

Analisis Kebijakan Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember

Husni Abdul Gani*

Departement Promosi Kesehatan dan Ilmu Perilaku (PKIP), Fakultas Kesehatan masyarakat Universitas Jember

ABSTRACT

The report of people living with HIV/AIDS (PLWHA) in Jember district since 2004 until 2014 always increase every year. According to reports from Jember District Health Office (2015), until August 2015, cases of PLHA has reached 2,048 . It represents the third highest case in East Java after Surabaya and Malang . Referring to the high incidence of HIV/AIDS in Jember , the prevention and control of HIV/AIDS should have a strong legal policy. Thus the policy of the Regent of Jember Number 2 in 2014 on the Prevention and Control of HIV / AIDS in Jember was very strategic in engaging all elements in the government (SKPD) related as well as on the participation of the entire community as well as at the level of district, and rural and urban districts. This study aimed to analyze the policy of the Regent of Jember Number 2 in 2014 on the Prevention and Control of HIV/AIDS in Jember . This research is descriptive analytic with logical thinking approach to policy analysis , using the theory of Triangle Policy Analysis by Buse et al (2005) which includes : konteks , content , process and actors . Research was conducted on January until March 2016. The data obtained will be analyzed and linked to theories and concepts within the scope of health policy. The results showed that in terms of konteks included in situational factors or 'focusing event' is the discovery of HIV / AIDS cases in Jember very high that it becomes one of 78 District/City which received special attention from the NAC. While structural factors, namely the issuance of the East Java Provincial Regulation Number 5 in 2004 on the Prevention and Control of HIV/AIDS in East Java and Jember Regent Regulation which Number 45 on the Main Tasks and Functions Organization Jember district health office. In terms of content mentions that the contents of the policy consists of Chapter I. General Provisions, Chapter 2. Goals, Chapter III. Prevention and Control, Chapter IV. Rights of PLHA, Chapter V. Prohibition, Chapter VI. Institutional and Chapter VII. Closing. In terms of process, the enactment of the East Java Provincial Number 5 in 2004 on the Prevention and Control of HIV / AIDS in East Java, and the The policy of the regent of Jember which number 45 on the Main Tasks and Functions Organization of the Health Department of Jember. The policy of the prevention of HIV/AIDS was not separated from only the advocacy of Department of Health and KPAD of Jember Regency against the local authorities as well as support from the relevant agencies. From the actor, in the personal of the HIV and AIDS Prevention Team was from the district, sub-district, and villages. That policy of Jember Regent in the regulation which Number 2 in 2014 on the Prevention and Control of HIV / AIDS in Jember Regency was very effective in providing a strong legal policy on a program of prevention and control of HIV and AIDS in Jember.

Keywords : Policy, The Regent of Jember , Prevention and Control of HIV/AIDS

Korespondensi (Correspondence): Departement Promosi Kesehatan dan Ilmu Perilaku (PKIP), Fakultas Kesehatan masyarakat Universitas Jember. Email : husniag56@gmail.com

Laporan dari Kementerian Kesehatan Republik Indonesia menyebutkan bahwa jumlah kumulatif kasus HIV/AIDS dari awal penemuan kasus pada April 1987 sampai dengan Bulan Juni 2014 sudah terdapat 55.623 kasus. Dimana laki-laki berjumlah 29.882 dan perempuan sebesar 16.092, dan sisanya tidak diketahui identitas seksualnya. Berdasarkan faktor risiko, kasus tertinggi ditemukan pada heteroseksual sebesar 34.187, kemudian IDU sebesar 8.451 kasus dan urutan ketiga tertinggi adalah homoseks dan biseksual sebesar 1.298 kasus.¹

Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN) meyakini bahwa dalam dekade ke depan, penularan baru akan didominasi oleh penularan melalui jalur seksual yang menyumbang hampir 70% dari penularan baru.² Mengingat tren epidemiologi yang demikian, penelitian mengenai perilaku seks yang berisiko terhadap penularan HIV/AIDS menjadi penting untuk memahami "perilaku" epidemi, bagaimana mengupayakan penanggulangan yang efektif, dan mengendalikan dampaknya terhadap sektor-sektor lainnya.³

