yang harus dilakukan untuk memberantas masalah narkoba adalah dengan meningkatkan kapasitas dan kemudahan akses terhadap layanan rehabilitasi bagi para korban penyalahgunaan narkoba.<sup>(9)</sup> Rehabilitasi dipilih bukan hanya karena keterbatasan kapasitas Lapas, tetapi juga karena pendekatan ini dianggap lebih efektif dalam mengubah perilaku pengguna narkoba dibandingkan dengan hukuman pidana.<sup>(10)</sup>

*World Drug Report 2017* menunjukkan bahwa krisis ketergantungan narkoba diperparah oleh terbatasnya akses pengguna terhadap layanan rehabilitasi, sehingga hanya satu dari enam pengguna yang dapat mengikuti program pemulihan.<sup>(11)</sup> Akses terhadap layanan rehabilitasi di Indonesia masih sangat tidak merata, dipengaruhi oleh

beragam faktor seperti geografis, ekonomi, dan sosial.<sup>(12)</sup> RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) menetapkan target rehabilitasi sekitar 27.000 penyalah guna narkoba per tahun. Namun, arahan Presiden sejak 2015 mengamanatkan rehabilitasi sebanyak 100.000 penyalah guna narkoba setiap tahun. Relevansi tugas BNN sebagai *leading sector* P4GN mengharuskan mendekati target tersebut, hingga 2022 realisasi masih jauh di bawah target. BNN menjalankan rehabilitasi pada sekitar 12.570 orang tahun 2020, 11.290 tahun 2021, dan 13.374 tahun 2022.<sup>(13)</sup> Sepanjang tahun 2024, BNN melalui Deputi Bidang Rehabilitasi telah merehabilitasi 13.852 penyalah guna narkoba dari total 40.900 individu yang mengakses layanan pemulihan di Indonesia. Jika dibandingkan dengan angka prevalensi penyalah guna narkoba nasional tahun 2023, yang mencapai 3,3 juta jiwa, jumlah penyalah guna narkoba yang mengakses layanan rehabilitasi tergolong sangat sedikit.<sup>(14)</sup>

Rehabilitasi telah ditetapkan sebagai alternatif hukuman sebagaimana ditetapkan dalam pasal 103 UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, tetapi faktanya pencegahan para pecandu untuk kembali pada kebiasaan buruknya masih belum berjalan efektif bahkan pecandu semakin parah dengan menjadi pengedar. Pelaksanaan rehabilitasi juga menghadapi kendala terkait kurangnya standar yang jelas, contohnya penentuan status pengguna atau korban sering kali subjektif, durasi rehabilitasi tidak memiliki acuan yang pasti, dan pilihan antara rawat jalan atau rawat inap juga tidak diatur secara baku.<sup>(15)</sup>

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang narkoba pada Pasal 54 mewajibkan setiap pecandu atau korban penyalahgunaan narkoba untuk mengikuti program rehabilitasi medis dan sosial.<sup>(16)</sup> Dengan adanya program rehabilitasi dapat membantu para pecandu untuk terlepas dari ketergantungan zat adiktif sehingga dapat

meningkatkan derajat kesehatan dan memperbaiki status sosial yang lebih baik saat kembali ke tengah masyarakat.<sup>(17)</sup> Sebagai bentuk pengimplementasian undang-undang, pemerintah telah menyediakan akses layanan rehabilitasi komprehensif bagi seluruh pecandu, penyalah guna, dan korban penyalahgunaan narkoba melalui berbagai fasilitas salah satunya Institusi Penerima Wajib Lapor (IPWL).<sup>(18)</sup>

Tujuan dari penyelenggaraan IPWL, yaitu memenuhi hak pecandu narkoba dalam mendapatkan pengobatan dan/atau perawatan, mengikutsertakan orang tua, wali, keluarga, dan masyarakat dalam meningkatkan tanggung jawab terhadap pecandu narkoba, dan memberikan bahan informasi bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan di bidang P4GN.<sup>(19)</sup> Pada pelaksanaannya, cakupan layanan rehabilitasi yang ada saat ini, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat masih relatif sangat kecil sehingga angka prevalensi penyalahgunaan NAPZA masih dimungkinkan akan terus meningkat, baik dari pengguna NAPZA yang lama maupun pengguna NAPZA baru.<sup>(20)</sup>

