

IMPLEMENTASI PROGRAM PENANGGULANGAN HIV (*HUMAN IMMUNODEFICIENCY VIRUS*) DAN AIDS (*ACQUIRED IMMUNE DEFICIENCY SYNDROME*) DI KABUPATEN LANDAK

Program Implementation of HIV (Human Immunodeficiency Virus) and AIDS (Acquired Immune Deficiency Syndrome) in Landak Regency

John Hetli¹, Thamrin², Isdairi³

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Magister Ilmu Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Tanjungpura Pontianak

ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah ingin mendeskripsikan dan menganalisis proses implementasi dan mengungkapkan efektivitas capaian hasil implementasi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) dan AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) di Kabupaten Landak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, proses implementasi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak belum terlaksana dengan baik, hal ini terlihat dari aktivitas organisasi, dimana struktur organisasi KPA kurang ideal karena terlalu banyak yang terlibat dan belum didukung dengan pola koordinasi yang baik dan sumber daya yang memadai. Dari aspek interpretasi, masih terdapat perbedaan interpretasi terhadap penanganan HIV dan AIDS oleh *stakeholder* sehingga berdampak terhadap pendekatan dalam penanggulangan HIV dan AIDS. Dari aspek aplikasi, belum semua kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan yang diinginkan karena sebagian besar kegiatan tersebut memiliki tingkat kerumitan. Efektivitas implementasi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, belum menunjukkan hasil yang sesuai dengan tujuan yang diinginkan, hal ini dikarenakan kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS belum didukung oleh kebijakan lokal dan sesuai dengan karakteristik daerah Kabupaten Landak. Selama ini kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS lebih banyak dilaksanakan oleh pemerintah, sementara pelaksana kebijakan yang berasal dari masyarakat dan swasta keterlibatannya masih sangat minim. Target kebijakan cenderung dilaksanakan kepada kelompok umum, sementara kelompok yang rentan/beresiko kurang dilakukan.

Kata Kunci : Implementasi, Program Penanggulangan, HIV, AIDS

¹ PNS Setda Kabupaten Landak

² Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak

³ Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS) merupakan kumpulan gejala-gejala penyakit yang diidap seseorang yang sudah terinfeksi HIV (*Human Immunodeficiency Virus*), yang sampai saat ini belum ditemukan vaksin/obat yang dapat menyembuhkannya. Dewasa ini HIV dan AIDS telah menjadi epidemi tahap 5 (lima). Artinya bahwa epidemi yang sudah menyebar di masyarakat, menyerang jutaan penduduk dunia, laki-laki dan perempuan bahkan anak-anak. Data akhir tahun 2003 dari *World Health Organization* mengestimasi ada sekitar 37,8 juta jiwa yang sudah terinfeksi HIV dan AIDS. Dari jumlah tersebut 50 % penderitanya adalah perempuan. Sementara itu untuk kasus-kasus HIV dan AIDS yang baru, jumlah remaja (usia 15-24 tahun) yang terinfeksi terus meningkat. Pada kurun waktu ini setiap hari diestimasi sebanyak 6000 remaja tertular HIV. Estimasi lain yang sangat mengkhawatirkan dari seluruh kasus HIV baru adalah, 90 % akan terjadi di negara-negara berkembang terutama di Asia. Yang terparah saat ini adalah Thailand, India, Myanmar dan Cina bagian selatan. Sementara Indonesia berdasarkan laporan tahunan *World Health Organization* dan *UNAIDS* tahun 2003 merupakan negara dengan tingkat percepatan infeksi HIV dan AIDS tercepat di dunia.

HIV dan AIDS merupakan ancaman bagi Negara Indonesia. Apabila tidak ditanggulangi dengan serius sekarang, maka akan menjadi *bom waktu* yang akan menghancurkan generasi penerus bangsa dan merusak tatanan kehidupan sosial budaya masyarakat Indonesia dikemudian hari. Sejak pertama kali ditemukan kasus HIV dan AIDS di Kalimantan Barat tahun 1993, dan dengan melihat cepatnya penularan HIV dan AIDS di Kalimantan Barat, maka pada Sidang Kabinet tahun 2003 menetapkan Provinsi Kalimantan Barat menjadi salah satu dari 9 Provinsi Program Prioritas penanggulangan HIV dan AIDS. Secara nasional, keseriusan pemerintah semakin nyata dengan dikeluarkannya Perpres nomor 75 tahun 2006 dan Permendagri nomor 20 tahun 2007, yang tegas memberikan wewenang kepada Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Nasional dan daerah untuk memimpin, mengelola, mengendalikan, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan penanggulangan HIV dan AIDS di masing-masing tingkat daerah.

