

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Human Immunodeficiency Virus (HIV) dan *Acquired Immunodeficiency Syndrome (AIDS)* merupakan salah satu isu kesehatan global yang masih menjadi tantangan serius, karena menimbulkan dampak besar bagi masyarakat, perekonomian, serta sistem pelayanan kesehatan di berbagai negara. Menurut laporan UNAIDS tahun 2023, diperkirakan terdapat sekitar 39,9 juta individu yang hidup dengan HIV di seluruh dunia, dengan tambahan sekitar 1,3 juta kasus baru pada tahun 2022 (UNAIDS Report, 2023). Pandemi ini tidak hanya menimbulkan krisis kesehatan, tetapi juga memperparah ketidaksetaraan sosial, di mana kelompok rentan seperti pekerja seks komersial, pengguna narkoba suntik, dan komunitas LGBT sering menjadi yang paling terdampak.

Di tingkat nasional, Indonesia menghadapi situasi serupa, di mana prevalensi HIV mencapai 0,3% pada populasi usia 15-49 tahun berdasarkan data Kementerian Kesehatan Republik Indonesia (Kemenkes RI) tahun 2022, dengan total kasus kumulatif mencapai lebih dari 600.000 orang sejak awal epidemi (Kemenkes RI, 2022). Tren penyebaran HIV/AIDS di Indonesia menunjukkan peningkatan yang mengkhawatirkan, terutama di wilayah urban dan semi-urban, di mana mobilitas penduduk tinggi dan akses terhadap pendidikan kesehatan terbatas. Data dari Komisi Nasional AIDS (Komnas AIDS) pada 2023 mengindikasikan bahwa kasus baru HIV meningkat sebesar 10% dibandingkan tahun sebelumnya, dengan provinsi-provinsi di Sumatra dan Kalimantan (Komnas AIDS, 2023).

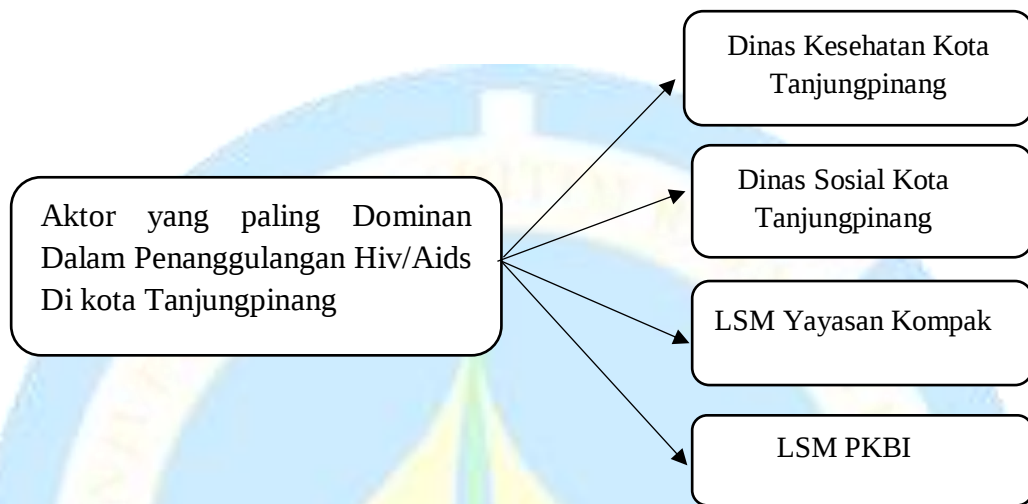
Fenomena ini didorong oleh faktor-faktor seperti stigma sosial yang menghambat pengujian dan pengobatan, serta kurangnya integrasi layanan kesehatan primer dengan program pencegahan. Secara global, upaya penanggulangan HIV/AIDS telah bergeser dari pendekatan vertikal yang berfokus pada satu sektor kesehatan menuju model kolaboratif yang melibatkan pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta, sebagaimana direkomendasikan oleh *Sustainable Development Goals* (SDGs) nomor 3 tentang kesehatan dan kesejahteraan (Bappenas, 2015). Di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, kolaborasi lintas sektor menjadi kunci dalam mengatasi HIV/AIDS karena sifatnya yang multidimensi, melibatkan isu ekonomi, sosial, dan hukum.

