

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah sebagai lembaga publik berperan vital dalam pelaksanaan kewenangan negara dan pengelolaan kehidupan komunal penduduknya. Tugas utamanya adalah menetapkan arah pembangunan, memberikan pilihan-pilihan yang wajib bagi seluruh masyarakat, serta menegakkan ketertiban sosial dan legitimasi otoritas. Inti dari peran ini adalah bagaimana negara hadir untuk mengelola kepentingan publik secara adil dan efektif demi kesejahteraan warganya (Darmanto, 2023). Pemerintah tidak beroperasi secara terpisah dalam menjalankan tanggung jawabnya. Proses pengambilan keputusan publik senantiasa berlangsung dalam konflik berbagai kepentingan sosial, ekonomi, dan politik. Akibatnya, tata kelola pemerintahan kontemporer tidak hanya dipandang sebagai fungsi pemerintahan, tetapi sebagai upaya kerja sama yang melibatkan pemerintah, sektor korporasi, dan masyarakat sipil. Perspektif ini disebut sebagai konsep Tata Kelola (*Governance*), yang mencakup pengelolaan urusan publik melalui jaringan aktor-aktor yang kolaboratif (Danar, 2022).

Dalam teori tata kelola, pemerintah dipandang sebagai koordinator dan pengarah dalam jaringan entitas negara dan non-negara yang secara kolaboratif mengembangkan dan melaksanakan kebijakan publik. Gagasan ini menggarisbawahi bahwa tata kelola yang efektif mensyaratkan kolaborasi antar pemangku kepentingan yang beragam, keterbukaan, akuntabilitas, dan keterlibatan

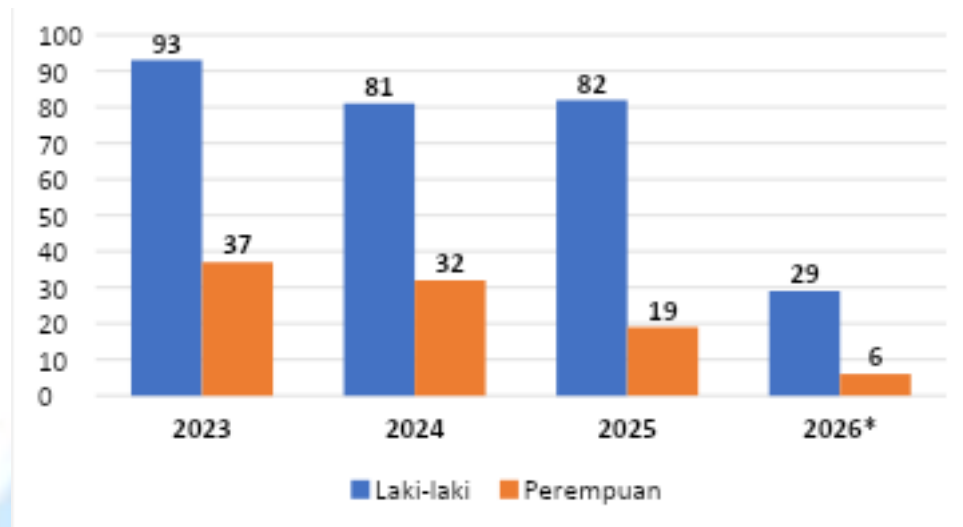
publik, yang memastikan bahwa kebijakan sah secara formal dan selaras dengan kebutuhan publik (Fasikin et al., 2025). Oleh karena itu, melalui peran regulasi, koordinasi, dan fasilitatornya dalam kerangka tata kelola, pemerintah mengarahkan proses politik dan kelembagaan untuk menghasilkan keputusan yang sah, responsif, dan melayani kepentingan publik, dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik sebagai landasan normatif penyelenggaraan negara (Haq & Prabawati, 2022).

Kesehatan masyarakat merupakan tanggung jawab wajib pemerintah karena memengaruhi hak-hak dasar warga negara dan berdampak langsung pada kualitas sumber daya manusia. Pemerintah berperan sebagai penjamin hak atas kesehatan, pembuat kebijakan, dan penyedia layanan kesehatan yang adil. *HIV/AIDS* dan tantangan kesehatan masyarakat lainnya tidak hanya bersifat medis, tetapi juga memiliki implikasi sosial, ekonomi, dan budaya yang mengharuskan keterlibatan pemerintah dalam penanggulangan *HIV/AIDS* agar dapat melindungi kelompok rentan dan mendorong keadilan sosial. Menurut Permenkes Nomor 23 Tahun 2022 Pasal 2, ruang lingkup penanggulangan *HIV/AIDS* mencakup berbagai upaya, termasuk penanganan kasus sebagai bagian penting dari respons yang menyeluruh. Oleh karena itu, peran aktif pemerintah dalam penanganan kasus *HIV/AIDS* merupakan wujud komitmen negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana amanat UUD 1945.