Berdasarkan data menunjukkan bahwa setiap tahun perkembangan kasus HIV dan AIDS di Kalimantan Barat semakin meningkat. Adanya kecenderungan bahwa orang-orang yang terinfeksi HIV dan AIDS di Kalimantan Barat begitu cepat penyebarannya. Kondisi geografis Kalimantan Barat yang berbatasan darat langsung dengan Malaysia Timur menambah kerentanan terhadap penyebaran epidemi HIV, hal ini dikarenakan luasnya wilayah perbatasan, dan terbukanya pintu-pintu masuk sepanjang perbatasan arah utara sampai timur Kalimantan Barat. Hal tersebut membuat rentan terhadap penyelundupan barang, orang (*human trafficking*), napza (narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya). Pada persoalan-persoalan tersebut, dapat berdampak pada terjadinya penyebaran HIV, yaitu melalui hubungan seksual maupun penggunaan napza suntik.

Khusus untuk Kabupaten Landak, perkembangan kasus HIV dan AIDS juga cukup signifikan. Perkembangan kasus HIV dan AIDS tersebut tergambar dalam tabel berikut ini:

Tabel 1
Perkembangan Kasus HIV dan AIDS - Kabupaten Landak
Tahun 2007 s/d Desember 2010

Tahun	Situasi		
	HIV	AIDS	Meniggal
2007	4	-	-
2008	13	5	4
2009	3	10	1
2010	4	2	4
2011	7	2	1
2012	7	2	2
Total	38	21	12

Sumber : Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Landak tahun 2010

Melihat perkembangan kasus HIV dan AIDS tersebut maka, Pemerintah Kabupaten Landak membuat SK Bupati Landak Nomor 470/211/HK-2011 tentang Pembentukan Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kabupaten Landak Tahun 2011 yang bertugas untuk memfasilitasi, mengkoordinasi bahaya HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Untuk mendukung terlaksanannya tugas dan fungsi KPA Kabupaten Landak tersebut, Pemerintah Kabupaten Landak menyusun Rencana Strategi (Renstra) Penanggulangan AIDS Kabupaten Landak Tahun 2008-2013 yang didanai oleh *Global Fund*. Di dalam Renstra tersebut termuat visi penanggulangan HIV dan AIDS Kabupaten Landak, yaitu “Penanggulangan HIV dan AIDS Yang Bermutu, Terpadu dan Menyeluruh Melalui Pemberdayaan, Kemitraan dan Kebersamaan Untuk Mewujudkan Masyarakat Kabupaten Landak yang Sehat”. Sejauh ini, dalam mengimplementasi program penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, masih diperhadapkan dengan berbagai kendala, yang tergambar pada tabel berikut :

Tabel 2
Kendala Penanggulangan HIV dan AIDS - Kabupaten Landak

No	Masalah	Penjabaran Masalah
1	Sarana dan Prasarana Penanggulangan HIV dan AIDS	1. Belum adanya klinik VTC 2. Belum ada RS rujukan ditingkat Kabupaten 3. Belum tersedia sekretariat KPA
2	Tenaga Teknis	Belum ada tenaga teknis dan non teknis yang dilatih sebagai penanggulangan HIV dan AIDS
3	Sistem Pembiayaan	1. Belum ada dana khusus untuk penanggulangan HIV dan AIDS 2. Masih menggunakan dana hibah
4	Kebijakan	1. Belum memiliki kebijakan lokal 2. Pokja-pokja dalam tim KPAD belum mendapatkan pembekalan secara maksimal mengenai penanggulangan HIV dan AIDS
5	Kerjasama Lintas Sektoral	Belum adanya kesamaan persepsi dan pemahaman pemerintah dan stakeholders lainnya dalam penanggulangan HIV dan AIDS
6	Penyelenggaraan Pembangunan Kesehatan	1. Belum ada tim pelaksana penanggulangan HIV dan AIDS secara terpadu dan menyeluruh sesuai dengan yang diharapkan. 2. Belum mampu menangani pengobatan penderita HIV dan AIDS 3. Belum ada klinik VTC Kabupaten 4. Belum terbentuk KDS (Kelompok Dukungan Sebaya)

Sumber : Renstra Penanggulangan AIDS Kabupaten Landak Tahun 2008-2013.

Data pada tabel di atas, memperlihatkan faktor-faktor penghambat proses implementasi program penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Kondisi ini semakin diperparah jika melihat lingkungan sosial di Kabupaten Landak yang tidak lepas dari berbagai kegiatan yang menyebabkan terjadinya keluar masuk arus manusia, barang dan jasa dari dan menuju atau serta melintasi Kabupaten Landak khususnya para PSK (Penjaja Sek Komersial) dari luar daerah yang berpotensi menularkan virus HIV dan AIDS.

