

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Pada sub-bab ini dijelaskan mengenai studi terdahulu, yang berisi tentang hasil penelitian terdahulu, fokus penelitian yang sejenis dan pembeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti. Selain dari pada itu, hasil penelitian terdahulu ini juga menjadi bahan acuan peneliti dalam melaksanakan penelitian ini. Penulis memuat beberapa jurnal yang dijadikan referensi dimana jurnal tersebut berkaitan dengan penelitian penulis.

Penelitian terdahulu yang pertama berjudul Pengembangan Strategi Dalam Penanggulangan Penyakit HIV dan AIDS Melalui Pendekatan Sosial Budaya (Studi Kasus Bukit Tinggi, Sumatera Barat), dimana dalam penelitian ini menggunakan analisis SWOT. Melalui analisis SWOT peneliti dapat mengembangkan beberapa strategi untuk penanggulangan yang berdasarkan pendekatan sosial budaya diantaranya : peningkatan informasi dan pengetahuan masyarakat tentang HIV dan AIDS secara komporhensif, pemberdayaan masyarakat dan penguatan kelembagaan, peningkatan akses jangkauan pelayanan, dan dukungan penguatan regulasi dalam upaya penanggulangan HIV dan AIDS.¹

Penelitian terdahulu yang kedua berjudul Peran Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan dan Penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Marauke, pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan berbagai sumber atau informan penelitian terutama Pemerintah Daerah Kabupaten Marauke.

¹ Yulfira Media. 2016. Pengembangan Strategi Dalam Penanggulangan HIV/AIDS Melalui Pendekatan Sosial Budaya. Jurnal Ekologi Kesehatan Vol. 15 No 1.

Dalam pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Marauke Pemerintah Daerah Kabupaten Marauke mengeluarkan Perda No.5 Tahun 2003, akan tetapi belum mencakup secara seluruh elemen masyarakat karena sasarannya hanya pada kelompok berisiko yaitu pekerja seks, mucikari, pramuria pijat dan pelanggan. Setelah Pemerintah Daerah Kabupaten Marauke mengeluarkan Perda No.5 Tahun 2003 diadakan evaluasi dengan hasil mengeluarkan Perda No.3 Tahun 2013 yang sasarannya mencakup kelompok berisiko dan masyarakat umum. Dalam pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS Pemerintah Daerah Kabupaten Marauke melakukan beberapa upaya akan tetapi tetap mendapatkan hambatan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Marauke mendapatkan hambatan yaitu rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya kesadaran masyarakat, dan masih ada stigma juga diskriminasi HIV/AIDS di masyarakat. Adapun tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaannya yaitu mutasi pegawai yang sangat berpengaruh terutama pegawai yang sudah mempunyai kapabilitas dalam pencegahan HIV/AIDS di Kabupaten Marauke.² Penelitian terdahulu yang ketiga berjudul implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Surabaya, berdasarkan pada teori Edward III dalam implementasi kebijakan publik perilaku dan karakteristik menjadi sangat penting untuk mencapai sebuah tujuan. Sesuai pada Perda No.4 Tahun 2013 Kota Surabaya dalam penanggulangan HIV dan AIDS sudah melaksanakan pelayanan yang baik, ramah, dan sopan menjadi salah satu bahwa tenaga pelaksana memiliki kemauan dan kepatuhan. Kondisi yang terjadi di

² Muh. Rum Ramadhan Rakhman. 2017. Peran Pemerintah Dalam Pencegahan dan Penanggulangan HIV dan AIDS Kabupaten Marauke. Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 10 No 1.

lapangan menerangkan jelas bahwa masih ada faktor yang menjadi penghambat dalam penanggulangan HIV dan AIDS yaitu komunikasi antar instansi dalam Komisi Penanggulangan AIDS Kota Surabaya.³

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah guna dapat mensejahterakan masyarakat. Melalui kebijakan, pemerintah dapat bekerja secara optimal berdasarkan fungsi dan kewenangan instansi terkait⁴. Selain itu kebijakan dapat didefinisikan sebagai keputusan dalam konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat mereka mematuhi keputusan tersebut. Dapat dinyatakan bahwasanya Kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Jones (1991:46) mengatakan bahwa “Kebijakan sering digunakan dan diperuntukkan makananya dengan tujuan program, keputusan, hukum, proposal, patokan, dan maksud besar tertentu”.⁵

Solihin Abdul Wahab (2008) mengatakan bahwa kebijakan ⁶ :

“Kebijakan harus dibedakan dari keputusan, kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi, kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan, kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun

³ Yohanes Fritanus dan Nunuk Rukmaningsi. 2015. Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV dan AIDS Di Kota Surabaya JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik.