HIV/AIDS telah berkembang menjadi isu sektoral yang besar, sehingga membutuhkan peningkatan kolaborasi dan partisipasi. *HIV/AIDS* bukan hanya masalah medis tetapi *HIV/AIDS* juga terkait dengan dinamika sosial, diskriminasi,

dan marginalisasi kelompok tertentu. Pencegahan *HIV/AIDS* membutuhkan partisipasi aktif dari pemerintah, LSM, komunitas ODHIV, dan warga setempat. Namun, implementasi kebijakan seringkali tidak sepenuhnya terintegrasi di antara semua aktor dan sektor (Simoez *et al.*, 2021). Kompleksitas ini menuntut pendekatan *collaborative governance* yang lebih terbuka, inklusif, dan kolaboratif. *Collaborative governance* atau tata kelola kolaboratif adalah suatu proses di mana pemerintah dan aktor non-pemerintah secara kolektif terlibat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik melalui forum formal, dengan dasar saling percaya dan tujuan bersama (Ansell & Gash, 2008). Kolaborasi menjadi semakin penting karena *HIV/AIDS* merupakan masalah kesehatan masyarakat yang membutuhkan respons yang tepat waktu, komprehensif, dan responsif terhadap kondisi masyarakat (Feng *et al.*, 2024). Dalam konteks penanganan *HIV/AIDS*, *collaborative governance* tidak hanya menekankan kerja sama antar instansi pemerintah, tetapi juga melibatkan aktor non-pemerintah seperti organisasi masyarakat sipil, lembaga swadaya masyarakat, fasilitas pelayanan kesehatan, serta komunitas sebaya yang memiliki kedekatan dengan kelompok masyarakat berisiko. Keterlibatan berbagai aktor tersebut memungkinkan penanganan *HIV/AIDS* dilakukan secara lebih komprehensif karena setiap pihak memiliki fungsi dan kapasitas yang saling melengkapi dalam proses pencegahan, penjangkauan, maupun pendampingan kasus.

Gambar 1.1. Jumlah Kasus *HIV/AIDS* di Kota Tanjungpinang



*sampai bulan juni

Sumber: Data sekunder Dinkes Kota Tanjungpinang, 2026

Kota Tanjungpinang, sebagai ibu kota Provinsi Kepulauan Riau, mencatat tren peningkatan kasus *HIV/AIDS* yang mengkhawatirkan dalam beberapa tahun terakhir yang perlu diwaspadai. Menurut keterangan Kepala Dinas Kesehatan Kota Tanjung Pinang dalam pemberitaan Radio Republik Indonesia, jumlah kasus *HIV/AIDS* positif yang ditemukan sejak tahun 2022 hingga 2025 tercatat sebanyak 368 orang yang terkonfirmasi dengan rincian seperti pada Gambar 1. Pada tahun 2022 terdapat 121 kasus yang terdiri atas 86 laki-laki dan 35 perempuan, dengan kelompok risiko terbesar Lelaki Seks dengan Lelaki sebanyak 47 kasus, tahun 2023 meningkat menjadi 130 kasus yang terdiri atas 93 laki-laki dan 37 perempuan, dengan Lelaki Seks dengan Lelaki sebanyak 54 kasus. Kemudian pada tahun 2024 terdapat penurunan, tercatat 113 kasus yang terdiri atas 81 laki-laki dan 32 perempuan, dengan Lelaki Seks dengan Lelaki sebanyak 38 kasus. Namun memasuki Januari–Februari 2025 kenaikan kembali terjadi dengan terdapat 4 kasus

baru, seluruhnya laki-laki (Radio Republik Indonesia, 2025). Angka ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan *HIV/AIDS* di kota tanjungpinang masih menghadapi berbagai tantangan. Sebagai bentuk komitmen pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, pemerintah Kota Tanjungpinang telah menetapkan Peraturan Wali Kota Tanjungpinang tentang Sasaran Program Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kesehatan di wilayah Kota Tanjungpinang Tahun 2024 sebagai pedoman pencapaian target pelayanan kesehatan dasar di daerah. Selanjutnya, pelaksanaan kebijakan tersebut mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 23 Tahun 2022 tentang Penanggulangan HIV, AIDS, dan Infeksi Menular Seksual serta berbagai program penanggulangan yang dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang yang selama ini diterapkan belum sepenuhnya menyentuh akar permasalahan di komunitas, serta belum mampu merespons dinamika sosial dan budaya yang menyertai penyebaran *HIV/AIDS*.