Berangkat dari uraian-uraian di atas, permasalahan ini menarik untuk diteliti dengan pertimbangan bahwa HIV dan AIDS merupakan isu penting di masyarakat. Dan persoalan HIV dan AIDS sering diibaratkan sebuah fenomena gunung es, yang apabila tidak cepat ditanggulangi akan menimbulkan persoalan serius dikemudian hari. Oleh karena itu kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS harus diimplementasikan dengan baik.

2. Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat luasnya permasalahan berkenaan dengan penanggulangan HIV dan AIDS, maka untuk mengarahkan penelitian ini, penulis perlu membuat ruang lingkup penelitian. Adapun ruang lingkup penelitian ini difokuskan pada : proses implementasi program dan efektivitas capaian hasil program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) dan AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) di Kabupaten Landak.

3. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang masalah dan ruang lingkup penelitian, maka pada bagian ini penulis akan menyampikan rumusan masalah. Adapun rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah :

1. Bagaimana proses implementasi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) Dan AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) di Kabupaten Landak.
2. Seberapa efektif capaian hasil program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) Dan AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) di Kabupaten Landak.

4. Tinjauan Literatur

Kebijakan publik menurut Presthus (dalam Mufizh, 1994:103), “adalah suatu pilihan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan maksud agar pilihan ini dapat menjelaskan, membenarkan, mempedomani, mengkerangkakan seperangkat tindakan baik yang nyata maupun tidak”. Berdasarkan pandangan tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa sesungguhnya kebijakan tersebut merupakan sebuah tindakan yang diambil melalui proses dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik

Selanjutnya Jones (1994:55) memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Prinsip-prinsip pendekatan Jones tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Kejadian-kejadian dalam masyarakat diinterpretasikan dengan cara yang berbeda-beda oleh organisasi yang berbeda dan dalam waktu yang berbeda.
- b. Banyak masalah yang timbul karena adanya peristiwa yang sama.
- c. Ada berbagai tingkatan atau tahapan yang harus dilalui kelompok penekan untuk memasuki proses kebijakan yang ada.
- d. Tidak semua masalah publik menjadi agenda pemerintah.
- e. Banyak juga kepentingan elite yang diangkat menjadi isu kebijakan dalam pemerintahan.

- f. Banyak masalah-masalah tidak dipecahkan oleh pemerintah, baik sengaja maupun tidak.
- g. Pembuatan kebijakan tidak berhadapan dengan kelompok yang ada di masyarakat.
- h. Banyak pengambilan keputusan didasarkan pada informasi dan komunikasi yang kurang akurat.
- i. Kebijakan yang dibuat sering direfleksikan sebagai konsensus dari pada substansi dari pemecahan masalah.
- j. Terjadi perbedaan dalam mendefinisikan kebijakan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat yang terlibat.
- k. Banyak program yang dibuat dan dilaksanakan tidak seperti yang dirancang.
- l. Organisasi yang ada dalam masyarakat memiliki kepentingan dan fokus yang berbeda.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Dunn (1999:24-25) menganjurkan bahwa setiap tahap proses kebijakan publik, termasuk tahap implementasi kebijakan, penting dilakukan analisa. Analisa ini tidak identik dengan evaluasi, karena dari tahap penyusunan agenda hingga *policy evaluation* sudah harus dilaksanakan analisa.

Jones (1994:296) mendefinisikan implementasi sebagai suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Ia menekankan pada 3 (tiga) aktivitas fungsional dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) organisasi, yang berhubungan dengan pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjadikan suatu program dapat berjalan, (2) interpretasi, berhubungan dengan bagaimana menafsirkan suatu program agar menjadi rencana dan pengarah yang tepat sehingga dapat diterima dan dilaksanakan, dan (3) penerapan, berhubungan dengan ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Hal yang paling penting dari implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektivan dari kebijakan itu sendiri. Menurut Nugroho (2006:90) pada prinsipnya harus memenuhi 'empat tepat' dalam keefektivan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat
Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksana
Aktor implementasi bukan hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, bekerjasama dengan masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*)
3. Ketepatan target implementasi
Ketepatan di sini berdasarkan atas tiga hal, yaitu: pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Apakah lingkungan implementasi sudah tepat
Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu (1) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (2) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, persepsi publik akan kebijakan dan imlementasi kebijakan,

interpretive institutions yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat

Emerson (dalam Hadayanigrat, 1984:16) mengatakan efektivitas diartikan sebagai pengukuran dalam mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Batasan ini hampir sama seperti yang dikemukakan oleh Solichin (1998:37) bahwa efektivitas adalah pencapaian tujuan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan atau perbandingan terbalik antara hasil dan tujuan. Sedangkan Gibson (1985:89), mengatakan bahwa efektivitas pencapaian sasaran adalah dari upaya bersama. Derajat pencapaian efektivitas harus dinilai berdasarkan tujuan yang dilakukan dengan memperhatikan sumber daya yang tersedia.