Laporan Kinerja BNNP Sumatera Barat Tahun 2023 memuat bahwa peningkatan aksesibilitas dan kemampuan fasilitas layanan rehabilitasi narkoba diwujudkan salah satunya melalui indikator jumlah lembaga rehabilitasi yang memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) di wilayah provinsi. BNN memiliki target 2 lembaga dari indikator tersebut. Berdasarkan hasil *monitoring* dan evaluasi yang dilakukan petugas rehabilitasi BNN Provinsi Sumatera Barat, lembaga yang memenuhi SPM di wilayah Provinsi Sumatera Barat adalah Yayasan Karunia Insani Cabang Sumbar dan Klinik Intan Sari, artinya target indikator sudah terpenuhi.<sup>(21)</sup> Namun, meskipun target jumlah lembaga rehabilitasi yang memenuhi SPM sudah tercapai, tetapi kasus narkoba terus mengalami peningkatan yang signifikan dalam lima tahun terakhir dan masih banyak ditemukan permasalahan pada efektivitas IPWL,



di antaranya keterbatasan sumber daya (manusia, keuangan, dan infrastruktur), kompetensi tenaga rehabilitasi yang belum sepenuhnya memenuhi standar, evaluasi efektivitas rehabilitasi di IPWL yang belum optimal, dan sebagainya.<sup>(22)</sup>

Pelaksanaan rehabilitasi di IPWL masih menghadapi sejumlah kendala. Rendahnya kesadaran masyarakat, minimnya sosialisasi, dan adanya penyalahgunaan kartu menjadi faktor penghambat keberhasilan program. Selain itu, kurangnya pemantauan dan minimnya upaya untuk mencegah penggunaan Narkotika, Alkohol, Psikotropika, dan Zat Adiktif lainnya (NAPZA) kembali setelah pulih (*relapse*) pada program rawat jalan turut menjadi permasalahan. Berbagai permasalahan lainnya, yaitu rendahnya kepercayaan korban terhadap kerahasiaan data sehingga tidak dipidana, keterbatasan dana dan sumber daya untuk mengadakan pelatihan bagi korban dalam proses rehabilitasi sehingga menjadikan korban sulit memperoleh pekerjaan. Hal tersebut dikarenakan minimnya keterampilan dan riwayat sebagai mantan pengguna narkoba. Pelaksanaan rehabilitasi di IPWL, belum memiliki SOP dan kesamaan metode rehabilitasi yang di kelola oleh IPWL yang bekerja sama bersama BNN maupun secara mandiri, selain itu, kompetensi tenaga rehabilitasi baik medis maupun sosial belum memenuhi standar kompetensi pelaksanaan rehabilitasi.<sup>(23)</sup>

Data Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat tahun 2024 mengungkapkan bahwa terdapat 37 institusi yang ditunjuk sebagai IPWL dan telah melakukan rehabilitasi medis terhadap 487 penyalah guna NAPZA hingga September 2024. Distribusi penyalah guna yang menjalani rehabilitasi medis di IPWL Sumatera Barat tidak merata sehingga sebagian besar IPWL tidak memiliki pasien rehabilitasi.<sup>(24)</sup>

Penelitian sebelumnya terkait efektivitas IPWL yang dilakukan oleh Irin Trifebriana dan Ida Farida tahun 2024 mengungkapkan bahwa pelaksanaan program rehabilitasi di IPWL Lampung menunjukkan hasil yang belum optimal dalam

pencapaian target dan adaptasi terhadap perubahan, meskipun dapat mencapai kepuasan kerja pegawai. Program ini terkendala karena kurangnya sosialisasi ke masyarakat dan pelatihan bagi pegawai. Untuk meningkatkan efektivitas, perlu diperkuat sosialisasi dan pelatihan serta evaluasi berkala.<sup>(23)</sup> Penelitian serupa oleh Muhammad Farid Yuanda dan Dasman Lanin tahun 2020 mendapatkan hasil bahwa IPWL Agam Solid dapat beradaptasi dengan berbagai karakter peserta rehabilitasi dan memberikan program yang sesuai untuk masing-masing individu. Kepuasan kerja dan tanggung jawab lembaga juga baik. Namun, lembaga ini belum mencapai target rehabilitasi karena kurangnya pelaporan diri dari korban dan keterbatasan fasilitas seperti pelatihan dan peralatan medis. Secara keseluruhan, kinerja IPWL Agam Solid masih terkendala oleh kurangnya sumber daya.<sup>(25)</sup>