⁴ Nurjaman, A., Susilo, R. K. D., & Sulistyanyingsih, T. (2006). Kebijakan elitis politik Indonesia. FISIP UMM.

⁵ Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung:Alfabeta

⁶ Taufiqurokhman. 2014. *Kebijakan Publik*. Jakarta Pusat : Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama

adanya tindakan, setiap kebijakan mempunyai tujuan baik secara eksplisit maupun implisit, kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu, kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan intra organisasi, kebijakan mempunyai hasil akhir yang dicapai, kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran lembaga-lembaga pemerintah, dan kebijakan itu didefinisikan secara subyektif'.⁷

Carl L. Federick dikutip Leon Agustin (2008:7) mengatakan bahwa kebijakan adalah “sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu terdapat adanya hambatan dan kesempatan untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut”.⁸

Menurut Anderso dikutip oleh Abdul Solihin Wahab (2005:3) bahwa kebijakan adalah “Tindakan sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi”.⁹

2.2.2 Pengertian Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik sangat luas karena mencakup ekonomi, politik, sosial, hukum dan lain sebagainya. Kebijakan publik dilihat dari hirarkinya dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan pemerintah daerah provinsi, peraturan pemerintah daerah kabupaten/kota, keputusan gubernur, dan keputusan wali kota.

Menurut David Easton dikutip oleh Leo Agustino (2009:1) mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah *the aauthorative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai paksa kepada masyarakat.”¹⁰

⁷ Ibid. Hal 3

⁸ Taufiqurokhman. 2014. *Kebijakan Publik*. Jakarta Pusat : Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama

⁹ Abdul Solihin Wahab. (2005). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.

¹⁰ Ibid. Hal 4

Menurut Woll yang dikutip oleh Tangkilisan (2003:2) mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan tertentu dan dilaksanakan oleh individu, kelompok untuk memecahkan suatu masalah.”

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan dikutip oleh Nugroho (2008:53) mengatakan bahwa “Kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan prakti-praktik tertentu (a projected program of goals, values, and practices)”.¹¹

Menurut Thomas R. Dye dikutip oleh Santoso (2009:27) mengatakan bahwa :

“Kebijakan publik adalah whatever government choose to do or not to do (pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak). Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.”¹²

Menurut Tangkilisan Adapun bentuk-bentuk Kebijakan publik dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

- Kebijakan Publik Makro

Yaitu suatu kebijakan publik yang sifatnya makro atau umum, yang juga bisa dikatakan sebagai kebijakan yang mendasar. Misalnya pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah. Di dalam pengimplementasiannya kebijakan publik makro ini bisa diimplementasikan secara langsung.

- Kebijakan Publik Meso

Kebijakan publik yang sifatnya Meso ini artinya bersifat menengah atau yang lebih dikenal dengan penjas pelaksanaannya. Kebijakan ini bisa berupa apa saja

¹¹Nugroho, Riant. 2008.*Kebijakan Politik* . Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

¹² Ibid. Hal 15

misalnya Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Wali kota, Keputusan Bersama atau SKB antar- Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali kota.

- Kebijakan Publik Mikro

Yaitu suatu kebijakan publik yang sifatnya mikro, yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari suatu kebijakan publik yang berada di atasnya. Bentuk dari kebijakan ini misalnya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat-aparat publik tertentu yang berada di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Wali kota.

1.2.3 Pembagian Kebijakan Publik

kebijakan publik merupakan respon dari pemerintah terhadap realitas yang terjadi di masyarakat¹³. Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010:24-25) menjelaskan pengertian hakikat kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan, kita dapat menjabarkan kebijakan dalam beberapa kategori, yaitu:

a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Merupakan tuntutan yang diajukan pada pejabat pemerintah dan dilakukan oleh aktor lain, baik swasta ataupun kalangan pemerintah sendiri untuk mengambil keputusan dalam melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah melakukan sesuatu dan usulan untuk mengambil suatu tindakan konkret tertentu pada suatu permasalahan yang terjadi di dalam masyarakat.

b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*)

¹³ Silvy Novita Putri, Saiman, Asep Nurjaman. 2018. *Implementation of Non-Formal Education Programs for Village Communities in Batu (The Case Study of Education Office in Batu City)*. Universitas Muhammadiyah Malang Logos Journal, Vol. 1 No. 2

Keputusan kebijakan merupakan pemberian arahan terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dibuat para pejabat pemerintah. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan untuk menciptakan status (ketentuan dasar), ketetapan, ataupun membuat penafsiran pada undang-undang.

