

BAB I

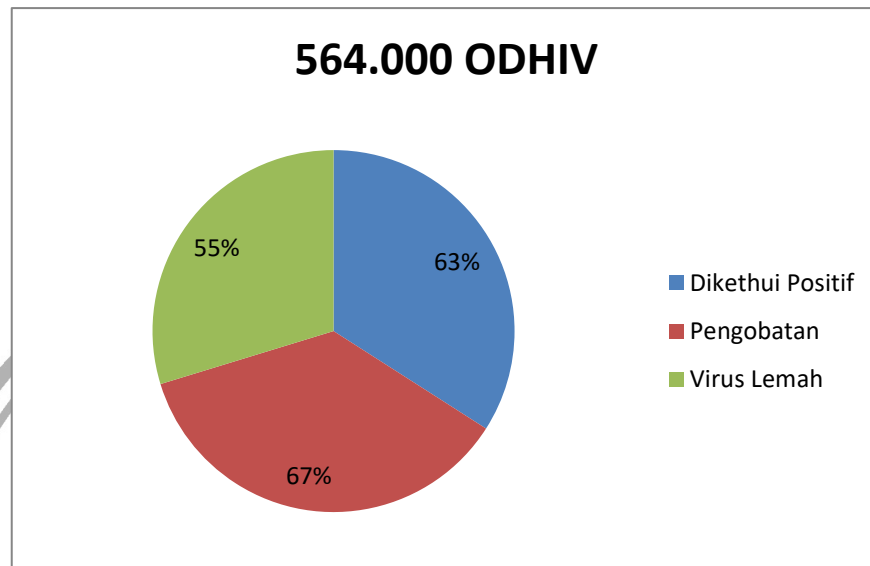
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

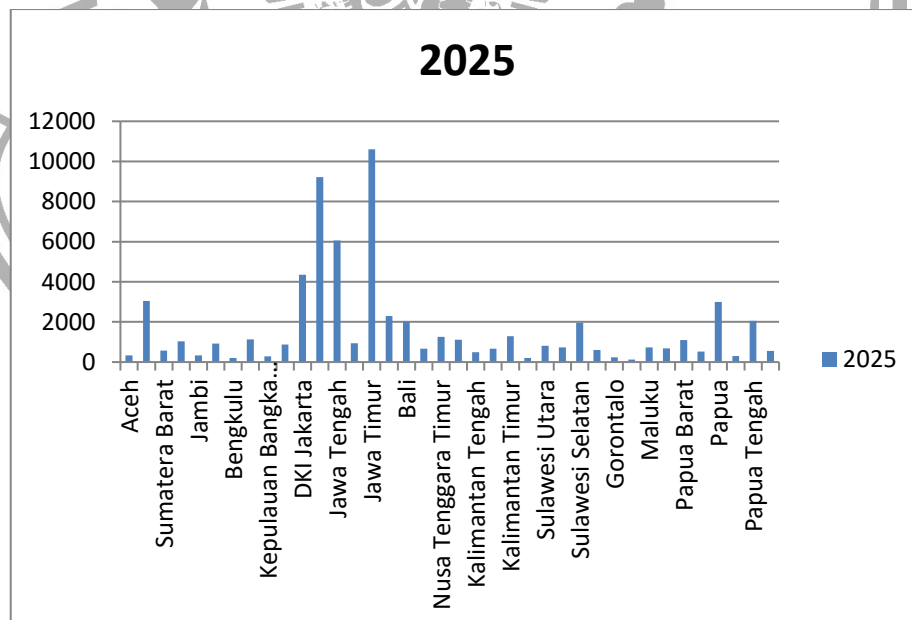
Kesehatan merupakan salah satu aspek fundamental dalam suatu pembangunan nasional dalam menentukan kualitas dari sumber daya manusia dan kemajuan dari suatu bangsa. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan menjelaskan bahwasannya kesehatan adalah hak bagi setiap orang dan sekaligus menjadi tanggung jawab bersama bagi pemerintah maupun masyarakat. Negara memiliki kewajiban untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan yang merata, bermutu dan berkelanjutan. Namun dalam pelaksanaannya, masih banyak permasalahan kesehatan yang sangat kompleks dan memerlukan perhatian yang serius dari pemerintah, salah satunya yaitu permasalahan *Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome* (HIV/AIDS), yang dimana penanganannya tidak hanya bergantung pada sektor kesehatan semata, akan tetapi juga memerlukan keterlibatan dari berbagai aktor dan sektor-sektor terkait.