Dalam Strategi dan Rencana Aksi Nasional penanggulangan HIV dan AIDS 2010-2014 menggarisbawahi bahwa dalam konteks HIV dan AIDS masyarakat sipil berperan dan mendukung pemerintah dalam upaya penanggulangan AIDS. Diantara kelompok masyarakat-kelompok masyarakat yang terorganisir antara lain orang yang terinfeksi HIV dan polulasi kunci, LSM, lembaga kemasyarakatan, tenaga profesional, organisasi profesi dan lembaga pendidikan tinggi. Mereka dapat menjadi penggerak utama dan berperan aktif dalam upaya penanggulangan AIDS di Indonesia, dalam proses perumusan kebijakan, perencanaan dan implementasi setiap program yang dilakukan serta monitoring dan evaluasi.³

Angka ODHA di Kabupaten Jember sejak Tahun 2004 sampai tahun 2015 selalu mengalami peningkatan di setiap tahunnya. Menurut laporan dari Dinas Kesehatan Kabupaten Jember, sampai Bulan Agustus tahun 2015, kasus HIV dan AIDS sudah mencapai angka 2.048. Dimana penularan melalui hubungan secara heteroseksual mendominasi penyebab HIV dan AIDS dari faktor risiko. Sedangkan berdasarkan jenis

pekerjaan Ibu Rumah Tangga (IRT) menduduki urutan tertinggi dengan penemuan kasus sebesar 491 kasus, disusul wiraswasta sebesar 413 kasus dan penjaja seks pada urutan ketiga sebesar 240 kasus. Untuk rentang usia, kasus tertinggi berada pada usia 25-49 tahun sebesar 1496 dan urutan kedua pada rentang usia 20-24 tahun sebesar 299 kasus.⁴

Berkaitan dengan kondisi di atas diperlukan adanya upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Jember yang melibatkan berbagai pihak dan berbagai sektor. Hal ini membutuhkan payung hukum yang kuat dalam bentuk dukungan kebijakan dari pemerintah daerah. Kebijakan yang dimaksud adalah Kebijakan dalam pengendalian HIV dan AIDS pada level pemerintahan kabupaten. Dengan adanya kebijakan tersebut maka dapat dijadikan sebagai payung hukum dikeluarkannya kebijakan lain yang mendukung upaya pengendalian dan penanganan kasus HIV/AIDS di wilayah kabupaten Jember.

Kebijakan kesehatan melingkupi berbagai upaya dan tindakan pengambilan keputusan yang meliputi aspek teknis medis dan pelayanan kesehatan, serta keterlibatan pelaku/aktor baik pada skala individu maupun organisasi atau institusi dari pemerintah, swasta, LSM dan representasi masyarakat lainnya yang membawa dampak pada kesehatan.⁵ Dalam konteks kebijakan terkait penanggulangan HIV/AIDS, harus dapat diimplementasikan secara menyeluruh di setiap level pemerintah baik di tingkat kabupaten, kecamatan maupun level desa/kelurahan, serta menyangkut keterlibatan SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) terkait seperti Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Pariwisata, Departemen Agama, Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapemas) serta unsur masyarakat melalui organisasi PKK, LSM dan lain sebagainya.

Mengacu pada tingginya kasus HIV/AIDS di Jember, maka penanggulangan kasus HIV dan AIDS harus melibatkan masyarakat, dan tidak hanya bertumpu pada program dari Dinas Kesehatan maupun dari KPAD Kabupaten Jember saja. Keterlibatan berbagai Institusi organisasi dan elemen masyarakat sangat diperlukan untuk upaya pencegahan HIV dan AIDS, termasuk kegiatan komunikasi. Koordinasi dan manajemen semua aktifitas terkait yang dilakukan oleh sejumlah organisasi diperlukan untuk menghindari tumpang tindih dan pertentangan antar aktifitas yang bisa menurunkan efektifitas program.⁶ Maka dari itu kebijakan Bupati Jember dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember sangat strategis dalam memberikan payung hukum terhadap keluarnya kebijakan lain dalam upaya pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS yang melibatkan seluruh elemen di