Setelah melakukan wawancara mendalam pada kegiatan survei awal bersama Kepala Bidang Rehabilitasi BNNP Sumatera Barat (Sumbar), pihak BNNP menyampaikan bahwa terdapat beberapa persoalan dalam IPWL seperti tumpang tindih dalam pelaksanaan rehabilitasi. BNN bertugas untuk meningkatkan kemampuan lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial pecandu Narkotika, sementara Kemenkes turut menjalankan Program IPWL sehingga timbul tumpang tindih dalam pelaksanaan. Untuk itu, BNNP mengupayakan langkah koordinasi selaku *leading* institusi. Selain itu, masyarakat/pengguna narkoba harus melaporkan diri untuk mendapatkan rehabilitasi, tetapi persoalannya tidak terdapat pelaksana rehabilitasi dikarenakan sudah berpindah lokasi dan belum tentu berjalan. Permasalahan sosial lainnya, yaitu masyarakat tidak akan melaporkan penggunaan narkoba jika tidak dibujuk terlebih dahulu. Oleh sebab itu, kebanyakan IPWL tidak berjalan.

Pihak BNNP Sumbar merekomendasikan agar penelitian dilakukan di Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat disebabkan beberapa alasan. Pertama, yayasan

ini menjadi salah satu IPWL yang masih berjalan dari keseluruhan IPWL Kemensos yang ada di Kota Padang. Hal ini didukung dengan pernyataan pihak Dinas Sosial (Dinsos) bahwa terdapat tiga IPWL di Kota Padang, yaitu Pelita Jiwa Insani, Karunia Insani, dan Suci Hati. Yayasan yang paling banyak bergerak, yaitu Karuni Insani dan Pelita Jiwa Insani, sementara untuk Yayasan Suci Hati seperti tidak berjalan lagi dikarenakan tidak adanya pasien. Jika dibandingkan dengan Pelita Jiwa Insani, pihak Dinsos turut menyarankan Yayasan Karunia Insani karena lebih fokus pada rehabilitasi Narkoba, sedangkan Pelita Jiwa Insani berfokus ke berbagai jenis rehabilitasi. Kedua, terdapat Tanda Daftar Lembaga dari Kementerian Sosial (Kemensos) terkait Yayasan Karunia Insani sebagai lembaga yang menjalankan rehabilitasi. Yayasan ini juga termasuk ke dalam lembaga rehabilitasi yang telah memperoleh Sertifikat Penghargaan dalam Program Prioritas Nasional Standardisasi Penyelenggaraan Layanan Rehabilitasi Bagi Penyalah Guna Narkotika dengan SNI 8807:2022 dari BNN RI pada akhir tahun 2023 dan ditetapkan sebagai Rehabilitasi Sosial Rawat Inap Tipe III.<sup>(26)</sup> Jika ditinjau dari tujuh lembaga IPWL yang ada di Sumatera Barat, yaitu Yayasan Pelita Jiwa Insani, Sahabat Suci Hati, Ganggam Soladiritas Agam, New Padoe Jiwa, Karunia Insani, Generasi Muda Payakumbuh, dan Ar-rahman, hanya Yayasan Karunia Insani yang telah memiliki SNI dan termasuk dalam SK lembaga mitra BNNP Sumbar 2024.<sup>(27)</sup>

Yayasan Karunia Insani adalah lembaga rehabilitasi bagi korban penyalahgunaan narkoba dan merupakan organisasi sosial nirlaba yang bergerak dibidang pendidikan nonformal.<sup>(26)</sup> Yayasan ini menjalankan rehabilitasi sosial dan rehabilitasi medis dengan merujuk pasien yang membutuhkan pertolongan medis kepada fasilitas pelayanan kesehatan. Klien IPWL Karunia Insani Cabang Sumatera Barat Tahun 2024 berasal dari berbagai rekomendasi, di antaranya rekomendasi

keluarga sejumlah 59 orang, BNNK Pasaman Barat 31 orang, BNNP Sumatera Barat 24 orang, Polsek Bungus 12 orang, Polresta Padang 2 orang, dan BNNK Pekanbaru 1 orang.<sup>(28)</sup> Beberapa persoalan atau kendala yang dialami Yayasan Karunia Insani, yaitu kurangnya bantuan dari pemerintahan maupun perhatian terhadap Sumber Daya Manusia (SDM) berupa pelatihan yang tentunya memerlukan biaya dan ketersediaan sarana prasarana.