Sementara itu, menurut Mazmanian dan Sabatier (1998:201), efektifitas suatu penerapan (implementasi) kebijakan ditentukan oleh 6 (enam) kondisi yang antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Adanya perundang-undangan atau instruksi pemerintah yang memberikan tanggung jawab tentang suatu kebijakan yang jelas dan konsisten.
- b. Melalui undang-undang tersebut, dimungkinkan adanya penggunaan suatu teori yang tepat sehingga dapat mengetahui faktor-faktor utama dalam kaitan sebab akibat yang mempengaruhi tujuan dari implementasi kebijakan yang hendak dicapai dan memberikan wewenang dan kendali strategis bagi pelaksana atas kelompok-kelompok sasaran untuk memberikan hasil yang diharapkan.
- c. Perundang-undangan itu dapat membentuk proses implementasi yang baik dan dipercaya dapat memberikan hasil yang baik karena adanya keterlibatan dari pelaksana dan kelompok sasaran.
- d. Pemimpin badan/institusi pelaksana memiliki kapasitas kecakapan manajerial dan politis, rasa pengabdian dan tanggung jawab pada upaya pencapaian sasaran yang digariskan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- e. Kebijakan tersebut mendapat dukungan dari pihak legislatif dan eksekutif, sedangkan pihak yudikatif bersifat netral.
- f. Tingkat prioritas sasaran yang hendak dicapai dari kebijakan tersebut tidak berubah meskipun munculnya kebijakan publik yang saling bertentangan atau dengan terjadinya perubahan kondisi sosial ekonomi yang mengurangi kekuatan teori keterkaitan sebab akibat yang mendukung peraturan atau kekuatan dukungan politis.

Menurut Van Meter dan Van Horn (Subarsono, 2005:99-101) agar kebijakan berjalan mulus, sangat tergantung pada model proses implementasi kebijakan disuatu program. Implikasi kebijakan pada dasarnya secara sengaja dilakukan dalam rangka meraih kinerja yang tinggi dan berlangsung melalui hubungan berbagai faktor dan dikembangkan dalam model implementasi kebijakan yang terdiri dari enam variabel yang dipercaya membentuk hubungan antara kebijakan dan *performance* kebijakan. Enam variabel model proses implementasi kebijakan tersebut adalah:

1. Standar dan sasaran kebijakan.
Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan, misalnya tujuan kebijakan, arah kebijakan, dan sasaran kebijakan.
2. Sumber- sumber kebijakan.
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*), meliputi keterampilan dan keahlian dan sumber dana (*non human resources*).
3. Komunikasi antara organisasi dan penguatan aktivitas.

Dalam keberhasilan sebuah program perlu dukungan, kerjasama dan koordinasi dengan instansi lain.

4. Karakteristik agen pelaksana.

Mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi.

5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan, karakteristik para partisipan, bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor.

Mencakup respons implementor terhadap kebijakan yang mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, pemahamannya terhadap kebijakan, perfensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Selanjutnya dalam pandangan Edward III (dalam Winarno, 2002:121), menyebutkan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel yaitu:

1. Komunikasi
2. Sumber-sumber
3. Kecenderungan-kecenderungan dan atau tingkah laku para birokrat.
4. Struktur Birokrasi

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggambarkan atau mengungkapkan secara jelas keadaan di lapangan mengenai implementasi program penanggulangan HIV (*human immunodeficiency virus*) dan AIDS (*acquired immune deficiency syndrome*) di Kabupaten Landak. Oleh karena itu jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian deskriptif. Subyek penelitian yang dipilih sebagai informan adalah mereka yang memiliki pengetahuan dan berkecimpung dalam program penanggulangan HIV dan AIDS, termasuk mereka yang beresiko terinfeksi HIV dan AIDS, yaitu Kepala Dinas dan Petugas dari Dinas Kesehatan Kabupaten Landak; Ketua dan pengurus KPA (Komisi Penanggulangan HIV dan AIDS); Kepala Bappeda Kabupaten Landak; pala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Landak dan informan dari Pekerja hiburan malam, WPS (wanita penjaja sek), Penasun (pengguna napza suntik). Tehnik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan tknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Selanjutnya teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif artinya setelah data primer maupun sekunder terkumpul dan diklasifikasikan maka selanjutnya data tersebut diolah dan pengolahan data lebih banyak digunakan ungkapan kalimat sebagai interpretasi dari data-data tersebut.