pemerintahan (SKPD) terkait serta dari partisipasi seluruh komponen masyarakat serta pada level pemerintahan di kabupaten, kecamatan maupun desa dan kelurahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan Bupati Jember dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember. Penelitian ini merupakan penelitian diskriptif analitik dengan pemikiran yang logis dengan pendekatan analisis kebijakan, menggunakan teori Segitiga Analisis Kebijakan oleh Buse *et al.*, (2005) yang meliputi : *konteks, content, process* dan *actor*.⁷ Penelitian ini dilakukan pada Bulan Januari-Maret tahun 2016. Data yang diperoleh akan dianalisis serta dikaitkan dengan teori dan konsep dalam lingkup kebijakan kesehatan.

HASIL PENELITIAN

A. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek *Context*.

Context (konteks) merupakan faktor-faktor sistematis – politik, ekonomi, sosial atau budaya, baik nasional maupun internasional, yang dapat mempengaruhi kebijakan kesehatan. Ada banyak cara untuk mengelompokkan faktor-faktor tersebut, tetapi Leichter (1979) memaparkan terdapat 4 Faktor dalam konteks kebijakan kesehatan. Yang pertama adalah faktor situasional, merupakan kondisi yang tidak permanen atau khusus yang dapat berdampak pada kebijakan. Hal-hal tersebut sering dikenal sebagai '*focusing event*'.⁷

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari sisi *konteks* yang termasuk dalam faktor situasional atau '*focusing event*' adalah penemuan kasus HIV/AIDS di Kabupaten Jember yang sangat tinggi sehingga menjadi salah satu dari 78 Kabupaten/Kota yang mendapat perhatian khusus dari KPAN. Kabupaten Jember terdiri dari 32 kecamatan yang tersebar dalam wilayah seluas sekitar 3.293,34 km², dengan 86,9% merupakan kawasan hutan, sawah ladang dan tanah perkebunan, sedangkan 13,1% merupakan kawasan perkampungan, tambak rawa, semak dan tanah rusak. Sedangkan jumlah penduduk riil Kabupaten Jember tahun 2014 adalah sebesar 2.590.516 jiwa.⁸ Tingkat kepadatan penduduk yang tinggi masih didominasi oleh kecamatan yang terletak di wilayah kota. Laporan Data Dinas Kesehatan Kabupaten Jember tentang Program Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember yang menyebutkan bahwa pada tahun 2004 merupakan tahun awal kasus HIV/AIDS di Jember pertama kali ditemukan, yaitu sebesar 1 kasus, dan terus

meningkat setiap tahun hingga tahun 2015 bulan Agustus jumlah kumulatif kasus HIV/AIDS di Kabupaten Jember sudah mencapai 2.048 kasus.⁴

B. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek *Content*

Content (isi) dalam suatu kebijakan merupakan substansi dari suatu kebijakan yang memperinci bagian-bagian dalam kebijakan.⁷ Isi sebuah kebijakan merespons berbagai masalah publik (*public issues*) yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lain-lain.¹³

Dari sisi *content* menyebutkan bahwa isi dari Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember terdiri dari ; Bab I. Ketentuan Umum, Bab 2. Sasaran, Bab III. Pencegahan dan Penanggulangan, Bab IV. Hak-Hak ODHA, Bab V. Larangan, Bab VI. Kelembagaan serta Bab VII. Ketentuan Penutup.¹⁴ Dasar dari dikeluarkannya kebijakan ini adalah untuk memberikan payung hukum dalam program penanggulangan HIV/AIDS, termasuk dalam mengeluarkan kebijakan pendukungnya. Adapun secara garis besar yang dimaksud pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS yang tercantum dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember adalah sebagai berikut :