Sebagai respons atas dinamika tersebut, Pemerintah Kota Tanjungpinang melalui Dinas Kesehatan telah mengimplementasikan sejumlah strategi penanganan yang merujuk pada kebijakan nasional penanggulangan *HIV/AIDS*. Strategi yang dijalankan meliputi peningkatan layanan deteksi dini melalui *Voluntary Counseling and Testing* (VCT) dan *Provider Initiated Testing and Counseling* (PITC) di puskesmas dan rumah sakit, penguatan layanan terapi *Antiretroviral* (ARV) bagi Orang dengan *HIV/AIDS* (ODHA), serta pelaksanaan program promosi kesehatan dan edukasi kepada populasi kunci. Selain itu, pemerintah daerah juga mendorong sinergi lintas sektor melalui pelibatan fasilitas

pelayanan kesehatan, lembaga swadaya masyarakat, komunitas sebaya, serta tokoh masyarakat dalam kegiatan penjangkauan dan pendampingan kasus. Dalam praktiknya, Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang berperan sebagai koordinator program dan penyedia kebijakan teknis penanggulangan *HIV/AIDS*, sementara fasilitas pelayanan kesehatan seperti rumah sakit dan puskesmas menjalankan fungsi pelayanan medis berupa deteksi dini, konseling, serta pemberian terapi *Antiretroviral* bagi ODHA. Di sisi lain, lembaga swadaya masyarakat dan komunitas sebaya berperan dalam kegiatan penjangkauan komunitas, edukasi kesehatan, serta pendampingan bagi kelompok masyarakat yang berisiko maupun bagi individu yang telah terdiagnosis *HIV/AIDS*.

Strategi ini sejalan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2022 tentang Penanggulangan *HIV/AIDS* yang menekankan pendekatan pencegahan, pengobatan, dan pemberdayaan masyarakat secara terpadu. Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang juga secara terbuka menyerukan pentingnya sinergi lintas sektor dalam penanganan *HIV/AIDS*, tuberkulosis, dan malaria sebagai upaya memperkuat integrasi program kesehatan daerah. Namun demikian, meskipun strategi tersebut telah berjalan, tren kasus yang masih fluktuatif menunjukkan bahwa efektivitas koordinasi, integrasi komunikasi antar lembaga, serta keberlanjutan kolaborasi dengan komunitas rentan masih menghadapi tantangan struktural dan sosial di tingkat local.

Dalam kasus lain, peningkatan jumlahnya membenarkan perlunya upaya kolaboratif yang melibatkan berbagai pihak. Kolaborasi antara pemerintah, layanan kesehatan, organisasi masyarakat, dan tokoh lokal memungkinkan perencanaan

yang lebih baik, tujuan yang lebih jelas, dan pengambilan keputusan yang lebih cepat dan aman. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) berfungsi sebagai jembatan ke kelompok rentan melalui penjangkauan komunitas, pendidikan yang konteks, pendampingan kasus, dan penghubung ke layanan. Pendampingan sebaya yang difasilitasi lembaga swadaya masyarakat terbukti menurunkan stigma internal atau eksternal, meningkatkan kepatuhan pengobatan, dan memperbaiki kualitas hidup Orang dengan *HIV/AIDS* dan *AIDS* (ODHA) (Fauk et al., 2021). Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat melalui pendekatan berbasis komunitas menjadi krusial untuk menjangkau populasi kunci secara lebih efektif, sekaligus memperkuat penerimaan layanan dan keberlanjutan program.

Bagi pemerintah daerah, keamanan bukan hanya tentang pelaksanaan program sektoral, tetapi juga tentang memastikan bahwa peran fasilitator kolaborasi dijalankan secara konsisten dan berfokus pada pencapaian tujuan bersama. Berdasarkan literatur tentang tata kelola kolaboratif, kolaborasi yang efektif membutuhkan kepemimpinan yang fasilitatif, praktik inklusif dan kolaboratif, tujuan publik yang jelas, dan dialog berkelanjutan sebagai landasan untuk membangun kepercayaan dan komitmen antar-aktor (Noh & Yashaiya, 2021). Nabatchi & Emerson (2021) mengembangkan Kerangka Kerja Integratif yang menekankan tiga area kunci yaitu keterlibatan berprinsip, motivasi bersama, dan kemampuan bertindak kooperatif. Agar kinerja aktor lebih dari sekadar deklarasi, kinerja tersebut juga harus dievaluasi dalam konteks kumpulan yang lebih luas. Apabila prasyarat-prasyarat itu lemah, kolaborasi dapat menimbulkan situasi inersia kolaboratif, yaitu kurangnya kepercayaan, kurangnya komitmen, dan

inisiatif yang dilakukan secara mandiri tanpa sinergi yang nyata dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang kompleks seperti *HIV/AIDS* (Nabatchi & Emerson, 2021). Prinsip-prinsip tersebut menjadi penting dalam konteks penanganan *HIV/AIDS* di tingkat daerah, karena keberhasilan program sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah dalam membangun koordinasi, komunikasi, serta komitmen bersama antara pemerintah, lembaga pelayanan kesehatan, organisasi masyarakat, dan komunitas yang terlibat dalam penanganan kasus.