c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*)

Pernyataan kebijakan merupakan penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu misalnya ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d. Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Keluaran kebijakan yaitu suatu perwujudan kebijakan publik yang dapat dilihat dan dirasakan karena bersangkutan dengan hal yang seharusnya dilakukan untuk merealisasikan keputusan dan pernyataan kebijakan.

e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

Hasil akhir kebijakan merupakan dampak yang dirasakan oleh masyarakat, Karena adanya konsekuensi dari tindakan pemerintah dalam bidang atau masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.¹⁴

Kategori kebijakan public menurut James E. Anderson yang dikutip oleh Suharno (2010: 24-25) menyampaikan sebagai berikut:

a. Kebijakan substantif dan Kebijakan prosedural

¹⁴ Taufiqurokhman. 2014. *Kebijakan Publik*. Jakarta Pusat : Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama

Kebijakan substantive kebijakan yang berhubungan erat dengan apa yang dilakukan pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dijalankan.

b. Kebijakan distributive, kebijakan regulatori dan kebijakan redistributif.

Kebijakan distributif berkaitan dengan distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat maupun individu. Kebijakan regulatori merupakan pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c. Kebijakan material dan kebijakan simbolik

Kebijakan material merupakan suatu kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

2.2.4 Proses Analisis Kebijakan Publik

Proses analisis kebijakan publik diartikan sebagai serangkaian kegiatan intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut adalah serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, monitoring, rekomendasi dan evaluasi kebijakan adalah Perumusan Rekomendasi Monitoring Evaluasi *Forecasting*.

Adapun proses analisis kebijakan pada pandangan Ripley (1985) yaitu “Penyusunan agenda yang menghasilkan agenda pemerintahan, formulasi & legitimasi kebijakan yang menghasilkan kebijakan, implementasi kebijakan yaitu

tindakan dari kebijakan, dan evaluasi terhadap implementasi, kinerja juga dampak agar mengetahui dampak dari adanya kebijakan”.¹⁵

Menurut pandangan William N Dunn (1994:7) mengatakan bahwa analisis kebijakan adalah:

“Perumusan masalah yaitu memberikan informasi yang menimbulkan masalah-masalah, *forecasting* yaitu informasi konsekuensi dari penerapan alternatif kebijakan, rekomendasi kebijakan yaitu informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, monitoring kebijakan yaitu konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan, dan evaluasi kebijakan yaitu informasi mengenai kinerja”.¹⁶

2.2.5 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan tahapan kritis, dimana keberhasilan suatu kebijakan dapat ditentukan dari keberhasilan atau kegagalan aplikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditentukan melalui banyak faktor, dan masing-masing faktor ini saling berhubungan satu sama lain¹⁷.

Menurut Van Metter dan Van Horn dikutip oleh Agustino (2008: 195) menjelaskan pengertian implementasi kebijakan bahwa:

“Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Esensi utama dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.”¹⁸

Adapun tahapan dalam implementasi kebijakan publik¹⁹:

¹⁵ Taufiqurokhman. 2014. *Kebijakan Publik*. Jakarta Pusat : Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama

¹⁶ Ibid. Hal 17

¹⁷ Prasetya Eka Pratama, Muhammad Kamil, Salahudin. 2019. *Implementation of The Integrity Zone Development Program Towards a Corruption-Free Area and a Serving Clean Bureaucracy Region (Study at Malang Regional Tax Service Agency)*. University of Muhammadiyah Malang. *Journal of Local Government Issues*, Vol 2 No 2

¹⁸ Agustino, Leo. (2008). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

¹⁹ Ibid. Hal 195

- Tahap Interpretasi: tahap penjabaran dan penerjemahan kebijakan yang masih dalam bentuk abstrak menjadi serangkaian rumusan yang sifatnya teknis dan operasional. Hasil interpretasi biasanya berbentuk petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis.
- Tahap Perorganisasian: tahap pengaturan dan penetapan beberapa komponen pelaksanaan kebijakan yakni: lembaga pelaksana kebijakan; anggaran yang diperlukan; sarana dan prasarana; penetapan tata kerja; penetapan manajemen kebijakan.
- Tahap aplikasi: tahap penerapan rencana implementasi kebijakan ke kelompok target atau sasaran kebijakan.

Pemahaman tersebut mencakup usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008: 196) menjelaskan bahwa “Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.”²⁰

Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah-masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Berdasarkan rumusan implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan diatas, maka implementasi kebijakan dapat dimaknai sebagai pelaksanaan kegiatan/aktifitas mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan sehingga dari kegiatan/aktifitas yang telah dilaksanakan tersebut dapat memberikan dampak/akibat bagi masyarakat dan dapat memberikan kontribusi dalam menanggulangi masalah yang menjadi sasaran program.

Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino, Leo (2008: 196) mengatakan bahwa:

²⁰ Ibid. Hal 196

“Implementasi kebijakan sebagai tahap penyelenggaraan kebijakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi kebijakan diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan.”²¹

2.2.6 Tahapan-Tahapan Implementasi Kebijakan

Dalam melalui tahapan-tahapan implementasi ada dua pendekatan yang digunakan para peneliti implementasi generasi kedua yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* membuat kebijakan menjadi arena konflik sebab konsensus antara pemerintah dan masyarakat tidak tercipta. Kosongnya ruang deliberasi politik membuat kebijakan mendapat resistensi kuat dari publik. Publik sebagai penerima kebijakan tidak memperoleh ruang partisipasi yang ideal sehingga merasa kepentingannya tidak terakomodasi²². Adapun generasi peneliti kedua yang menggunakan tahapan *top-down* yaitu Nakamura dan Smallwood (1980), Edward III (1980) dan Grindle (1980). Berikut tahapan Implementasi dalam menggunakan pendekatan *top-down* sebagai berikut²³ :

- a. Memilih kebijakan yang akan dikaji;

²¹ Agustino, Leo. (2008). Dasar-dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.

²² Krishno Hadi, Listiano Asworo, Iradhad Taqwa Sihidi. 2020. Inovasi Dialogis: Menuju Transformasi Pelayanan Publik yang Partisipatif (Kajian Sistem Pelayanan Malang Online). Journal of Government and Civil Society, Vol. 4, No. 1.

²³ Kasmad, Rulinawaty. 2018. *Studi Implementasi Kebijakan Publik*. Makassar: Universitas Muhammadiyah Makassar

- b. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan;
- c. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan;
- d. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik (sesuai dengan Standard Operating Procedure yang ada);
- e. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan tersebut memiliki manfaat bagi kelompok sasaran
- f. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima. Analisis kemudian diarahkan untuk mengetahui apakah dampak yang muncul tersebut berimplikasi terhadap terwujudnya tujuan kebijakan sebagaimana ditetapkan dalam dokumen kebijakan.

Beberapa generasi peneliti kedua juga tidak menggunakan *top-down* karena adanya ketidakpuasan dalam model pendekatan *top-down*, sehingga membuat model implementasi tahapan dengan pendekatan *bottom-up*. Pelopor peneliti dengan implementasi tahapan dengan pendekatan *bottom-up* yaitu Elmore (1978,1979), Lipsky (1971), Berman (1978) dan Hjern, Hanf, serta Porter (1978). Adapun tahapan implementasi melalui pendekatan *bottom-up*²⁴ :

- a. Memilih kebijakan yang akan dikaji;
- b. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan;

²⁴ Kasmad, Rulinawaty. 2018. *Studi Implementasi Kebijakan Publik*. Makassar: Universitas Muhammadiyah Makassar

- c. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan;
- d. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik (sesuai dengan Standard Operating Procedure yang ada);
- e. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan tersebut memiliki manfaat bagi kelompok sasaran
- f. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima. Analisis kemudian diarahkan untuk mengetahui apakah dampak yang muncul tersebut berimplikasi terhadap terwujudnya tujuan kebijakan sebagaimana ditetapkan dalam dokumen kebijakan.

2.2.7 Hambatan atau Kendala Dalam Implementasi Kebijakan Publik

Faktor penghambat menurut Bambang Sunggono (1994:144), implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor, yaitu ²⁵:

- a. Pertama, isi kebijakan implementasi yang karena terdapat ketidak jelasan dari isi kebijakan maksudnya yaitu terdapat tujuan yang tidak terperinci, sarana dan penerapan prioritas, atau program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, kurangnya ketentuan intern maupun ektern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang diimplementasikan dapat menunjukkan kekurangan yang sangat berarti. Keempat penyebab munculnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik yang terjadi karena

²⁵ Bambang Sunggono.1994. Hukum Dan Kebijaksanaan Publik. Jakarta : Sinar Grafik. Hal 144

kekurangan yang bersangkutan dengan sumber daya pembantu, seperti waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

- b. Informasi Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Apabila informasi tidak didapatkan oleh pemegang peran mengakibatkan adanya gangguan dalam komunikasi.
- c. Dukungan Pelaksanaan sangat berpengaruh pada implementasi kebijakan publik dan apabila tidak mempunyai dukungan akan sangat sulit dalam melaksanakan kebijakan tersebut.
- d. Potensi penyebab gagalnya suatu kebijakan publik ditentukan melalui aspek pembagian potensi pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Permasalahan pada struktur organisasi pelaksana karena adanya pembangian wewenang dan tanggung jawab yang kurang disesuaikan.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono (1994: 144-145), faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu ²⁶:

- a. Konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik bersifat kurang mengikat terhadap individu.