- 1) Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS adalah tanggung jawab setiap instansi pemerintah dan swasta serta setiap orang dan setiap keluarga di Kabupaten Jember;
- 2) Pemerintah Kabupaten Jember harus selalu berupaya mengembangkan kebijakan terkait efektifitas usaha pencegahan dan penanggulangan infeksi HIV/AIDS guna melindungi setiap orang dari infeksi HIV termasuk kelompok rawan;
- 3) Program penanggulangan AIDS harus tercantum dalam RPJMD rencana strategis dan rencana kerja tahunan pada masing-masing SKPD;

C. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek *Process*

Menurut Sabatier dan Jenkins-Smith (1993) dalam Buse et al., (1994) yang dimaksud dengan *policy process* (proses kebijakan) adalah cara mengawali kebijakan,

mengembang atau menyusun kebijakan, bernegosiasi, mengkomunikasikan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan. Pendekatan yang paling sering digunakan untuk memahami proses kebijakan adalah dengan menggunakan apa yang disebut "tahapan heuristik". Yang dimaksud disini adalah membagi proses kebijakan menjadi serangkaian tahapan sebagai alat teoritis, suatu model dan tidak selalu menunjukkan apa yang sebenarnya terjadi didunia nyata.⁷

D. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek *Actor*.

Aktor atau pemangku kepentingan kebijakan (*Policy stakeholder*) adalah individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan atau kebijakan tersebut. Pemangku kepentingan kebijakan tersebut bisa terdiri dari sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, komunitas wartawan, partai politik, lembaga pemerintah, dan semacamnya.¹³ Dari sisi *actor*, dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember pada Bab Kelembagaan Pasal 7 disebutkan :

- 1) Upaya penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten, dikoordinir oleh Komisi penanggulangan AIDS (KPA) Kabupaten yang dibentuk oleh keputusan Bupati.
- 2) Upaya penanggulangan HIV/AIDS di kecamatan, dipimpin oleh Camat sebagai ketua Tim penanggulangan AIDS Kecamatan yang dibentuk oleh keputusan Bupati.
- 3) Upaya penanggulangan HIV/AIDS di desa/kelurahan, dipimpin oleh Kepala Desa/Lurah sebagai ketua Tim penanggulangan AIDS Desa/kelurahan yang dibentuk oleh keputusan Bupati.

PEMBAHASAN

A. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek *Context*.

Yang termasuk dalam aspek *context* dalam kebijakan Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember adalah dari jumlah total ODHA yang ditemukan di Kabupaten Jember, berdasarkan faktor risiko, penularan melalui heteroseksual sebesar 1.780 kasus (86,91%). Hal ini menunjukkan bahwa penularan terjadi melalui hubungan seks antara laki-laki dan perempuan, termasuk dari PSK kepada pelanggan dan sebaliknya. Diperkirakan

bahwa terdapat lebih dari tiga juta laki-laki di Indonesia yang merupakan pelanggan penjaja seks perempuan (kisaran 2.324.660-3.981.180).⁹ Kondisi di atas sangat mungkin disebabkan karena adanya lokalisasi ilegal yang banyak ditemui di sekitar pemukiman masyarakat. Kemungkinan para laki-laki untuk membeli seks lebih mudah mereka lakukan karena tidak ada label lokalisasi khusus seperti sebelumnya. Akibatnya mereka tidak punya kekhawatiran untuk mendapatkan stigma negatif sebagai pembeli seks dari para PSK. Penularan infeksi HIV melalui hubungan seksual merupakan yang paling banyak terjadi.¹⁰