Data perubahan tingkat penyalahgunaan narkoba di Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat tahun 2024 memaparkan bahwa dari 144 orang klien yang telah menjalani rehabilitasi di yayasan ini, terdapat empat kategori kondisi klien, yaitu pulih produktif sejumlah 69 orang (48%), pulih 40 orang (27,8%), melanjutkan sekolah 6 orang (4,1%), dan *relapse* sebanyak 29 orang (20,1%). Adiksi/kecanduan bersifat kekambuhan sehingga jumlah klien pada masing-masing kategori dapat berubah sewaktu-waktu.<sup>(29)</sup> Data tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat tantangan dalam layanan rehabilitasi, khususnya pada aspek pencegahan kekambuhan dan dukungan pasca rehabilitasi, ditandai dengan angka *relapse* yang masih mencapai 20,1%. Angka tersebut juga menunjukkan bahwa efektivitas layanan rehabilitasi belum sepenuhnya optimal, terutama dalam menjaga keberlanjutan pemulihan klien.

Penelitian yang akan dilakukan dapat berkontribusi dalam memberikan pemahaman yang mendalam terkait efektivitas yayasan sebagai IPWL yang ditinjau dari segi manajemen, operasional, dan pengaruh lingkungan eksternal. Berbeda dari penelitian sebelumnya yang cenderung lebih menggambarkan efektivitas pelaksanaan layanan,<sup>(30)(31)(32)(33)</sup> penelitian ini membatasi fokus penelitian pada lima aspek dari teori efektivitas organisasi sehingga peneliti dapat menganalisis lebih dalam dan detail terkait aspek-aspek yang memengaruhi efektivitas lembaga dan dapat mengoptimalkan pencapaian tujuan.



Berdasarkan uraian di atas, penyalahgunaan narkoba dapat membahayakan kesehatan masyarakat, yaitu menimbulkan lingkungan yang tidak sehat, secara sosial maupun kesehatan. Program rehabilitasi di IPWL menjadi salah satu upaya penting dalam penanganan masalah ini. Dengan meneliti terkait efektivitas lembaga, maka capaian efektivitas dan dampak IPWL dapat digambarkan dengan jelas, serta dapat membantu peningkatan kualitas pelayanan melalui rekomendasi yang diberikan. Oleh sebab itu, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul Analisis Efektivitas Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapor (IPWL) dalam Penanggulangan NAPZA.

## 1.2 Rumusan Masalah

Penggunaan NAPZA dapat memiliki banyak efek negatif bagi kesehatan, seperti masalah pernapasan, penyakit kardiovaskular, masalah kesehatan mental, dan kecelakaan.<sup>(34)</sup> Dampaknya tidak hanya merugikan individu, tetapi juga keluarga, komunitas, dan produktivitas nasional. Sebagai isu kesehatan publik yang mendesak, penanganan kasus narkoba memerlukan program rehabilitasi yang komprehensif, yaitu melalui Institusi Penerima Wajib Lapor (IPWL).<sup>(35)</sup>

Meskipun dalam rangka meningkatkan aksesibilitas dan kemampuan fasilitas layanan rehabilitasi narkoba BNN telah memenuhi indikator jumlah lembaga rehabilitasi yang memenuhi SPM, yaitu 2 lembaga dan salah satunya adalah Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat, tetapi yayasan ini masih menghadapi sejumlah kendala dalam pelaksanaannya dan fakta bahwa jumlah kasus narkoba terus meningkat dalam lima tahun terakhir di Sumatera Barat.

Maka dari itu, berdasarkan latar belakang dan uraian singkat permasalahan di atas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Bagaimana efektivitas Yayasan

Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA?”

