

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Menurut Winarno, implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang bertujuan untuk mencapai tujuan-tujuan dan sarana-sarana tertentu dalam urutan waktu tertentu. Sementara itu, Mufiz mengartikan bahwa implementasi kebijakan merupakan serangkaian Tindakan atau aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan suatu kebijakan (Yuliah, 2020).

Implementasi kebijakan publik muncul sebagai respons dari tindakan pemerintah dalam menangani berbagai masalah yang muncul di tengah masyarakat, yang kemudian melahirkan suatu keputusan kebijakan. Kebijakan tersebut dipahami sebagai hasil dari proses perumusan kebijakan yang kemudian diterapkan, dijalankan, dan dievaluasi melalui berbagai tahapan. Tanpa adanya implementasi, kebijakan hanya akan menjadi sebuah rencana yang tampak baik dalam dokumen, namun tidak memberikan pengaruh perubahan secara nyata (Yuliah, 2020:134-135). Salah satu masalah kesehatan masyarakat yang membutuhkan implementasi kebijakan publik secara efektif yaitu terkait penanggulangan HIV dan AIDS.

HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) merupakan suatu jenis virus yang menyerang sel darah putih dalam tubuh manusia, sehingga mengakibatkan menurunnya sistem kekebalan tubuh. Hingga saat ini, Penyakit tersebut belum dapat disembuhkan karena belum ditemukan obat yang benar-benar efektif. Pengobatan yang dilakukan saat ini hanya melalui terapi ARV (*Antiretroviral*). Ketika seseorang terinfeksi virus HIV, sistem kekebalan tubuhnya akan melemah, sehingga membuat rentan terhadap beragam penyakit.

Infeksi HIV dapat berkembang menjadi penyakit berbahaya yang dinamakan AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*), apabila tidak segera mendapatkan penanganan medis. AIDS merupakan kumpulan gejala penyakit yang timbul akibat melemahnya sistem kekebalan tubuh. Pada tahap ini, kemampuan tubuh untuk melawan virus sudah benar-benar menghilang. (Adilina, 2021).

HIV dan AIDS di Indonesia di atur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS. Pada Bab I Pasal 3 dijelaskan bahwa pengaturan Penanggulangan HIV dan AIDS bertujuan untuk:

1. Menurunkan hingga meniadakan infeksi HIV baru;
2. Menurunkan hingga meniadakan kematian yang disebabkan oleh keadaan yang berkaitan dengan AIDS
3. Meniadakan diskriminasi terhadap ODHA
4. Meningkatkan kualitas hidup ODHA
5. Mengurangi kondisi sosial ekonomi dari penyakit HIV dan AIDS pada individu, keluarga dan masyarakat.

Adapun pada Bab IV Pasal 9 dijelaskan bahwa Kegiatan Penanggulangan HIV dan AIDS terdiri atas: a. Promosi Kesehatan; b. pencegahan penularan HIV; c. pemeriksaan diagnosis HIV; d. pengobatan, perawatan dan dukungan; e. rehabilitasi.

Provinsi Aceh kini memiliki Qanun dalam mengatasi kasus HIV dan AIDS, yang tertuang dalam Qanun Aceh Nomor 11 tahun 2013 Pasal 58 tentang Kesejahteraan Sosial. Yang dimana di dalamnya berisi tentang kewajiban pemerintah dalam penanganan terhadap Orang Dengan HIV dan AIDS yang

meliputi pendataan, pencegahan, pengobatan, dan perawatan serta dukungan berbasis membentuk persahabatan ODHA.

Berkaitan dengan hal tersebut penanggulangan Orang Dengan HIV dan AIDS harus diimplementasikan oleh seluruh Pemerintah di Aceh, baik yang ada di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Salah satunya dilakukan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe. Koordinasi yang efektif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat berperan dalam upaya penanggulangan untuk mencapai tujuan bersama.

Pemerintah Kota Lhokseumawe melibatkan kerja sama berbagai pihak, mulai dari Pemerintah Kota (Dinas Kesehatan), Lembaga Swadaya Masyarakat (Yayasan Permata Aceh Peduli), hingga sektor swasta (Rumah Sakit Arun Lhokseumawe). Kolaborasi yang erat ini memungkinkan terselenggaranya berbagai upaya preventif untuk mencegah penularan lebih lanjut. Dengan adanya kerjasama ini, diharapkan masalah HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe dapat teratasi dengan efektif.

Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan, jumlah kasus HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe saat ini telah mencapai 136 kasus dan terus menunjukkan tren peningkatan setiap tahunnya. Bertambahnya jumlah penderita penyakit tersebut didominasi oleh seks bebas. Kepala Dinas Kesehatan Kota Lhokseumawe, Safwaliza menyatakan bahwa terdapat kecenderungan meningkatnya jumlah kasus HIV di Lhokseumawe. Beliau juga menjelaskan bahwa mayoritas penderita di dominasi laki-laki dengan penyebab utama berasal dari gaya hidup seks bebas (<https://regional.kompas.com>, diakses pada 1 Oktober 2024). Jumlah peningkatan

kasus HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe pada tahun 2020-2024 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

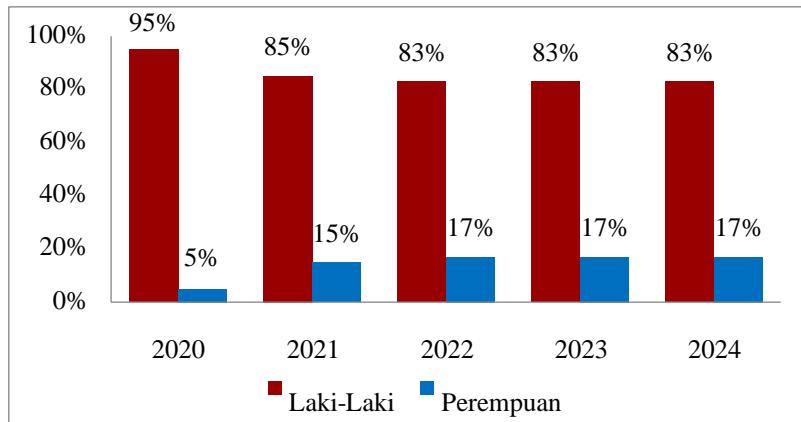
**Tabel 1.1**  
**Jumlah Kasus HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe 2020-2024**

No	Tahun	HIV	AIDS	Jumlah Kasus
1	2020	54	14	68
2	2021	48	32	80
3	2022	50	38	88
4	2023	52	38	90
5	2024	79	57	136

Sumber : *Dinas Kesehatan Kota Lhokseumawe, 2024*

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa peningkatan jumlah kasus HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe terus meningkat di setiap tahunnya, Dinas Kesehatan Kota Lhokseumawe mencatat bahwa di tahun 2020 kasus HIV dan AIDS ada 68 kasus, di tahun 2021 mengalami peningkatan menjadi 80 kasus, kemudian pada tahun 2022 juga mengalami peningkatan sebanyak 88 kasus, selanjutnya pada tahun 2023 sebanyak 90 kasus, dan terakhir pada tahun 2024 ini sudah mencapai 136 kasus.

Peningkatan penyakit HIV dan AIDS disebabkan oleh kurangnya pemahaman masyarakat tentang HIV dan AIDS dan berbagai dampak negatif yang ditimbulkan oleh virus menular ini, kemudian kurangnya pengetahuan korban yang terinfeksi mengenai faktor-faktor yang menyebabkan penyakit menular ini dapat menginfeksi korbannya seperti perilaku seks bebas, penggunaan narkotika melalui jarum suntik yang dipakai secara bergantian. Selain itu banyak juga Orang Dengan HIV dan AIDS (ODHA) yang enggan untuk menjalani pengobatan secara teratur (diakses dari *Kompas.com*, 2024). Berikut gambar grafik kasus HIV dan AIDS berdasarkan jenis kelamin di Kota Lhokseumawe pada tahun 2020-2024 :



**Gambar Grafik 1.1**  
**Persentase Kasus HIV dan AIDS Berdasarkan Jenis Kelamin**  
**di Kota Lhokseumawe Tahun 2020-2024**

Sumber: *Dinas Kesehatan Kota Lhokseumawe, 2024*

Pada gambar grafik 1.1 di atas menunjukkan bahwa kasus HIV dan AIDS berdasarkan jenis kelamin dari tahun 2020-2024. Secara umum, persentase kasus pada laki-laki lebih tinggi dibandingkan perempuan. Hal ini terlihat dari persentase yang konsisten di atas 80% untuk kasus pada laki-laki setiap tahunnya. Sebaliknya, persentase kasus pada perempuan cenderung lebih rendah dan relatif stabil di angka sekitar 15-17%. Data ini mengindikasikan bahwa laki-laki di Kota Lhokseumawe memiliki risiko lebih tinggi terinfeksi penyakit tersebut.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan, terdapat beberapa permasalahan seperti dalam implementasi upaya promosi Kesehatan terkait HIV dan AIDS melalui iklan layanan Kesehatan hanya sebatas di rumah sakit dan puskesmas saja sehingga belum bisa menjangkau lapisan masyarakat. Selain itu sulitnya mengakses populasi kunci seperti pekerja seks dan LGBT karena bersifat tertutup juga menjadi kendala. Kemudian pemahaman masyarakat mengenai HIV dan AIDS masih tabu dikalangan masyarakat terutama di Aceh sehingga banyak sekali diskriminasi dan stigma negatif yang membuat korban enggan melakukan pengobatan sehingga dapat tertular ke orang sekitar. Selain itu juga dilihat dari