Dampak lain dari peningkatan jumlah kasus HIV/AIDS berdasarkan faktor risiko heteroseksual adalah adanya kemungkinan penularan kepada ibu rumah tangga yang terus meningkat serta diikuti dengan peningkatan penularan dari ibu ke bayi. Data kasus HIV dan AIDS di Jember berdasarkan profesi atau pekerjaan, urutan pertama adalah pada ibu rumah tangga yaitu sebesar 491 (23,97%), kemudian wiraswasta 413 (21,04%), baru urutan ketiga adalah Pekerja Seks Komersial (PSK) sebesar 240 kasus (11,72%).⁴ Kehamilan akan mempercepat timbulnya gejala penyakit AIDS pada wanita sero positif HIV. Diperkirakan 50 % bayi yang lahir dari ibu yang sero positif HIV, akan terinfeksi HIV sebelum, selama, dan tidak lama sesudah melahirkannya.¹⁰ Hal ini terjadi karena ibu rumah tangga yang tidak mempunyai pekerjaan sebagai PSK atau memiliki aktifitas penggunaan narkoba suntik ditularkan oleh suami yang sering membeli seks pada PSK di lokalisasi ilegal. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Adisasmito (2010) yang mengungkapkan bahwa wanita usia subur biasanya tertular HIV melalui hubungan heteroseksual.¹⁰

Faktor yang kedua adalah faktor struktural, merupakan bagian dari masyarakat yang relatif tidak berubah. Faktor ini meliputi sistem politik, mencakup pula keterbukaan sistem tersebut dan kesempatan bagi warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan dan keputusan kebijakan. Faktor struktural meliputi pula jenis ekonomi dan dasar untuk tenaga kerja, kondisi demografi atau kemajuan teknologi.⁷ Pendekatan struktural menghindari *blaming the victims* dan lebih menganalisis untuk secara kritis menyadari struktur dan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya serta akibatnya pada keadaan masyarakat terkait program HIV dan AIDS.

Faktor struktural yang dimaksud dari Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember yaitu dikeluarkannya Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 5 tahun 2004 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Jawa Timur, dan Peraturan Bupati Jember Nomor 45 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Dinas kesehatan Kabupaten

Jember (berita Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008 nomor 45).^{11,12} Kedua kebijakan tersebut menjadi dasar dikeluarkannya Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember. Dengan demikian Peraturan Bupati tersebut memiliki dasar hukum yang kuat.

B. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek Content

Dari sisi content seperti yang disebutkan diatas, jelas bahwa dalam program pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember melibatkan SKPD terkait. Artinya masing-masing SKPD harus memiliki program tahunan yang mengarah pada upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS. Di sisi lain, dengan berbagai program HIV/AIDS pada setiap SKPD maka akan dapat meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program HIV/AIDS. Masyarakat harus memahami bahwa mereka memiliki tanggung jawab untuk arah masa depan mereka dan bahwa mereka dapat belajar untuk mengendalikan arah itu. Masyarakat perlu menyadari akibat dari kurangnya tanggung jawab dan kontrol.¹⁵ Maka dari itu dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember maka dapat dijadikan sebagai landasan keharusan bagi pemerintah melalui SKPD terkait untuk memobilisasi masyarakat dalam program penanggulangan HIV dan AIDS. Hal ini sangat penting, mengingat partisipasi masyarakat yang kuat merupakan elemen kunci bagi kesuksesan program. Konsep ini diakui dapat menjadi cara untuk mencapai perawatan kesehatan yang adil.¹⁶

Keterlibatan secara aktif dari komponen masyarakat ini diharapkan akan memungkinkan masyarakat secara mandiri bisa mengakses layanan-layanan kesehatan yang dibutuhkan dan tersedia di wilayahnya (terkait penanggulangan HIV dan AIDS). Keterlibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan dan program HIV dan AIDS ini tidak bisa dilepaskan adanya pemahaman bahwa kesehatan merupakan hak dari warga negara tanpa memandang status sosial dan ekonomi yang wajib dipenuhi oleh negara.³

Disamping itu, pada Bab IV Hak-Hak ODHA dan Bab V. Larangan, mengisyaratkan keterlibatan dalam program penanggulangan HIV dan AIDS dari sisi Preventif dan Promotif. Karena keterlibatan masyarakat dalam program kesehatan lebih diarahkan pada upaya pencegahan. Adapun isi dari pasal 5 tentang Hak-Hak ODHA meliputi ;

- 1) Pemerintah Kabupaten melindungi hak-hak pribadi, hak-hak sipil dan hak asasi

ODHA termasuk perlindungan dari kerahasiaan status HIV.