HIV merupakan dua salinan genom RNA untai tunggal, sejenis retrovirus yang memiliki selubung. Virus ini menargetkan sel-sel yang mengekspresikan protein CD4, termasuk limfosit T, monosit, makrofag, sel dendritik, sel langerhans, dan sel mikroglia. Virus ini akhirnya membunuh sel-sel tersebut dan secara signifikan mengurangi sistem kekebalan pada orang yang terinfeksi. HIV menjadi penyebab dari *Acquired Immunodeficiency Syndrome* (AIDS), yaitu tahapan akhir dari infeksi HIV (James R. Waymack, 2023; Siti Mariam, 2011). HIV/AIDS merupakan penyakit yang menular, dimana cara penularannya dapat terjadi melalui kegiatan berhubungan seksual tidak aman, penggunaan jarum suntik secara bergantian, serta rendahnya kesadaran untuk melakukan pengecekan tes HIV secara sukarela. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa upaya pencegahan HIV/AIDS tidak hanya berkaitan

dengan aspek medis, akan tetapi juga turut dipengaruhi oleh kegiatan sosial, akses layanan, dan pendekatan kebijakan yang dilaksanakan.

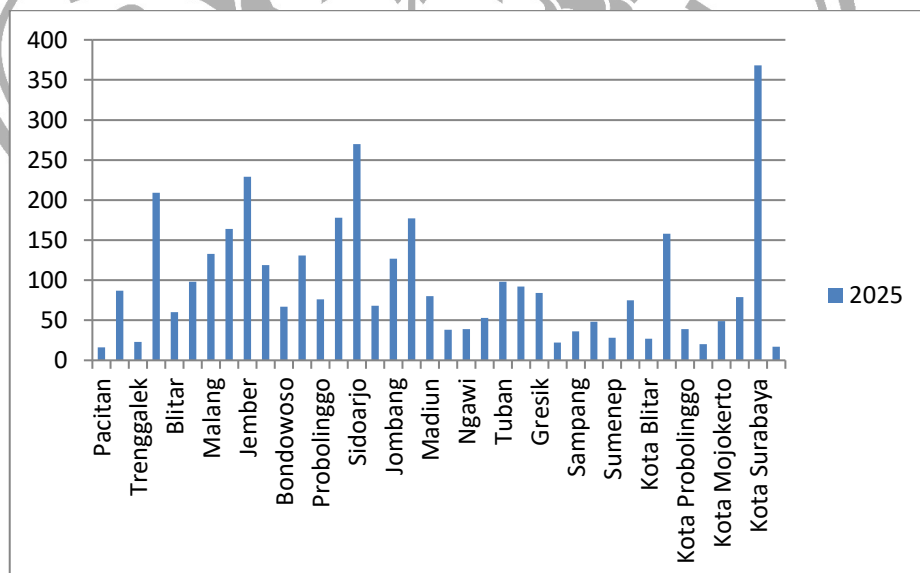


Gambar 1 Penanganan HIV (Sumber : Web Kementerian Kesehatan)