Laporan WHO *Regional Office for South-East Asia* tahun 2022 menyoroti bahwa negara-negara di wilayah ini hanya mencapai 70% target pengobatan antiretroviral (ARV), dengan tantangan utama berupa koordinasi antar lembaga yang lemah (WHO, 2022). Di Indonesia, penerapan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 mengenai Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Nasional telah menjadi dasar integrasi program HIV/AIDS ke dalam kebijakan tingkat nasional. Namun implementasinya sering kali terhambat oleh fragmentasi sektor (Indonesia, 2009). Fenomena ini menekankan perlunya pendekatan *collaborative governance*, di mana aktor dari berbagai sektor bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama dalam penanggulangan penyakit menular.

Kota Tanjungpinang, merupakan bagian dari Provinsi Kepulauan Riau, menghadapi tantangan yang serupa dalam penanggulangan HIV/AIDS, yang mencakup dominasi kasus pada kelompok laki-laki berisiko tinggi serta faktor

perilaku berisiko, seperti praktik seksual tidak aman dan penggunaan narkoba suntik.

Gambar 1.1 Aktor yang terlibat dalam penanggulangan HIV/AIDS di Kota Tanjungpinang



Sumber : Data Olahan Peneliti,2025

Berdasarkan komposisi aktor yang terlibat sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.1, Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang menerapkan berbagai strategi penanggulangan HIV/AIDS yang disesuaikan dengan kondisi lokal. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pelaksanaan skrining HIV secara berkala di lokasi-lokasi dengan tingkat risiko tinggi, seperti tempat hiburan malam, hotel, pelabuhan, dan bandara. Kegiatan ini dilaksanakan dua kali dalam setahun melalui kolaborasi dengan komunitas lokal dan aparat keamanan guna memperluas cakupan deteksi dini. Individu yang terdeteksi positif HIV akan segera dirujuk ke Puskesmas untuk pemeriksaan lanjutan dan mendapatkan terapi antiretroviral (Ismail, 2024).

Dinas Kesehatan juga turut menyelenggarakan layanan *Voluntary Counseling and Testing* (VCT) secara mobile di lingkungan tertutup, termasuk di

Rumah Tahanan Negara (Rutan) Tanjungpinang, sebagai upaya pendeteksian dini sekaligus memberikan edukasi pencegahan. Kegiatan sosialisasi dan informasi tentang HIV/AIDS juga digencarkan kepada masyarakat untuk meningkatkan pemahaman, mengurangi stigma dan diskriminasi terhadap Orang dengan HIV/AIDS (ODHA), serta mendorong kesadaran akan pentingnya pemeriksaan dini (Pratama, 2025).

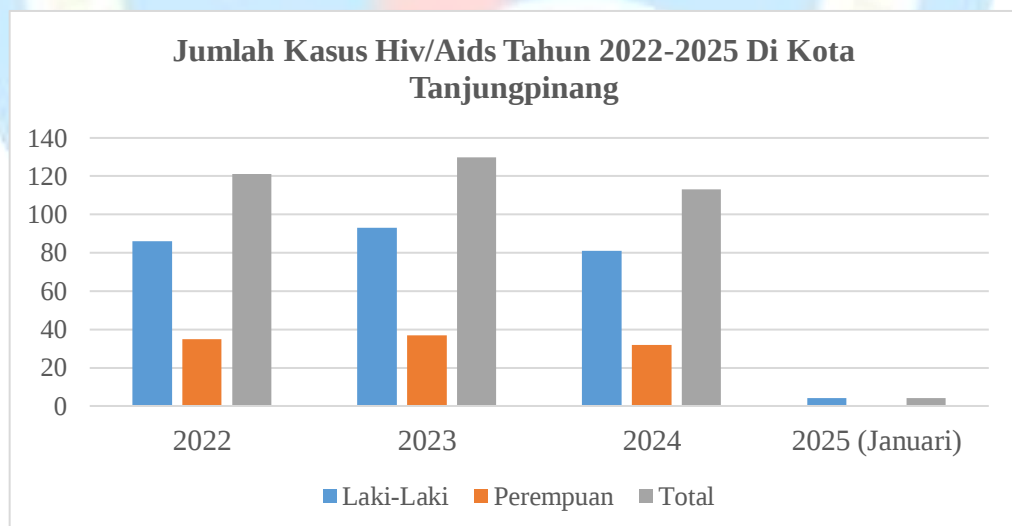
Di sisi lain, Dinas Sosial Kota Tanjungpinang memiliki peran penting dalam memberikan layanan sosial kepada masyarakat yang terdampak HIV/AIDS melalui program Pelayanan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS). Program ini menysasar individu maupun kelompok yang menghadapi hambatan dalam menjalankan fungsi sosialnya, termasuk Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) serta Orang dengan HIV/AIDS (ODHA). Berdasarkan pada PERMENSOS Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, Dinas Sosial menyediakan berbagai bentuk bantuan sosial bagi kelompok rentan tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sekaligus meminimalkan dampak penyebaran HIV/AIDS (Harmoni, 2023).