- 2) Setiap ODHA berhak memperoleh pelayanan pengobatan dan perawatan serta dukungan tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun.
- 3) Penanggulangan HIV/AIDS didasari kepada nilai luhur kemanusiaan dan penghormatan terhadap harkat hidup manusia.

Sedangkan Bab VI pasal 6 tentang Larangan terdiri dari ;

Setiap orang yang telah mengetahui status dirinya terinfeksi HIV, tidak boleh :

- 1) Melakukan hubungan seksual dengan orang lain, kecuali bila pasangan telah memberitahukan tentang status HIV-nya dan secara sukarela menerima risiko tersebut;
- 2) Menggunakan secara bersama-sama alat suntik, alat medis atau alat lain yang patut diketahui dapat menularkan virus HIV kepada orang lain;
- 3) Mendonasikan darah, semen atau organ jaringan kepada orang lain; dan
- 4) Melakukan tindakan apa saja yang patut diketahui dapat menularkan atau menyebarkan infeksi HIV kepada orang lain baik dengan bujuk rayu atau kekerasan.

Dengan pasal 5 dan 6 pada Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember, maka dapat mencegah penularan kasus HIV/AIDS semakin meluas di masyarakat. Cara penularan HIV/AIDS diketahui lebih karena faktor perilaku dan bukan karena serangan ganas sebuah organisme misalnya melalui udara, air, keringat, nafas, dan lain-lain, pencegahan HIV/AIDS juga difokuskan pada studi tentang perilaku-perilaku yang dapat menularkan HIV/AIDS dan cara mencegahnya.¹⁵ Selain itu, kuatnya stigma (dan diskriminasi) berdampak sangat serius bagi orang positif HIV maupun upaya pengendalian HIV secara keseluruhan.¹⁶

Upaya preventif dan promotif memegang peranan yang sangat penting dalam program kesehatan selain kuratif dan rehabilitatif. Hal ini diperkuat oleh hasil penelitian Simbolon (2014) yang mengungkapkan bahwa agar kepemilikan Jaminan Kesehatan Masyarakat (keluarga miskin) dapat mengatasi permasalahan Kesehatan Ibu dan Anak serta masalah gizi (stunting) maka diharapkan pelayanan kesehatan lebih memfokuskan pada upaya promotif dan preventif.¹⁷

C. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek *Process*

Menurut Sabatier dan Jenkins-Smith (1993) dalam Buse et al., (1994) yang dimaksud dengan *policy process* (proses

kebijakan) adalah cara mengawali kebijakan, mengembang atau menyusun kebijakan, bernegosiasi, mengkomunikasikan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan. Pendekatan yang paling sering digunakan untuk memahami proses kebijakan adalah dengan menggunakan apa yang disebut "tahapan heuristik". Yang dimaksud disini adalah membagi proses kebijakan menjadi serangkaian tahapan sebagai alat teoritis, suatu model dan tidak selalu menunjukkan apa yang sebenarnya terjadi didunia nyata.⁷

Dalam Stategi dan Aksi Nasional HIV dan AIDS 2010-2014 menyebutkan bahwa proses desentralisasi dan pemberian otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kondisi masyarakat termasuk sektor kesehatan. Otonomi Daerah memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan program yang betul-betul dibutuhkan oleh daerah tersebut. Hal ini juga memberikan keleluasaan bagi respons terhadap HIV dan AIDS. Dari sisi *process*, dikeluarkannya kebijakan Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember, tidak lepas dari adanya penutupan lokalisasi terbesar di Jember. Pada tahun 2007, dengan tujuan untuk mengendalikan jumlah kasus HIV/AIDS, pemerintah daerah Kabupaten Jember, melalui SK Bupati Nomor 188.45/39/012/2007 Tentang Penutupan Tempat Layanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi Di Kabupaten Jember, maka dilakukan penutupan lokalisasi Puger.¹⁸