HASIL PENELITIAN

1. Proses Implementasi Program Pencegahan, Fasilitasi Dan Pengintegrasian Penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak

Adapun temuan hasil penelitian mengenai proses implementasi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Melalui teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Jones, hasil penelitian tersebut akan diuraikan dalam penjelasan berikut :

a. Organisasi

Implementasi program penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, diperlukan sebuah pengorganisasian berupa struktur dan tugas organisasi yang jelas, kualitas sumber daya organisasi dan tersedianya sumber daya organisasi berupa sarana dan prasarana yang memadai dalam melaksanakan program tersebut. Adapun organisasi selaku implementor program penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak adalah Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Landak. Berangkat dari susunan organisasi komisi penanggulangan AIDS Kabupaten Landak menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak melibatkan banyak instansi dengan tugas dan tanggungjawab masing-masing. Dengan adanya susunan organisasi tersebut diharapkan dalam pelaksanaan program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak dapat berjalan dengan baik.

Melihat banyaknya organisasi yang terlibat dalam penanggulangan HIV dan AIDS dengan tugas dan fungsi masing-masing, sangat dibutuhkan adanya koordinasi yang baik, dengan tujuan agar tidak terjadi *over lapping* antara satu organisasi dengan organisasi lainnya. Sejalan dengan hal tersebut, hasil wawancara yang penulis lakukan dengan Ketua KPA Kabupaten Landak diperoleh keterangan bahwa : “kasus HIV dan AIDS dapat dikatakan sebagai sebuah fenomena gunung es, dimana dapat mengancam seluruh tatanan kehidupan, oleh karena itu dalam penanggulangan HIV dan AIDS memang melibatkan banyak organisasi, dan masing-masing organisasi tersebut bersinggungan langsung dengan program penanggulangan HIV dan AIDS nasional, agar tercipta koordinasi antara organisasi tersebut maka peran KPA menjadi sangat penting dalam mengkoordinasikan berbagai kegiatan penanggulangan HIV dan AIDS”.

Berdasarkan penjelasan di atas menunjukkan bahwa keterlibatan banyak organisasi bukan tanpa alasan, karena Tupoksi masing-masing organisasi tersebut memiliki relevansi dengan permasalahan penanganan HIV dan AIDS. Akan tetapi tidak seluruh organisasi yang terlibat, aktif dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya.

Sesuai dengan penjelasan atas hasil temuan penelitian, dapat ditarik kesimpulan bahwa struktur organisasi KPA sebagai implementor kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak kurang ideal karena terlalu banyak organisasi yang terlibat dan belum didukung dengan pola koordinasi yang baik, sehingga mengakibatkan pelaksanaan program kegiatan kurang terfokus dan terintegrasi. Pada akhirnya keadaan ini akan berdampak terhadap jalannya proses implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak.

Sumber daya organisasi pelaksana mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Sumber daya organisasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dukungan terhadap KPA berupa SDM, pendanaan dan sarana prasarana. KPA sebagai implementor kebijakan sejauh ini belum didukung oleh sumber daya manusia yang memadai, sehingga berdampak terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi KPA dalam penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Hal ini sejalan dengan keterangan hasil wawancara yang dikemukakan oleh Kepala Bappeda Kabupaten Landak bahwa : ”menyangkut SDM dalam upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, KPA sebagai implementor kebijakan selama ini diperhadapkan dengan belum adanya tenaga teknis dan non teknis yang dilatih sebagai tenaga penanggulangan HIV dan AIDS, selama ini petugas di KPA yang menempati Pokja-Pokja direkrut dari dinas/badan terkait, sehingga belum memenuhi standar yang ditetapkan, kondisi ini tentu sangat berdampak terhadap kinerja KPA”.

Selain belum didukung dengan SDM yang memadai, berdasarkan informasi yang diperoleh dari Ketua KPA Kabupaten Landak diketahui bahwa KPA sejak dibentuk pada tahun 2007 belum didukung dengan pendanaan yang memadai dari pemerintah. Selama ini pelaksanaan program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak dilaksanakan melalui pendanaan dari organisasi PBB dengan memanfaatkan dana Global Fund. Salah satu permasalahan menyangkut pendanaan adalah kurangnya dukungan dari DPRD dalam pengalokasian dana APBD untuk menunjang kegiatan-kegiatan KPA. Oleh karena itu, salah satu kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun 2009 adalah melakukan advokasi penganggaran kepihak Legislatif. Kegiatan ini bertujuan untuk meningkatkan komitmen Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mendukung program penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak melalui kebijakannya mengalokasikan anggaran untuk kegiatan-kegiatan KPA didalam APBD Kabupaten Landak Sumber daya lainnya yang tidak kalah penting bagi organisasi KPA Kabupaten Landak dalam pelaksanaan program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS adalah dukungan sarana dan prasarana. Minimnya sarana dan prasarana pendukung merupakan salah satu kendala yang menyebabkan KPA belum maksimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sarana dan prasarana dimaksud antara lain adalah klinik VCT, RS (Rumah Sakit) rujukan ditingkat kabupaten dan Sekretariat KPA.