Kota Tanjungpinang menghadapi kendala yang cukup signifikan dalam menerapkan tata kelola kolaboratif untuk pencegahan *HIV/AIDS*, termasuk kurangnya koordinasi lintas sektor, sebagaimana disoroti oleh Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang yang menyerukan "sinergi lintas sektor" untuk memerangi *HIV/AIDS*, tuberkulosis, dan malaria di kota tersebut (Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang, 2025). Lebih jauh lagi, catatan menunjukkan bahwa 86 kasus *HIV/AIDS* didokumentasikan antara Januari dan September 2024, dengan mayoritas berasal dari kelompok LGBT dan kelompok usia 25-49 tahun, menunjukkan bahwa penjangkauan dan kemitraan dengan kelompok-kelompok kritis masih belum memadai (Harian Kepri, 2024). Kendala lainnya adalah mekanisme komunikasi antarlembaga belum terintegrasi dengan baik. Menurut studi profil kesehatan, salah satu kesulitannya adalah "kurangnya koordinasi antar program dan lintas sektor" di Provinsi Kepulauan Riau, termasuk Tanjungpinang (Dinas Kesehatan Provinsi Kepulauan Riau, 2023).

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, penelitian ini menjadi penting untuk meningkatkan efektivitas, akuntabilitas, dan inklusivitas tata kelola kebijakan penanganan kasus *HIV/AIDS* di Kota Tanjungpinang melalui penerapan *collaborative governance*. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “*Collaborative Governance* dalam Penanganan Kasus *HIV/AIDS* di Kota Tanjungpinang Tahun 2023-2026”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dalam penelitian ini peneliti merumuskan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan *collaborative governance* dalam penanganan kasus *HIV/AIDS* di Kota Tanjungpinang?
2. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat efektivitas kolaborasi antar-aktor dalam penanganan kasus *HIV/AIDS* di Kota Tanjungpinang

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi solusi atau alternatif jawaban dari permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, sehingga penelitian ini tujuan yang akan dicapai yaitu untuk:

1. Mendeskripsikan penerapan *collaborative governance* dalam penanganan kasus *HIV/AIDS* di Kota Tanjungpinang.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat efektivitas kolaborasi antar-aktor dalam penanganan kasus *HIV/AIDS* di Kota Tanjungpinang.

1.4 Manfaat Penelitian

Suatu penelitian dianggap berhasil jika dapat memberikan manfaat dalam bidang penelitian. Manfaat dari penelitian ini terdiri dari:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan konsep tata kelola kolaboratif di sektor kesehatan di tingkat lokal. Kontribusi ilmiahnya adalah pengembangan indikator operasional untuk menilai efektivitas kolaborasi, seperti kepemimpinan fasilitatif, sistem komunikasi antar-aktor, dan dukungan kelembagaan untuk mencapai kebijakan publik. Lebih lanjut, studi ini menambah pemahaman kita tentang hubungan antara kemampuan kolaboratif pemerintah, kualitas koordinasi antar-aktor, dan keberhasilan kebijakan dalam konteks tata kelola kesehatan masyarakat. Temuan ini diharapkan dapat menjadi dasar bagi pengembangan model konseptual *collaborative governance* yang dapat direplikasi atau diuji ulang pada isu-isu publik lainnya di daerah lain.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini menyediakan rekomendasi yang dapat langsung dioperasionalkan oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang, antara lain penegasan mandat koordinasi, penguatan forum lintas Organisasi Perangkat Daerah, lembaga swadaya masyarakat, dan komunitas, serta penataan mekanisme tindak lanjut agar setiap keputusan forum berujung pada aksi. Penelitian juga memberi masukan untuk penyempurnaan standar operasional rujukan, penetapan standar berbagi data antarlembaga dengan perlindungan kerahasiaan, dan penyusunan matriks peran serta tanggung jawab yang jelas di antara pelaksana. Di

sisi partisipasi, penelitian menawarkan langkah-langkah peningkatan pelibatan masyarakat melalui pendampingan sebaya, keterwakilan komunitas kunci dalam perencanaan dan evaluasi, serta kanal umpan balik yang terdokumentasi dan ditindaklanjuti. Temuan lapangan dirangkum menjadi langkah cepat seperti pengaturan ritme forum yang rutin, pelaporan ringkas yang mudah dipantau, dan daftar periksa kolaborasi di tingkat kelurahan, sekaligus menyediakan praktik baik yang dapat direplikasi oleh daerah lain dengan karakteristik serupa.