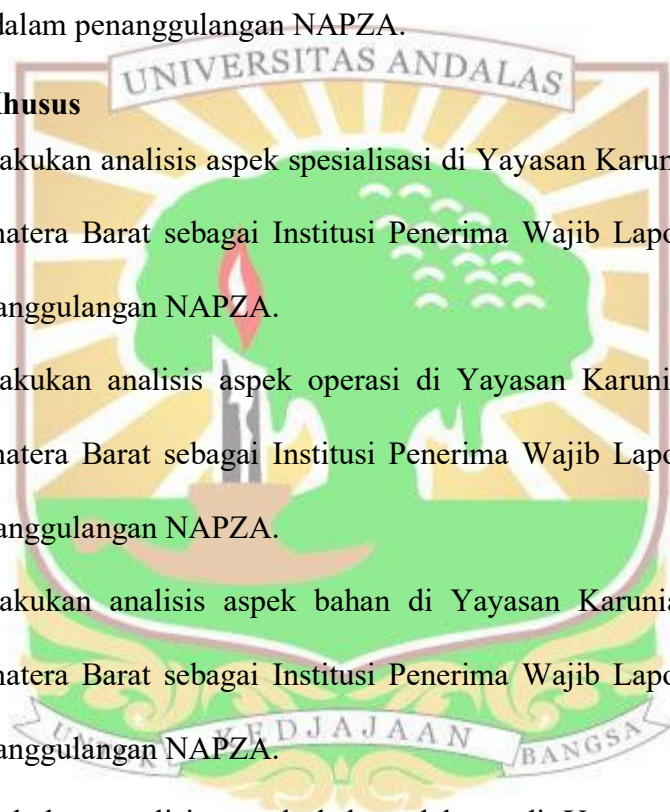
### 1.3 Tujuan Penelitian

#### 1.3.1 Tujuan Umum

Secara umum, tujuan dari penelitian ini, yaitu untuk menganalisis efektivitas Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.

#### 1.3.2 Tujuan Khusus

1. Melakukan analisis aspek spesialisasi di Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.
2. Melakukan analisis aspek operasi di Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.
3. Melakukan analisis aspek bahan di Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.
4. Melakukan analisis aspek kekompleksan di Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.
5. Melakukan analisis aspek pencarian dan pemanfaatan sumber daya di Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.



## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan perkembangan ilmu pengetahuan mengenai efektivitas Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapor (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.

### **1.4.2 Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan dan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian serupa.

### **1.4.3 Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Yayasan**

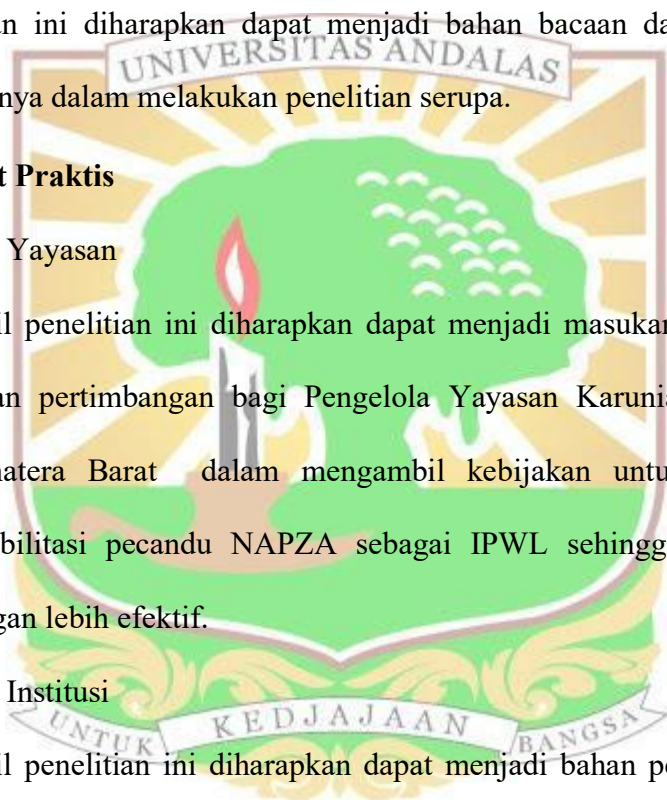
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan, informasi, dan bahan pertimbangan bagi Pengelola Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat dalam mengambil kebijakan untuk melaksanakan rehabilitasi pecandu NAPZA sebagai IPWL sehingga dapat berjalan dengan lebih efektif.

#### **b. Bagi Institusi**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran bagi bidang ilmu Administrasi Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Andalas.

#### **c. Bagi Peneliti**

Hasil penelitian ini dapat menjadi pengalaman, mengasah kemampuan berpikir kritis, dan mengaplikasikan ilmu yang didapatkan selama perkuliahan khususnya terkait efektivitas program.



### 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini terbatas pada aspek manajemen layanan rehabilitasi untuk meninjau efektivitas berdasarkan teori Richard M. Steers sehingga sasaran informan penelitian untuk menganalisis efektivitas tersebut berfokus pada pengelola yayasan. Penelitian ini dilakukan pada bulan Desember 2024 sampai dengan Juli 2025 di Yayasan Karunia Insani, Kota Padang, Sumatera Barat. Penelitian ini bersifat kualitatif menggunakan teknik *purposive sampling*. Informan pada penelitian ini, yaitu Ketua Yayasan dan tiga orang *Clinical Staff* Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat. Sumber data primer berasal dari wawancara mendalam dan observasi, sedangkan data sekunder diperoleh melalui telaah dokumen terkait efektivitas Yayasan Karunia Insani Cabang Sumatera Barat sebagai Institusi Penerima Wajib Lapori (IPWL) dalam penanggulangan NAPZA.