b. Interpretasi

Interpretasi terhadap kegiatan penanggulangan HIV dan AIDS menjadi salah satu aspek penting agar kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik. Interpretasi dalam hal ini adalah bagaimana penilaian atau pandangan para aktor kebijakan terhadap bahaya HIV dan AIDS serta pemahaman tentang bagaimana melaksanakan kebijakan dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut.

Berdasarkan pengamatan penulis terhadap implementasi penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak menunjukkan bahwa belum semua pihak baik pemerintah maupun non pemerintah memiliki persepsi yang sama dalam kegiatan pencegahan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Hal ini misalnya tercermin dari pandangan dalam menilai kualitas dan kuantitas kasus HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Sebagian kalangan berpandangan bahwa Kasus HIV yang terjadi di Kabupaten Landak jumlahnya masih sangat minim, dan di tingkat Provinsi Kalimantan Barat, Kabupaten Landak tidak termasuk wilayah yang tingkat pertumbuhan kasus HIV dan AIDSnya tinggi. Kondisi ini berdampak terhadap komitmen dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS seperti pengalokasian anggaran yang proporsional sesuai dengan kebutuhan KPA. Akibat interpretasi tersebut alokasi anggaran bagi KPA dalam melaksanakan program kegiatannya menjadi kurang maksimal.

Bagi pihak yang melihat kasus HIV dan AIDS di Kabupaten Landak dari segi kualitas, lebih berpandangan bahwa kasus HIV dan AIDS sebagai sebuah fenomena gunung es, yang cepat atau lambat akan mengancam tatanan kehidupan masyarakat. Kecenderungan bahwa semakin tahun pengidap HIV dan AIDS di Kabupaten Landak semakin meningkat dianggap perlu penanganan serius dari pemerintah, dimana KPA sebagai wadah implementor kebijakan perlu didukung dengan fasilitas, sumber pendanaan dan SDM yang memadai.

Dampak adanya pemahaman yang berbeda tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Landak dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penanggulangan HIV dan AIDS

dengan mengatakan bahwa : “program kegiatan pencegahan HIV dan AIDS yang dilaksanakan oleh belum maksimal, masih terbatas dalam dana untuk melakukan secara rutin. kegiatan penyuluhan masih belum semua kecamatan, yang sudah hanya Kecamatan : Ngabang, Mandor, Sengah Temila, Menyuke, Jelimpo, Menjalin dan Karang”.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Koordinator Sekretariat KPA Kabupaten Landak dengan mengatakan bahwa : “pendanaan/dukungan anggaran bagi Sekretariat KPA selama ini sepenuhnya dibiayai oleh APBD Kabupaten dalam hal ini pada SKPD BAPEDA, hal ini terjadi karena pada awal pembentukan KPA difasilitasi oleh BAPPEDA dengan dukungan dana awal dari PBB. Dukungan anggaran ini dirasakan kurang sekali didalam pelaksanaan kegiatan sehingga banyak kegiatan yang tidak bisa dilaksanakan secara umum, Dinas/SKPD terkait dengan KPA juga mengganggu kegiatan-kegiatan yang ada kaitannya dengan upaya penanggulangan HIV dan AIDS tapi masih terbatas jumlahnya”.

Berdasarkan keterangan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa perbedaan persepsi dan interpretasi terhadap penanganan HIV dan AIDS oleh masing-masing *Stakeholder* di Pemerintahan Kabupaten Landak baik pihak eksekutif maupun legislatif sangat berdampak terhadap program kegiatan implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, karena jumlah kasus yang masih kecil sementara untuk penanggulangannya memerlukan dana yang cukup besar, maka penanggulangan HIV dan AIDS belum dinilai krusial. Terutama dalam pengalokasian anggaran, kondisi ini mungkin saja bisa dimaklumi mengingat postur alokasi APBD Kabupaten Landak akan lebih banyak dialokasikan untuk program pembangunan lainnya, yang dinilai lebih penting dan memiliki efek luas bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

c. Penerapan/Aplikasi

Adapun langkah-langkah yang sudah pernah diambil sebagai wujud implementasi kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS oleh KPA di Kabupaten Landak. Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Landak diperoleh keterangan bahwa : “dalam rangka pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS oleh KPA di Kabupaten Landak dilakukan langkah-langkah antara lain penyuluhan IMS, HIV dan AIDS, pendataan tempat beresiko, membagikan liflet kepada masyarakat, siswa (pelajar), membagikan kondom kepada pekerja kafe (tempat beresiko), pertemuan dengan anggota KPA, konseling, bersama dengan team Dinas Kesehatan melaksanakan skrining kepada kelompok beresiko dan penderita dan merujuk pasien yang sudah terinfeksi”.

Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan bahwa belum semua kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak yang meliputi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Lebih jauh dari tabel di atas, menunjukkan bahwa program kegiatan yang tidak terlaksana sebagian besar merupakan kegiatan yang membutuhkan tenaga yang profesional dan didukung dengan saran dan prasarana yang memadai. Sementara kegiatan yang terlaksana adalah relatif lebih mudah seperti penyuluhan. Hasil wawancara dengan Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Landak berkaitan dengan peran Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Landak, dalam rangka penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak mengatakan bahwa : “untuk mencegah terjadinya kasus HIV dan AIDS di kalangan remaja di Kabupaten Landak Badan Pemberdayaan Perempuan dan

Keluarga Berencana Kabupaten Landak melaksanakan beberapa kegiatan seperti melaksanakan penyuluhan kesehatan reproduksi remaja, tujuannya adalah untuk memberikan pengetahuan/edukasi kepada remaja tentang reproduksi dan bagaimana perilaku untuk mencegah terjadinya IMS dan penularan HIV dan AIDS”.

Langkah lainnya, dari keterangan yang disampaikan oleh Koordinator Sekretariat KPA Kabupaten Landak diperoleh keterangan bahwa pendistribusian kondom pada dasarnya merupakan sebuah upaya dalam mencegah tertularnya HIV di kalangan masyarakat perilaku beresiko, akan tetapi kegiatan tersebut terlihat masih belum efektif, karena kesadaran menggunakan kondom pada saat berhubungan seksual masih rendah”. Pernyataan ini sejalan dengan hasil wawancara yang penulis laksanakan dengan beberapa orang PSK di Kota Ngabang yang memberikan keterangan bahwa pada saat melayani tamu yang datang terkadang pada saat berhubungan intim tidak menggunakan kondom sebagai pengaman.

Salah satu upaya pencegahan penularan HIV dan AIDS di kalangan populasi beresiko tinggi, KPA Kabupaten Landak melaksanakan kampanye dan sosialisasi terhadap bahaya HIV dan AIDS. Kegiatan tersebut dapat dikatakan berhasil manakala mendapatkan respon dari populasi masyarakat yang tergolong beresiko tertular HIV dan AIDS. Adapun hasil wawancara yang dilaksanakan dengan beberapa orang PSK dan Waria di Kota Ngabang diperoleh informasi bahwa mereka kurang kooperatif dengan kegiatan sosialisasi dan kampanye yang dilakukan oleh KPA Kabupaten Landak. Hal ini dikarenakan mereka menganggap bahwa seolah-olah mereka merupakan sumber atau pemicu HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Perlu diketahui juga bahwa umumnya PSK dan Waria ataupun pekerja hiburan malam di Kota Ngabang tidak sepenuhnya berasal dari wilayah Kabupaten Landak. Kebanyakan mereka berasal dari luar wilayah dan sering berpindah-pindah dari satu kota ke kota lainnya.

Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pada dasarnya KPA Kabupaten Landak sudah berbuat dalam rangka mencegah penularan HIV dan AIDS, seperti mendistribusikan kondom di tempat hiburan malam. Akan tetapi respon yang diberikan oleh masyarakat terhadap upaya KPA tersebut masih kurang baik, hal ini menunjukkan kesadaran kelompok sasaran yang tergolong rentan/beresiko untuk menghindari terjadinya penularan HIV dan AIDS melalui hubungan seksual masih rendah.

2. Efektivitas Implementasi Program Pencegahan, Fasilitasi dan Pengintegrasian Penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak

Berdasarkan hasil penelitian, dapat dikemukakan efektivitas implementasi Program Pencegahan, Fasilitasi dan Pengintegrasian Penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak.

a. Kebijakan yang Tepat

Kebijakan yang tepat sebagaimana dikemukakan oleh Nugroho (2006:90) adalah dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Dalam konteks implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, kebijakan yang dikatakan sudah tepat adalah manakala kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh KPA sudah mampu memberikan dampak yang positif bagi penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak yang setiap tahunnya menunjukkan peningkatan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan yang sudah tepat ternyata tidak sepenuhnya berdampak baik pada saat implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dikarenakan dari program kegiatan yang dilakukan dalam rangka penanggulangan HIV

dan AIDS di Kabupaten Landak terdapat beberapa program kegiatan yang belum bisa terlaksana dengan baik. Seperti dikemukakan oleh Koordinator Sekretariat KPA Kabupaten Landak yang memberikan keterangan bahwa : “Belum semua kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak yang masuk dalam renstra dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan target yang ditetapkan, seperti misalnya kegiatan kegiatan penyediaan pelayanan IMS belum bisa dilaksanakan dikarenakan KPA Kabupaten Landak belum memiliki klinik VCT”.