Selain dari pihak pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Yayasan KOMPAK (komunitas peduli AIDS kepri) juga ikut berperan dalam penanggulangan HIV/AIDS. lembaga swadaya masyarakat (LSM) ini terlibat dalam pendampingan ODHA, pengurangan stigma dan diskriminasi, serta penguatan kapasitas manajemen organisasi dan program yang berkaitan dengan HIV/AIDS. Mereka juga melaksanakan kegiatan edukasi kepada populasi kunci serta komunitas rentan, membantu memfasilitasi akses ke layanan kesehatan dan

pengobatan. Titik pelaksanaan program LSM umumnya difokuskan pada komunitas terdampak dan area berisiko tinggi dalam penularan HIV/AIDS (Helen,2021).

Selain Yayasan KOMPAK, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) yang juga merupakan bagian dari LSM turut berkontribusi dalam penanggulangan HIV/AIDS. Selama beberapa tahun terakhir, PKBI melaksanakan program pendampingan bagi pekerja seks perempuan (PSP) yang tersebar di seluruh wilayah Kota Tanjungpinang. PKBI tidak hanya memberikan edukasi mengenai risiko penularan HIV/AIDS kepada para pekerja seks perempuan, tetapi juga membagikan alat kontrasepsi sebagai bagian dari upaya pencegahan serta perlindungan bagi kelompok dampingan mereka (Helen, 2021).

Gambar1.2 Jumlah Kasus HIV/AIDS Berdasarkan Jenis Kelamin Di Kota Tanjungpinang



Sumber : Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang 2025

Berdasarkan data Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang, jumlah kasus HIV/AIDS yang tercatat pada periode 2022 hingga awal tahun 2025 mencapai 368 orang. Data tersebut menunjukkan adanya dinamika jumlah kasus dari tahun ke tahun. Pada tahun 2022, total pengidap HIV tercatat sebanyak 121 orang yang terdiri dari 86 laki-laki dan 35 perempuan, kemudian pada tahun 2023 menjadi 130 orang yang terdiri dari 93 laki-laki dan 37 perempuan. Selanjutnya, pada tahun 2024 jumlah pengidap HIV menjadi 113 orang yang terdiri dari 81 laki-laki dan 32 perempuan. Namun demikian, pada awal tahun 2025 kembali tercatat adanya penambahan 4 kasus baru, yang seluruhnya berjenis kelamin laki-laki. Fenomena ini menunjukkan bahwa penularan HIV masih terus terjadi dan membutuhkan upaya penanggulangan yang lebih efektif, komprehensif, dan berkelanjutan (Kepri, 2025).

Pemilihan pendekatan *collaborative governance* dalam penelitian ini didasarkan pada karakteristik permasalahan HIV/AIDS yang bersifat kompleks sehingga tidak dapat diselesaikan oleh satu instansi saja. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa ketika penanggulangan HIV/AIDS hanya bertumpu pada kapasitas satu lembaga, berbagai kendala masih ditemukan, seperti lemahnya koordinasi antaraktor, belum optimalnya pembagian peran, serta keterbatasan sumber daya, serta menemukan bahwa pelaksanaan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Sleman belum optimal karena kolaborasi antarinstansi belum didukung regulasi dan koordinasi yang kuat (Elianda, Y., & Rahmawati, 2020).