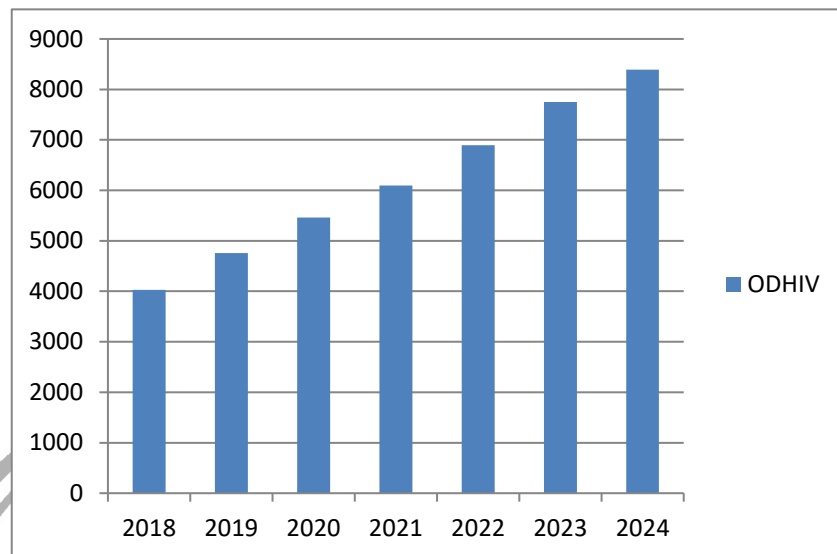


Gambar 2 Jumlah ODHIV Indonesia (Sumber : BPS_Kementerian Kesehatan/ Ministry of Health)

HIV/AIDS hingga saat ini menjadi salah satu tantangan serius dalam bidang kesehatan masyarakat di Indonesia, penyakit ini tidak hanya memberikan dampak kepada individu yang terinfeksi melainkan berpengaruh juga terhadap konsekuensi sosial, ekonomi dan psikologis. Data kementerian Kesehatan Republik Indonesia menunjukkan bahwa kasus HIV terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Berdasarkan laporan kementerian Kesehatan, Indonesia menempati peringkat ke-14 dunia dalam jumlah orang dengan HIV (ODHIV) dan peringkat ke-9 untuk infeksi baru HIV. Diperkirakan terdapat sekitar 564.000 ODHIV pada tahun 2025, namun baru 63% yang mengetahui statusnya. Dari jumlah tersebut, 67% telah menjalani terapi *antiretroviral* (ARV), dan hanya 55% yang mencapai viral load tersupresi artinya virus tidak terdeteksi dan risiko penularan sangat rendah (Muhawarman, 2025). Dengan tren peningkatan yang cukup signifikan di beberapa wilayah, termasuk di provinsi Jawa Timur, sehingga menjadi salah satu daerah dengan jumlah kasus tertinggi secara nasional (Lusiana, 2025). Peningkatan kasus ini menunjukkan bahwa masih terdapat tantangan dalam implementasi kebijakan dalam pencegahan HIV/AIDS di tingkat daerah.



Gambar 3 Kasus HIV Jawa Timur (Sumber : BPS, Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur/*Health Office of Jawa Timur Province*)



Gambar 4 Peningkatan HIV Kab Jember (Sumber : Dinkes-data diolah)

Salah satu kabupaten di Jawa Timur yang mengalami persoalan serius terkait HIV/AIDS adalah Kabupaten Jember. Dimana hal ini menjadi kabupaten ke 3 dengan kasus HIV/AIDS tertinggi (BPS, 2025), Jumlah kasus HIV/AIDS di Kabupaten Jember selalu menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun (Rahmansyah, 2021; jember, 2022), hal ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti rendahnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap bahaya HIV/AIDS, perilaku beresiko, kurangnya edukasi kesehatan, serta keterbatasan akses layanan kesehatan yang ramah bagi kelompok rentan (Ni'mah mubarakah, 2025). Kabupaten Jember yang memiliki posisi strategis sebagai wilayah transit antar kabupaten juga turut memperbesar penyebaran HIV/AIDS. Kondisi ini memperlihatkan bahwasannya permasalahan HIV/AIDS di Kabupaten Jember memiliki karakteristik yang kompleks dan melibatkan berbagai kepentingan beserta aktor-aktor ditingkat lokal.

Kementerian Kesehatan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Penanggulangan *Human Immunodeficiency Virus, Acquired Immune Deficiency Syndrome*, dan Infeksi Menular Seksual, yang menjadi dasar hukum