fenomena kondisi sosial di Kota Lhokseumawe yang saat ini pergaulan dan gaya hidup yang semakin bebas terlihat dari meningkatnya kebiasaan anak muda yang leluasa dalam menjalin hubungan, seperti berpacaran, berdua-duaan, kemudian sudah banyak tempat cafe anak muda yang mulai bercampur antara laki-laki dan perempuan. Selain itu kurangnya pengawasan dari orang tua yang membuat anak dapat terjerumus dalam pergaulan bebas, yang menjadi salah satu faktor berpotensinya terinfeksi karena perilaku seks bebas. Berdasarkan keterangan Dinas Kesehatan Kota Lhokseumawe melalui *RRI.co.id* pada kamis, 16 April 2023, bahwasanya mayoritas korban infeksi HIV dan AIDS dikategorikan pada usia produktif, yaitu antara 20-40 tahun (diakses dari *RRI.co.id* 2023).



**Gambar 1.2**  
**Jumlah Penderita HIV di Lhokseumawe serta Penyebabnya**  
Sumber: *@awak\_lhokseumawe melalui kompas.com*, 2024

Dampak negatif dari virus HIV dan AIDS ini yaitu selain berbahaya, penyakit ini juga dapat menyerang siapa saja dan berdampak pada penurunan fungsi sistem imun tubuh, yang seharusnya sistem imun tubuh berfungsi dalam melawan kuman dan penyakit yang masuk ke dalam tubuh. Penularannya juga bisa terjadi melalui kontak langsung dengan lapisan kulit bagian dalam atau aliran darah dengan cairan tubuh yang mengandung HIV, cairan sperma, cairan vagina, hingga pada air susu ibu (asi). Penularannya bisa melalui kesalahan transfusi darah, kontak langsung antara penderita dengan orang biasa, hubungan seksual, hingga

ibu menyusui. Bahkan di Lhokseumawe ada satu bayi yang positif tertular dari orang tuanya (*Kompas.com*). Oleh karena itu virus HIV dan AIDS ini tidak dapat dipandang remeh sehingga diperlukan adanya keseriusan dalam membasmi virus ini dan membantengi masyarakat agar terhindar dari infeksi virus HIV dan AIDS.

Dalam hal ini, dengan adanya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS dan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial yang sudah ditetapkan untuk menanggulangi HIV dan AIDS seharusnya dapat mengurangi peningkatan kasus HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe. Namun fakta yang terjadi setiap tahunnya peningkatan kasus HIV dan AIDS terus meningkat.

Berdasarkan fenomena masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang bertujuan untuk menjawab permasalahan yang terjadi yang berfokus pada **“Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe?
2. Apa saja faktor penghambat implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe meliputi Promosi Kesehatan, pencegahan penularan HIV, serta Pengobatan, Perawatan, dan Dukungan.
2. Faktor penghambat Implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe dikaji pada aspek sumber daya, disposisi implementor, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan fokus penelitian, maka tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana Implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe
2. Untuk mengetahui apa saja faktor penghambat dalam Implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan 2 manfaat baik secara teoritis maupun praktis:

##### **1) Manfaat Teoritis**

Untuk memperluas Ilmu Pengetahuan yang telah diperoleh selama perkuliahan serta membandingkannya dengan penerapannya secara langsung di lapangan. Dan mengetahui implementasi kebijakan dalam penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Lhokseumawe.

## 2) Manfaat Praktis

- a. Bagi pihak pemerintah yaitu bisa masukan tambahan kepada pelayanan Kesehatan di Kota Lhokseumawe, serta lapisan masyarakat dalam menanggulangi HIV dan AIDS di kota Lhokseumawe.
- b. Bagi penulis yaitu dapat berguna dan menjadi tambahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang mengambil tema yang sama dengan penulis, serta dapat menambah wawasan dan pemahaman pembaca tentang HIV dan AIDS