Hal serupa juga ditemukan oleh (Halim, R., & Firmansyah, 2025) yang menunjukkan bahwa pelaksanaan penanggulangan HIV/AIDS di Kota Palu masih terkendala kapasitas kelembagaan dan kerja sama lintas sektor yang belum berjalan secara menyeluruh. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pencegahan HIV/AIDS tidak cukup dijelaskan melalui peran satu instansi, melainkan memerlukan sinergi antara Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, serta Lembaga Swadaya Masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan *collaborative governance* karena mampu menganalisis bagaimana berbagai aktor membangun koordinasi, membagi peran, menyatukan sumber daya, dan mengambil keputusan bersama dalam mencapai tujuan pencegahan HIV/AIDS secara lebih efektif.

Fenomena tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk mengembangkan mekanisme tata kelola yang dapat mengakomodasi keterlibatan lintas sektor secara efektif. Dalam konteks tersebut, pendekatan *collaborative governance* atau tata kelola kolaboratif menjadi sangat relevan. Model ini menekankan pola pengelolaan pemerintahan yang mengedepankan kerja sama antara berbagai aktor, baik dari sektor publik, pihak swasta, maupun masyarakat sipil. Pelaksanaannya menuntut adanya interaksi yang seimbang, mekanisme penyelesaian konflik yang konstruktif, keterbukaan informasi, serta distribusi kewenangan dan tanggung jawab yang proporsional untuk mendukung tercapainya tujuan bersama yang bersifat kompleks (Ansell, C., & Gash, 2008).

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berfokus pada peran Dinas Kesehatan sebagai pelaksana utama program HIV/AIDS, tetapi juga pada

bagaimana hubungan, koordinasi, dan kerja sama antarpemangku kepentingan dibangun dalam upaya pencegahan HIV/AIDS. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa keberhasilan program pencegahan tidak hanya ditentukan oleh kapasitas satu instansi, melainkan oleh kemampuan berbagai aktor, seperti Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, fasilitas pelayanan kesehatan, Yayasan KOMPAK, PKBI, serta unsur masyarakat dalam menyelaraskan peran, sumber daya, dan tujuan bersama. Oleh karena itu, pendekatan *Collaborative Governance* dipilih karena dinilai lebih mampu menjelaskan dinamika interaksi, koordinasi, dan proses kolaborasi antarlembaga dibandingkan apabila penelitian hanya berfokus pada peran satu organisasi saja.

Meskipun berbagai upaya pencegahan HIV/AIDS telah dilaksanakan di Kota Tanjungpinang, meliputi kegiatan promosi kesehatan, skrining HIV, layanan *Voluntary Counseling and Testing* (VCT), pendampingan kelompok rentan, hingga pengobatan antiretroviral (ARV), pelaksanaan program tersebut masih menghadapi berbagai tantangan, terutama dalam memperkuat upaya pencegahan penularan HIV secara berkelanjutan. Pencegahan merupakan tahapan yang sangat penting karena berorientasi pada pemutusan rantai penularan melalui edukasi kepada masyarakat, peningkatan kesadaran kelompok berisiko, perluasan akses skrining, promosi penggunaan kondom, serta intervensi kepada populasi kunci.

Oleh karena itu, penelitian ini secara khusus membatasi fokus kajian pada tahap pencegahan penularan HIV. Pembatasan tersebut dilakukan agar analisis lebih terarah dan mendalam, serta sesuai dengan prioritas program Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang sebagaimana tercantum dalam Rencana Strategis Tahun 2024-

2026 yang menekankan penguatan upaya pencegahan melalui peningkatan skrining pada kelompok berisiko, perluasan layanan penjangkauan masyarakat, serta penguatan edukasi kesehatan.