bagi seluruh Indonesia, termasuk kabupaten/kota di Jawa Timur , terkhususnya di Kabupaten Jember, dalam melaksanakan upaya pencegahan dan pengendalian HIV/AIDS. Peraturan Menteri Kesehatan ini memuat ketentuan mengenai penyelenggaraan edukasi dan promosi kesehatan, target dan strategi, pencegahan dan penularan, surveilans, pelaksanaan tes HIV secara sukarela dan rahasia, penyediaan layanan kesehatan yang ramah serta non diskriminatif contohnya *Voluntary Counseling and Testing* (VCT), serta pendampingan bagi orang dengan HIV/AIDS (ODHA) dan memberikan perlindungan hak-hak seperti kerahasiaan status dan akses terhadap terapi ARV. Peraturan Menteri Kesehatan ini juga menegaskan terkait pentingnya koordinasi lintas sektor antara dinas kesehatan, fasilitas kesehatan, komisi penanggulangan AIDS (KPA), lembaga swadaya masyarakat, serta pelibatan masyarakat dan pelaku usaha dalam menekan penyebaran HIV/AIDS. Meski demikian, fenomena di lapangan tetap menunjukkan terkait peningkatan kasus yang masih belum bisa dikendalikan secara signifikan. Masih sering ditemui adanya stigma sosial terhadap ODHA, ketidakjelasan alur layanan yang ramah bagi kelompok rentan, komunikasi antar instansi, serta keterbatasannya tenaga beserta sumber daya kesehatan (seruni angreini susila, 2022). Hal ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara kebijakan yang dirancang dengan praktik implementasi yang dilakukan di lapangan.

Selain itu mobilitas sosial dan ekonomi masyarakat yang tinggi di daerah transit seperti Jember menyebabkan penularan HIV/AIDS semakin sulit dikendalikan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwasannya persoalan tentang HIV/AIDS di Jember bukan persoalan medis saja, akan tetapi juga berkaitan dengan efektivitas implementasi kebijakan kesehatan di tingkat daerah. Implementasi kebijakan dalam konteks ini melibatkan lebih dari satu tingkat pemerintah serta aktor dari non-pemerintah, sehingga tidak dapat dipahami sebagai proses yang bersifat linier dan hierarkis semata (Michael Hill, 2016). Oleh karena itu pentingnya kita telaah sejauh mana kebijakan tersebut dilaksanakan di lapangan dan sejauh mana proses implementasi mampu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Penelitian ini menggunakan perspektif implementasi kebijakan dari Michael Hill dan Peter Hupe karena dinilai lebih relevan untuk menjelaskan implementasi kebijakan yang melibatkan banyak aktor, berlangsung pada beberapa tingkat pelaksanaan, serta dipengaruhi oleh hubungan vertikal dan horizontal antarorganisasi. Dibandingkan model implementasi klasik yang cenderung menekankan hubungan linear antara kebijakan dan pelaksanaan, perspektif Hill dan Hupe membantu melihat implementasi sebagai proses yang berlangsung secara dinamis melalui interaksi antaraktor, baik dari unsur pemerintah maupun nonpemerintah. Dalam konteks pencegahan HIV/AIDS di Kabupaten Jember, pendekatan ini relevan karena implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan regulasi, tetapi juga pada komitmen pemerintah daerah, pembagian peran antarorganisasi, dukungan sumber daya, diskresi pelaksana, serta pola koordinasi lintas sektor. Berbagai macam penelitian mengenai implementasi kebijakan, pendekatan klasik seperti model dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn sering digunakan untuk menilai keberhasilan implementasi melalui indikator standar seperti kejelasan tujuan, sumber daya, komunikasi, dan karakteristik organisasi. Namun, pendekatan tersebut cenderung bersifat linear dan normatif, karena memandang implementasi sebagai proses yang berlangsung secara hierarkis dari perumusan menuju pelaksanaan. Fenomena di lapangan menunjukkan bahwa keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh kejelasan regulasi, tetapi juga oleh kualitas koordinasi, relasi kekuasaan, diskresi pelaksana, serta kolaborasi antara Dinas Kesehatan, Puskesmas, LSM, dan komunitas kelompok rentan. Teori ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan bukanlah proses linier antara perumusan dan pelaksanaan, melainkan suatu proses yang kompleks dan melibatkan interaksi berbagai aktor dalam implementasi kebijakan. Michael Hill dan Peter Hupe memandang bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan kebijakan, tetapi juga dari hubungan vertikal antara pembuat kebijakan dengan pelaksana, serta hubungan horizontal antarorganisasi dengan aktor non-pemerintahan seperti contohnya adalah LSM dan masyarakat. Berdasarkan