²⁶ ²⁶ Bambang Sunggono.1994. Hukum Dan Kebijaksanaan Publik. Jakarta : Sinar Grafika Hal. 144-145

- b. Bertentangan peraturan hukum dan keinginan pemerintah dikarenakan anggota masyarakat dalam suatu kelompok mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai.
- c. Adanya anggota masyarakat dengan mencari keuntungan melalui tindakan penipuan atau jalur melawan hukum.
- d. Ketidapatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik bersumber dari ketidakpastian hukum dan ketidakjelasan kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain.
- e. Kebijakan yang bertentangan dengan nilai yang dianut masyarakat dan kelompok tertentu dalam masyarakat.

Kebijakan publik akan menjadi efektif jika mempunyai manfaat bagi anggota masyarakat. Tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat juga harus dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidak dinilai efektif.

2.3 Pemerintah Daerah

Dalam istilah pada umumnya Pemerintah Daerah suatu wilayah yang terdiri dari beberapa kecamatan. Pengertian Pemerintah Daerah Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi :

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.²⁷

²⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 2 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah menurut asas otonomi merupakan penyelenggara urusan pemerintahan tingkat daerah dalam sistem dan prinsip negara persatuan Republik Indonesia. Peningkatan daya saing adalah hal yang perlu diperhatikan Pemerintah Daerah dalam prinsip demokrasi dan pemerataan. Adapun yang masuk dalam Pemerintah daerah yaitu gubernur, bupati, atau wali kota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

2.3.1 Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan daerah. Asas-asas tersebutlah yang berfungsi untuk menjaga jalannya pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 keinginan dan pancasila. Berikut asas pemerintahan daerah²⁸.

- **Asas kepastian hukum**

Landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara merupakan asas dalam Negara hukum.

- **Asas Tertib Penyelenggara Negara**

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara merupakan asas tertib penyelenggara negara.

- **Asas Kepentingan Umum**

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif merupakan asas ketentuan umum.

²⁸ Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang keinginan dan Pancasila.

- Asas Keterbukaan

Memperoleh informasi benar, jujur, dan tidak diskriminatif kepada masyarakat tentang penyelenggaraan negara dengan memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia adalah asas keterbukaan.

- Asas Proporsionalitas

Asas yang mementingkan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

- Asas Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Asas Akuntabilitas

Setiap kegiatan penyelenggara negara harus dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai peraturan perundang-undangan.

- Asas Efisiensi

Meminimalisir penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang baik dalam penyelenggaraan Negara.

- Asas Efektivitas

Asas ini bertujuan untuk menghasilkan sebuah penyelenggaraan Negara yang tepat guna dan berdaya guna.

- Asas keadilan

Keadilan merupakan tindakan yang mencerminkan penyelenggaraan Negara secara proporsional kepada setiap warga Negara.

2.3.2 Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Kesehatan

Berdasarkan undang-undang no. 23 tahun 2014 pasal 12 ayat (1) urusan Pemerintah wajib ada 6 terutama pada bidang kesehatan. Dengan diberlakukannya undang-undang no.23 tahun 2014 maka seluruh kewenangan sepenuhnya telah berada pada daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana pada pasal 12 uu no.23 tahun 2014 pasal 12 ayat (1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewajiban untuk melaksanakan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu dengan kondisi daerah masing-masing. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat dialihkan ke Provinsi, dimana kewenangan yang telah ditetapkan dalam uu no.23 tahun 2014 pasal 12 terutama di bidang kesehatan tidak atau belum dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi. Tujuan desentralisasi kesehatan sendiri adalah mewujudkan pembangunan nasional di bidang kesehatan berlandaskan prakarsa dan aspirasi masyarakat dengan cara memberdayakan, menghimpun dan mengoptimalkan potensi daerah untuk kepentingan daerah dan prioritas nasional.²⁹

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota pada bidang kesehatan, yaitu: penentuan standar nilai gizi dan panduan sertifikasi teknologi kesehatan dan gizi, penentuan panduan penanggung layanan kesehatan, penetapan standar akreditasi fasilitas kesehatan, standar pendidikan dan pendayagunaan tenaga kesehatan, konservasi dan pengawasan tanaman obat, pengembangan dan penerapan teknologi kesehatan, dan standar etika penelitian kesehatan, perizinan pengawasan peredaran obat dan industri farmasi, penetapan menetapkan syarat penggunaan bahan (zat adiktif) untuk makanan, dan penetapan pengawasan peredaran makanan, kebijakan