Sejalan dengan fokus tersebut, berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 23 Tahun 2022, penanggulangan HIV/AIDS mencakup berbagai aspek, mulai dari promosi kesehatan, pencegahan penularan, surveilans, penanganan kasus, pencatatan dan pelaporan, tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, peran serta masyarakat, penelitian dan inovasi, pedoman penanggulangan, pendanaan, hingga pembinaan dan pengawasan (Kemenkes RI, 2022). Dalam implementasinya di Kota Tanjungpinang, pelaksanaan program berada di bawah koordinasi Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit (P2P) Dinas Kesehatan yang bekerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan dalam melaksanakan kegiatan promosi kesehatan, pencegahan, pemeriksaan, dan pengobatan HIV/AIDS.

Selain mengacu pada kebijakan nasional, pelaksanaan upaya pencegahan HIV/AIDS di Provinsi Kepulauan Riau juga didukung oleh Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS dan Infeksi Menular Seksual di Provinsi Kepulauan Riau. Peraturan daerah tersebut menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS melalui pendekatan yang terpadu dengan melibatkan pemerintah daerah, sektor kesehatan, organisasi masyarakat, serta berbagai pemangku kepentingan lainnya. Melalui regulasi tersebut, pelaksanaan program diarahkan agar berjalan secara

terkoordinasi, terintegrasi, dan sinkron antarinstansi sehingga mampu memperluas jangkauan pelayanan serta meningkatkan efektivitas upaya pencegahan HIV/AIDS.

Pada tingkat Kota Tanjungpinang, pelaksanaan program kesehatan masyarakat juga diperkuat melalui Peraturan Wali Kota Tanjungpinang Nomor 562 Tahun 2024 tentang Sasaran Program Standar Pelayanan Minimal Kesehatan di Wilayah Kota Tanjungpinang Tahun 2024. Peraturan ini menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan dasar, termasuk pelayanan kesehatan bagi kelompok berisiko HIV. Keberadaan regulasi tersebut memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk memperkuat pelaksanaan skrining HIV, edukasi kesehatan, serta koordinasi dengan berbagai instansi dan organisasi yang terlibat dalam upaya pencegahan HIV/AIDS

Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang merupakan aktor utama yang bertanggung jawab dalam perencanaan program, pengawasan kegiatan lapangan, penyediaan layanan skrining dan VCT, serta memastikan pasien HIV memperoleh akses pengobatan melalui fasilitas kesehatan. Dinas Sosial berperan memberikan dukungan sosial bagi ODHA, termasuk membantu pemenuhan kebutuhan dasar, menghubungkan ke layanan bantuan sosial, serta memberi dukungan psikososial bagi kelompok rentan. Selain itu, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) berperan dalam menjangkau populasi kunci melalui kegiatan *outreach*, edukasi, pendampingan ODHA, dan advokasi untuk pengurangan stigma.

Pendekatan *Collaborative Governance* menekankan perlunya keterlibatan aktor pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam proses perumusan

keputusan, pelaksanaan kebijakan, hingga evaluasi program secara kolektif. Ansell dan Gash menjelaskan bahwa keberhasilan tata kelola kolaboratif sangat dipengaruhi oleh adanya komitmen bersama, tingkat kepercayaan antar pemangku kepentingan, keterbukaan informasi, serta akuntabilitas yang dijalankan secara bersama-sama (Ansell, C., & Gash, 2008). Sementara Emerson, Nabatchi, dan Balogh menegaskan bahwa kolaborasi lintas sektor perlu didukung oleh struktur kelembagaan yang formal, mekanisme komunikasi yang efektif, serta kesetaraan dalam akses sumber daya dan kewenangan. (Emerson, K., & Nabathci, T., & Balogh, 2012).

Dalam konteks Tanjungpinang, pencegahan HIV/AIDS mencerminkan kolaborasi yang semakin terintegrasi. Kegiatan skrining, layanan VCT mobile di Rutan, dan sosialisasi masyarakat dilakukan secara sinergis antara Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, LSM, dan aparat keamanan. Upaya tersebut sejalan dengan visi RENSTRA DKP2KB, yaitu “Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat melalui pelayanan kesehatan yang merata, berkualitas, dan berkeadilan.” Dengan demikian, menjadi relevan untuk menelaah bagaimana mekanisme *Collaborative Governance* diterapkan dalam penanggulangan HIV/AIDS di Kota Tanjungpinang.