Dampak dari penutupan lokalisasi Puger mengakibatkan munculnya lokalisasi tidak resmi atau ilegal yang tersebar hampir diselur kecamatan di Kabupaten Jember. Hal ini mengakibatkan layanan kesehatan dan upaya komunikasi perubahan perilaku terhadap PSK menjadi sulit serta angka kasus HIV/AIDS semakin meningkat dari tahun ke tahun.¹⁹ Maka dari itu diperlukan adanya payung hukum yang kuat guna menjadi dasar hukum bagi keluranya kebijakan dalam bentuk SK Bupati guna memudahkan secara tehnik pelaksanaan program pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS pada level kabupaten, kecamatan maupun kelurahan dan desa.

Selain itu, dari sisi *process*, keluarnya Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember, tidak lepas dari advokasi yang selama ini dilakukan oleh Dinas Kesehatan dan KPAD Jember terhadap pemerintah Daerah. Dukungan penuh dari Assisten II serta Bidang Pemberdayaan Masyarakat Kantor Bapemas Kabupaten Jember sangat membantu dalam proses advokasi kepada Bapedda Kabupaten Jember dalam memperoleh anggaran. Termasuk di dalamnya upaya sosialisasi Program HIV/AIDS oleh KPAD dengan tanda tangan langsung dari Bupati Jember untuk dapat dijalankan oleh SKPD terkait di

lingkungan pemerintahan Kabupaten Jember.

D. Analisis Kebijakan dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember Pada Aspek Actor.

Pelaku/actor dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember adalah seluruh jajaran pemerintahan di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa/kelurahan. Yang terpenting untuk dipahami bahwa dalam implementasi kebijakan Bupati Jember dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember adalah KPAD selaku *team leader* yang memegang peran utama mulai dari proses penyusunan kebijakan, sosialisasi, implementasi sampai pada tahap monitoring dan evaluasi. Maka dari itu KPAD kabupaten Jember harus memiliki kapasitas dan sumber daya yang memadai dalam mengawal kebijakan ini. Advokasi yang diarahkan kepada pemerintah daerah harus ditingkatkan dalam usaha memastikan bahwa Komisi penanggulangan AIDS (KPA) di daerah tersebut dapat diperkuat dan disediakan pendanaan yang cukup dan bantuan dalam bentuk lainnya.⁶ Setidaknya Kabupaten Jember dapat belajar dari Kabupaten Sorong dalam advokasi program HIV dan AIDS. KPAD Kabupaten Sorong belum melakukan advokasi formal dengan *stakeholder* kunci (BAPPEDA dan DPRD) sehingga mengalami hambatan untuk mendapat alokasi anggaran yang cukup memadai dalam melaksanakan upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Sorong.²⁰

KESIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan Pemerintah kabupaten Jember dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember dapat memberikan dampak yang positif bagi kualitas hidup masyarakat Jember terutama dalam penanggulangan HIV dan AIDS. Ditinjau dari *konteks*, kebijakan ini mendukung upaya pemerintah dalam memandang penyebaran HIV dan AIDS di kabupaten jember sebagai masalah yang serius, serta merupakan bukti dalam mendukung Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 5 tahun 2004 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Jawa Timur, dan Peraturan Bupati Jember Nomor 45 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Dinas kesehatan Kabupaten Jember. Dari sisi *content* mencakup Bab I. Ketentuan Umum, Bab 2. Sasaran, Bab III.

Pencegahan dan Penanggulangan, Bab IV. Hak-Hak ODHA, Bab V. Larangan, Bab VI. Kelembagaan serta Bab VII. Ketentuan penutup. Dalam *process* dikeluarkannya Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember tidak lepas dari advokasi yang selama ini dilakukan oleh Dinas Kesehatan dan KPAD Jember terhadap pemerintah Daerah serta dukungan dari instansi terkait. Dari sisi *actor*, dalam lampiran surat keputusan tersebut terdapat Tim penanggulangan HIV dan AIDS di tingkat kabupaten, kecamatan, serta kelurahan dan Desa.