²⁹ Susanto Agus, *Desentralisasi Sistem Kesehatan*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2002, hlm.102

sistem jaminan perawatan kesehatan masyarakat, survailans epidemilogi serta mengatur langkah pemberantasan dan penanggulangan wabah, penyakit menular dan kejadian luar biasa, dan penyediaan obat esensial tertentu dan obat untuk pelayanan kesehatan dasar sangat esensial.³⁰

Melalui kewenangan di atas dan uu no.23 tahun 2014 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sudah bisa memberikan pelayanan kesehatan yang baik kepada masyarakat. Maka dari itu peran pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota lebih berfokus kepada pembinaan, pengaturan dan pengawasan dari masyarakat agar tercapainya pelayanan kesehatan serta tercapainya kondisi yang seimbang kepada masyarakat.

2.4 Penanggulangan Penyakit *Human Immunodeficiency Virus (HIV)* dan *Acquired Immunodeficiency Syndrome (AIDS)*

Acquired Immunodeficiency Syndrome (AIDS) merupakan infeksi yang disebabkan oleh *Human Immunodeficiency Virus (HIV)* yang menyerang kekebalan tubuh. Infeksi yang terjadi merupakan penyebab dari adanya virus HIV yang masuk melalui perantara darah dan semen darah. HIV dapat menyebabkan sistem imun mengalami beberapa kerusakan dan kehancuran, lambat laun sistem kekebalan tubuh manusia menjadi lemah atau tidak memiliki kekuatan pada tubuhnya, maka pada saat inilah berbagai penyakit yang dibawa virus, kuman dan bakteri sangat mudah menyerang seseorang yang sudah terinfeksi HIV.

Menurut Bruner & Suddarth (2002) mengatakan bahwa HIV adalah “Replikasi virus yang terus menerus mengakibatkan semakin berat kerusakan sistem kekebalan

³⁰ <http://digilib.unila.ac.id/8164/3/BAB%20II.pdf>. Diakses Pada 12 Mei 2020

tubuh dan semakin rentan terhadap infeksi oportunistik (IO) sehingga akan berakhir dengan kematian”.³¹

Menurut Bruner & Suddarth (2002) mengatakan bahwa “AIDS adalah tahap akhir dari HIV, dimana perjalanan HIV menuju AIDS membutuhkan waktu sekitar 10 sampai 13 tahun”.³²

Untuk menekan peningkatan terjadinya epidemi HIV dan AIDS Pemerintah mengeluarkan tujuan kebijakan dalam penanggulangannya yang ada pada Peraturan Kementerin Kesehatan Nomor 21 Tahun 2013 Pasal 3 yang berbunyi :

“Menurunkan hingga meniadakan virus HIV baru, menurunkan hingga meniadakan kematian disebabkan oleh keadaan yang berkaitan dengan AIDS, meniadakan diskriminasi ODHA, meningkatkan kualitas hidup ODHA, dan mengurangi dampak sosial ekonomi dari penyakit HIV dan AIDS pada individu, keluarga dan masyarakat”.³³

Penanggulangan HIV dan AIDS merupakan salah satu kebijakan yang sangat penting untuk dilaksanakan. Dengan memasukkan penanggulangan HIV dan AIDS ke dalam Peraturan Daerah merupakan langkah efektif agar semua peraturan yang sudah dikeluarkan dari Pemerintah Pusat bisa dijalankan juga di daerah-daerah terutama yang terpencil. Dengan adanya penanggulangan HIV dan AIDS dapat meningkatkan kesadaran masyarakat untuk lebih menjaga kesehatan, juga menghindari kebiasaan yang dapat membuat Epidemi HIV dan AIDS berdampak pada lingkungannya.