Pemilihan Kota Tanjungpinang sebagai lokasi penelitian didasarkan pada kesesuaian dengan fokus penelitian, yaitu mengkaji pelaksanaan *Collaborative Governance* dalam pencegahan HIV/AIDS. Kota Tanjungpinang memiliki karakteristik yang menunjukkan adanya keterlibatan berbagai aktor, seperti Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Yayasan Kompak, dan PKBI, yang bekerja sama dalam

melaksanakan program pencegahan HIV/AIDS. Selain itu, karakteristik wilayah kepulauan, keterbatasan sumber daya, serta perlunya koordinasi lintas sektor dalam penyelenggaraan program pencegahan menjadikan Kota Tanjungpinang sebagai konteks yang relevan untuk menganalisis proses kolaborasi antaraktor. Oleh karena itu, pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada kesesuaian konteks penelitian dengan tujuan penelitian sehingga diharapkan mampu memberikan gambaran yang mendalam mengenai pelaksanaan *Collaborative Governance* dalam pencegahan HIV/AIDS.

Keberhasilan penerapan tata kelola kolaboratif dalam pencegahan HIV/AIDS dapat dilihat dari beberapa indikator utama, antara lain: *Starting Condition* (Kondisi Awal), *Facilitative Leadership* (Kepemimpinan), *Institutional Design* (Desain Kelembagaan), *Collaborative Proses* (Proses Kolaboratif), *Intermediate Outcomes* (Hasil Sementara) (Ansell, C., & Gash, 2008b).

Indikator-indikator ini menjadi tolak ukur efektivitas kolaborasi lintas sektor dalam pelaksanaan program pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS. Selain aspek teknis dan struktural, aspek sosial seperti upaya mengurangi stigma dan diskriminasi terhadap ODHA menjadi faktor penting dalam kolaborasi ini. Keterlibatan aktif komunitas dan organisasi masyarakat sipil dapat memperkuat edukasi masyarakat, meningkatkan kesadaran akan HIV/AIDS, serta menciptakan lingkungan yang inklusif bagi ODHA sehingga mendukung keberhasilan terapi dan pencegahan penularan lebih lanjut. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut,

maka penulis ingin melakukan penelitian yang berjudul “ ***Collaborative Governance dalam Pencegahan HIV/AIDS Di Kota Tanjungpinang***”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, Bagaimana *Collaborative Governance* dalam Pencegahan HIV/AIDS di Kota Tanjungpinang Tahun 2024 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui kondisi awal (*starting conditions*) yang melatarbelakangi terbentuknya kolaborasi antaraktor, desain kelembagaan (*institutional design*) yang mengatur mekanisme kolaborasi antara Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan LSM, serta peran kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*) dalam memfasilitasi dan menjaga keberlangsungan proses kolaborasi lintas sektor.
2. Untuk Menganalisis proses dinamika kolaboratif (*collaborative process*) yang berlangsung dalam pencegahan HIV/AIDS di kota Tanjungpinang, serta hasil sementara (*intermediate outcomes*) yang telah dicapai dari *collaborative governance* dalam pencegahan HIV/AIDS di Kota Tanjungpinang.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Mengidentifikasi komitmen dan kepercayaan sebagai indikator kunci proses kolaborasi lintas sektor dalam pencegahan HIV AIDS, Penelitian ini memberikan wawasan empiris tentang bagaimana interaksi antara komitmen dan kepercayaan dapat mempengaruhi pencapaian tujuan bersama dalam konteks kesehatan masyarakat.
2. Memperdalam pemahaman tentang mekanisme akuntabilitas dan akses sumber daya dalam proses *collaborative governance*, serta mengevaluasi bagaimana pembagian tanggung jawab dan pengelolaan sumber daya dapat meningkatkan efektivitas kolaborasi dalam pencegahan HIV AIDS.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Memberikan rekomendasi praktis untuk meningkatkan komitmen dan kepercayaan antar pemangku kepentingan agar kolaborasi dalam pencegahan HIV/AIDS berjalan lebih efektif.
2. Menjadi dasar penyusunan sistem akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya yang transparan dan efektif dalam mendukung pelaksanaan program pencegahan HIV/AIDS di Kota Tanjungpinang.