Bahwa dalam pelaksanaan kebijakan bupati Jember tentang Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember, dibutuhkan adanya upaya lanjutan berupa dikeluarkannya kebijakan pendukung dalam rangka pelaksanaan upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember secara teknis dalam bentuk SK Bupati

DAFTAR PUSTAKA

1. Direktorat Jendral Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan Kemenkes RI. Statistik Kasus HIV/AIDS di Indonesia Per Juni 2014. Jakarta : Dirjen Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan Kemenkes RI. 2014.
2. Direktorat Jendral Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan Kemenkes RI. Pedoman nasional manajemen Program HIV dan AIDS. Jakarta : Kementerian Kesehatan RI. 2012.
3. Praptorahardjo, I. Suhari, Pudjiati, S.R. Hersumpana, Setiawan, E.P, Bollilanga, S. Dewi, E.H. Kebijakan HIV & AIDS dalam Sistem Kesehatan di Indonesia: Ringkasan Kajian Dokumen. Yogyakarta: Pusat Kebijakan dan Manajemen Kesehatan Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada dan Departement of Foreign affairs and Trade, Austalian Government. 2014.
4. Dinas Kesehatan Kabupaten Jember. Laporan Program Penanggulangan HIV dan AIDS Kabupaten Jember Tahun 2015. Jember: Dinas Kesehatan. 2015.
5. Walt, G. Health Policy (An Introduction to Process and Power). London: Zed Book Ltd. 1994.
6. Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN). Startegi Komunikasi Penanggulangan HIV dan AIDS di Indonesia. Jakarta: Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN). 2008.

7. Buse, K. Mays, N. Wall, G. Understanding Public Health : Making Health Policy. London: Open University Press. 2005.
8. Badan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jember. 2014.
9. Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN). Strategi Dan Rencana Aksi Nasional Penanggulangan HIV Dan AIDS Tahun 2010 - 2014. Jakarta: Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2010.
10. Adisasmito, W. Sistem Kesehatan. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 2010.
11. Peraturan daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Jawa Timur. Surabaya: Sekretariat Propinsi Jawa Timur. 2004.
12. Peraturan Bupati Jember Nomor 45 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Dinas kesehatan Kabupaten Jember (berita Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008 nomor 45). 2008.
13. Ayuningtyas, D. Kebijakan Kesehatan; Prinsip dan Praktik. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2014.
14. Peraturan Bupati Jember Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Jember. Jember: Sekretariat Jember. 2014
15. Yayasan AIDS-INA & Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI). Modul dasar Behavior Change Intervention. Program Dukungan Global Fund Round 8. Jakarta : Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI). 2010.
16. Direktorat Pengendalian Penyakit Menular Langsung, Kemenkes RI. Pedoman Penghapusan Stigma dan Diskriminasi Bagi Pengelola Program, Petugas layanan Kesehatan dan Kader. Jakarta : Dirjen Pengendalian penyakit dan penyehatan Lingkungan Kementerian Kesehatan RI. 2012.
17. Simbolon, D. Pengaruh Kepemilikan Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin Terhadap Status Kelahiran Dan Kejadian Stunting Pada Baduta Indonesia (Analisis Data IFLS 1993 - 2007). Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia 2015, 3 (2): 55-65.
18. Surat Keputusan Bupati Jember Nomor 188.45/39/012/2007 Tentang Penutupan Tempat Layanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi Di Kabupaten Jember. Jember : Sekretaris Kabupaten Jember Asisten Pemerintahan. 2007.
19. Rokhmah, D. Khoiron. Dampak Implementasi Kebijakan Penutupan Tempatlayanan Sosialtransisi Untuk Pekerja Seks Komersialdan Penutupanprostitusi Terhadapprogram Penanggulangan HIV/AIDS Di Kabupaten Jember. Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia 2014, 3 (2): 75 - 81.
20. Mitsel, Mahendradhata, Y. Pradmawati, R. S. Peran *Stakeholder* Kunci Dalam Kebijakan Penanggulangan Dan Pencegahan HIV/AIDS Studi Kasus Di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat. Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia 2015, 4 (2): 57-64.