³¹ Brunner & Suddarth, 2002, *Buku Ajar Keperawatan Medikal Bedah, alih bahasa: Waluyo Agung, Yasmin Asih., Juli., Kuncara., I.made karya, EGC, Jakarta.*

³² Brunner & Suddarth, 2002, *Buku Ajar Keperawatan Medikal Bedah, alih bahasa: Waluyo Agung, Yasmin Asih., Juli., Kuncara., I.made karya, EGC, Jakarta.*

³³ Peraturan Kementrian Kesehatan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV dan AIDS

2.4.1 Pengertian Epidemiologi Penyakit menular

a. Pengertian epidemiologi

Jika ditinjau dari asal kata epidemiologi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari 3 kata dasar yaitu epi yang berarti pada atau tentang, demos yang berarti penduduk dan kata terakhir adalah logos yang berarti ilmu pengetahuan. Jadi epidemiologi adalah ilmu yang mempelajari tentang penduduk. Sedangkan dalam pengertian modern pada saat ini epidemiologi adalah : “ilmu yang mempelajari tentang frekuensi dan distribusi (penyebaran) serta determinan masalah kesehatan pada sekelompok orang/masyarakat serta determinannya (faktor – faktor yang mempengaruhinya).³⁴

b. Pengertian penyakit menular

Penyakit yang disebabkan oleh penularan dari suatu agent infeksi atau produk dari orang atau hewan terinfeksi ke penjamu yang peka baik secara langsung maupun tidak. Tiga kelompok penyakit menular, yaitu³⁵:

1. Penyakit yang sangat berbahaya karena angka kematian cukup tinggi.
2. Penyakit menular tertentu yang dapat menimbulkan kematian dan cacat, walaupun akibatnya lebih ringan dari yang pertama
3. Penyakit menular yang jarang menimbulkan kematian dan cacat tetapi dapat mewabah yang menimbulkan kerugian materi.

c. Pengertian Epidemiologi Penyakit Menular

Merupakan studi epidemiologi yang berfokus pada distribusi dan determinan penyakit menular.

³⁴ https://www.academia.edu/32111008/Istilah_dan_Definisi_Penyakit_Menular. Diakses Pada 4 Mei 2020

³⁵ https://www.academia.edu/32111008/Istilah_dan_Definisi_Penyakit_Menular. Diakses Pada 4 Mei 2020

2.4.2 Penyebaran HIV dan AIDS di Indonesia

Penularan AIDS di Indonesia terjadi pada tahun 1987 dari seorang turis berkebangsaan Belanda. Menurut Sa'abah (2001 : 20) penelitian sudah dilakukan oleh seorang dokter bernama Dr. Zubairi Djoerban pada tahun 1983 kepada 30 waria dari tanah lawang Jakarta.³⁶ Setelah meneliti darah dari beberapa dari waria tersebut terjangkit HIV dan AIDS. Penyebaran penyakit HIV dan AIDS pada tahun 1993 sudah menjangkau 12 Provinsi.

Penularan Virus HIV dan AIDS dapat menular melalui enam cara penularan, yaitu :

1. Resiko Berhubungan Seksual dengan Pengidap HIV dan AIDS

Hubungan seksual dengan penderita HIV tanpa menggunakan alat pelindung beresiko tinggi dapat menularkan HIV. Cairan yang dikeluarkan selama melakukan hubungan seksual seperti air mani, cairan vagina, dan darah dapat mengenai lender vagian, penis, dubur, dan mulut sehingga HIV yang terdapat dalam cairan tersebut dapat masuk kedalam darah.

2. Ibu pada bayinya

Penularan HIV dari ibu pada saat kehamilan sangat beresiko tinggi untuk ditularkan kepada bayi yang berada dalam kandungan. Apabila ibu terinfeksi HIV dan belum terdapat gejala AIDS kemungkinan bayi akan selamat dan apabila ibu yang mengandung terindikasi gejala AIDS maka kemungkinan bayi yang berada dalam kandungan tidak selamat.

³⁶ Sa'abah, Marzuki Umar. 2001. *Perilaku Seks Menyimpang dan Seksualitas Kontemporer Umat Islam*. Yogyakarta: UII Press.

Menurut Lily V (2004) mengatakan bahwa Penularan juga bisa terjadi dengan “Melalui proses persalinan melalui transfuse fetomaternal atau kontak antara kulit atau membrane mukosa bayi dengan darah atau sekresi maternal saat melahirkan.”³⁷

3. Pemakaian alat kesehatan yang tidak steril

Penggunaan alat pemeriksaan kandungan yang digunakan secara langsung tanpa disterilkan juga dapat menyebabkan penularan HIV seperti alat speculum, tenakulum, dan alat lain yang berhubungan langsung dengan darah, cairan vagina atau air mani yang terinfeksi HIV.

4. Alat-alat untuk mengiris kulit

Penularan HIV bisa juga berasal dari penggunaan alat tajam dan runcing seperti jarum, pisau, silet, dan sebagainya sebab penggunaan alat yang digunakan secara berulang kali tanpa disterilkan terlebih dahulu.