teori tersebut, implementasi kebijakan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember dapat kita analisis dari bagaimana pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya, membangun komunikasi dengan lembaga pelaksanaan seperti dinas kesehatan dan LSM, serta melihat sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam upaya pencegahan dan pengendalian HIV/AIDS. Pendekatan ini membantu kita dalam melihat hubungan antara kebijakan yang sudah dirancang dan hasil nyata di lapangan, apakah sudah berjalan secara efektif sesuai dengan standar, atau justru sebaliknya menghadapi hambatan pada aspek koordinasi dan pelaksanaan. Namun demikian, penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menggambarkan keseluruhan relasi multilevel sampai tingkat nasional secara utuh, melainkan difokuskan pada implementasi multilevel di tingkat daerah, terutama bagaimana kebijakan nasional diterjemahkan dan dijalankan oleh aktor-aktor di Kabupaten Jember. Dengan demikian, penggunaan perspektif Hill dan Hupe dalam penelitian ini diarahkan untuk memahami dinamika implementasi kebijakan pada level daerah secara lebih mendalam.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana implementasi kebijakan pencegahan HIV/AIDS di Kabupaten Jember dalam perspektif implementasi kebijakan Michael Hill dan Peter Hupe?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah diatas, Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pencegahan HIV/ AIDS di Kabupaten Jember dalam perspektif implementasi kebijakan Michael Hill dan Peter Hupe.

1.4 Manfaat Penelitian

Terdapat manfaat dalam penelitian ini untuk di masa selanjutnya salah satu manfaatnya yaitu untuk bidang akademik adalah sebagai gambaran dan

mampu memberikan pengetahuan tentang kebijakan yang digunakan dalam mengatasi permasalahan tersebut dan mengetahui hambatan maupun pendukung implementasi kebijakan terlaksana.

a. Manfaat praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada beberapa pihak sebagai berikut:

1. Bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Jember.

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dalam melihat efektivitas implementasi kebijakan pencegahan HIV/AIDS, khususnya dalam aspek koordinasi antar level pemerintahan serta sinergi dengan lembaga non-pemerintah. Temuan penelitian dapat digunakan sebagai dasar perbaikan mekanisme koordinasi, distribusi sumber daya, serta penguatan monitoring dan evaluasi program.

2. Bagi Puskesmas dan Pelaksana Program.

Penelitian ini dapat menjadi bahan refleksi dalam pelaksanaan teknis program HIV/AIDS, terutama dalam memahami hambatan di tingkat operasional serta kebutuhan penguatan kapasitas pelaksana. Hasil penelitian juga dapat membantu dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan pendampingan kepada ODHA.

3. Bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) .

Penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai posisi dan peran LSM dalam jaringan implementasi kebijakan, sehingga dapat memperkuat strategi kolaborasi lintas sektor serta memperjelas pola hubungan horizontal antaraktor.

4. Bagi Pemerintah Daerah.

Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan lanjutan atau penguatan regulasi daerah terkait penanggulangan HIV/AIDS, terutama dalam membangun

tata kelola yang lebih terintegrasi dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

b. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian administrasi publik, khususnya dalam studi implementasi kebijakan kesehatan berbasis perspektif implementasi kebijakan Michael Hill dan Peter Hupe. Penelitian ini memperkaya literatur mengenai implementasi kebijakan HIV/AIDS di tingkat daerah dengan mengkaji pelaksanaan kebijakan melalui tiga level implementasi (*constitutional, directive, dan operational*) serta relasi *governance* vertikal dan horizontal.

Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi akademik bagi mahasiswa dan peneliti selanjutnya yang mengkaji implementasi kebijakan kesehatan dengan pendekatan jaringan (*network implementation*), khususnya pada konteks pemerintahan daerah.

c. Manfaat bagi peneliti

Penelitian ini memberikan manfaat sebagai pengembangan wawasan, pengetahuan, dan kemampuan analisis terhadap kebijakan publik di bidang kesehatan. Melalui proses penelitian ini, peneliti memperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang bagaimana kebijakan pemerintah daerah dirancang dan diimplementasikan, serta tantangan yang dihadapi saat terjun di lapangan.