5. Menggunakan jarum suntik secara bergantian

Penularan HIV sangat berpotensi apabila digunakan secara berlebihan oleh pengguna narkoba. Adapun alat lainnya yang biasa dipakai oleh pengguna narkoba yaitu menggunakan tempat penyampur, pengaduk, dan gelas pengoplos obat sehingga berpotensi tinggi terjadinya penularan. Penularan HIV tidak menular melalui peralatan makanan, pakaian, handuk, gigitan nyamuk, dan hubungan sosial yang lain.

2.4.3 Pencegahan serta Penanggulangan HIV dan AIDS

Upaya pencegahan suatu penyakit dan virus, termasuk pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS selama ini sudah banyak dilakukan oleh organisasi

³⁷ Lily, V.L. 2004. *Transmisi HIV dari Ibu ke Anak*. Majalah Kedokteran Indonesia

pemerintah maupun non pemerintah. Upaya yang dilakukan antara lain dalam bentuk seminar, workshop, penyuluhan, pelatihan, penerbitan buku, bahkan pamlet atau stiker tentang bahaya HIV dan AIDS dan cara-cara pencegahannya. Menurut Nanang Ruhyana (2013) berbagai upaya pencegahan bertujuan untuk³⁸:

1. Menurunkan hingga meniadakan infeksi HIV baru.
2. Menurunkan hingga meniadakan kematian yang disebabkan oleh AIDS.
3. Menurunkan stigma diskriminasi terhadap ODHA.
4. Meningkatkan kualitas hidup ODHA, dan mengurangi dampak sosial ekonomi dari penyakit HIV dan AIDS pada individu, keluarga, dan masyarakat.

Berkaitan dengan pencapaian tujuan tersebut Pemerintah melalui Kementerian Kesehatan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Kesehatan (PERMENKES) No.21 Tahun 2013 tentang penanggulangan HIV dan AIDS. Di mana menjelaskan bahwasanya Penanggulangan adalah segala upaya yang meliputi beberapa pelayanan yaitu:

- a. Promotif (fungsi pemahaman): yaitu fungsi bimbingan dan konseling yang membantu konseli atau klien agar memiliki pemahaman terhadap dirinya (potensinya), dan lingkungannya (pendidikan, pekerjaan, dan norma agama). Berdasarkan pemahaman ini, klien diharapkan mampu mengembangkan potensi dirinya secara optimal, dan menyesuaikan dirinya dengan lingkungan secara dinamis dan konstruktif.

³⁸ Nanang Ruhyana.2013.*Penanggulangan HIV dan AIDS*. Dinkes Kabupaten Cirebon

- b. Preventif (fungsi pencegahan): yaitu membantu individu menjaga atau mencegah timbulnya masalah bagi dirinya.
- c. Kuratif yaitu membantu individu memecahkan masalah yang sedang dihadapi atau dialami.
- d. Rehabilitatif layanan ini ditujukan untuk menurunkan angka kesakitan, angka kematian, mengatasi penularan serta penyebaran penyakit agar wabah tidak meluas ke daerah lain serta mengurangi dampak negative yang ditimbulkannya.

Selain itu untuk upaya mencegah penularan HIV dan AIDS, Kementerian Kesehatan juga menerapkan beberapa strategi di antaranya:

- a. Peningkatan pemberdayaan masyarakat melalui nasional, regional, dan global dalam penanggulangan HIV dan AIDS.
- b. Memprioritaskan komitmen nasional dan internasional.
- c. Melakukan advokasi, sosialisasi, dan mengembangkan kapasitas.
- d. Menjangkau pelayanan pada kelompok masyarakat berisiko tinggi, daerah tertinggal, terpencil, perbatasan dan kepulauan.
- e. Meningkatkan pembiayaan anggaran penanggulangan HIV dan AIDS.
- f. Melakukan pengembangan dan pemberdayaan sumber daya manusia secara merata juga bermutu dalam penanggulangan HIV dan AIDS.
- g. Memberikan ketersediaan, keterjangkauan pengobatan, pemeriksaan HIV dan AIDS serta menjamin keamanan; dan
- h. Membentuk manajemen penanggulangan HIV dan AIDS yang akuntabel, transparan dan bermanfaat.

Dengan demikian upaya pencegahan dan penularan HIV dan AIDS adalah usaha yang dilakukan untuk mencegah yang dimulai dari pengendalian populasi kunci, kelompok yang berisiko atau rentan terkena infeksi, lalu melangkah pada orang-orang yang berhubungan seksual dengan banyak pasangan, dan mencegah penularan pada masyarakat umum dan bayi, serta memberdayakan sumber daya manusia yang merata dan bermutu dalam penanggulangan HIV dan AIDS.