Berangkat dari keterangan di atas menunjukkan bahwa kebijakan yang tepat agar dapat terimplementasi dengan tepat harus didukung oleh sumber-sumber kebijakan, dalam hal ini KPA Kabupaten Landak harus dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai sebagaimana program kegiatan yang akan dilaksanakan. Kondisi ini tentu akan sangat berdampak terhadap para petugas di KPA dalam melaksanakan program penanggulangan HIV dan AIDS.

Meskipun upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak sudah dilaksanakan dengan membentuk KPA Kabupaten Landak yang didasarkan pada Surat Keputusan Bupati Landak Nomor 470/211/HK-2011 tentang Pembentukan Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kabupaten Landak. Namun dasar hukum kebijakan tersebut sampai saat ini belum didukung oleh perangkat perundang-undangan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), sehingga kebijakan ada terlihat masih kurang maksimal, contoh kongkritnya adalah dukungan dana yang bersumber dari APBD Kabupaten Landak.

b. Ketepatan Pelaksana

Menurut Nugroho (2006:90) aktor implementasi bukan hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, bekerjasama dengan masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Pernyataan ini mengisyaratkan bahwa mengimplementasikan kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak aktor kebijakan/implementor kebijakan harus dipilih organisasi pemerintah yang mempunyai relevansi dengan permasalahan HIV dan AIDS. Pada saat yang bersamaan, mengingat kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS ini akan bersinggungan dengan lingkungan publik, maka perlu dukungan dari masyarakat. Artinya bahwa masyarakat baik itu organisasi masyarakat maupun swasta harus dilibatkan menjadi implementor kebijakan.

Pemahaman yang berbeda di kalangan aktor kebijakan ini sangat berdampak terhadap efektivitas penanggulangan AIDS, karena program kegiatan yang sudah disusun tidak berjalan maksimal. Hal ini sekaligus memberikan kesimpulan bahwa meskipun di dalam kepengurusan KPA sudah mengakomodir seluruh *stakeholder* baik pemerintah maupun masyarakat, namun di internal KPA sebagai implementor kebijakan belum dilaksanakan sosialisasi secara maksimal sehingga mereka memiliki persepsi yang sama dalam penanganan AIDS.

Kecenderungan selama ini hanya pihak-pihak seperti Kepolisian, Badan Narkotika, Dinas Kesehatan, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Sejahtera yang lebih mengetahui mengenai HIV dan AIDS dan lebih gencar melaksanakan penanggulangan HIV dan AIDS. Sementara aktor-aktor lainnya hanya sebatas mengetahui secara umum, namun menyangkut hal-hal teknis pengetahuan mereka masih terbatas. Secara lebih kongkrit perbedaan persepsi ini terlihat dalam pemberlakuan ODHA, masih banyak yang berpikir diskriminatif dan dikucilkan dari lingkungan.

Permasalahan lainnya menyangkut pelaksana kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak adalah petugas Sekretariat KPA belum ditunjang oleh tenaga-tenaga yang berkualitas, sebagaimana dikemukakan oleh Koordinator Sekretariat KPA Kabupaten Landak yang mengatakan bahwa : “Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh KPA dalam penanggulangan HIV dan AIDS adalah Pokja-pokja dalam tim KPAD belum mendapatkan pembekalan secara maksimal mengenai penanggulangan HIV dan AIDS, sehingga mereka belum bisa melaksanakan tugas dan tanggungjawab dengan maksimal”.

Mengenai keterlibatan pihak swasta dalam penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, hasil wawancara yang dilakukan dengan Koordinator Sekretariat KPA mengatakan bahwa : “Sejauh ini keterlibatan pihak swasta dalam mendukung kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak masing sangat minim, di Kabupaten Landak sendiri sampai saat ini belum terdapat LSM yang terlibat aktif membantu pemerintah menanggulangi HIV dan AIDS, sehingga program penanggulangan HIV dan AIDS selama ini hanya dilaksanakan oleh pemerintah, kondisi ini berdampak terhadap efektivitas penanggulangan AIDS, seperti masalah pendanaan. Saat ini pendanaan masih bergantung dari bantuan asing yang berasal dari *Global Fund*”.

c. Ketepatan Target Implementasi

Menurut Nugroho (2006:90) ketepatan target implementasi di sini berdasarkan atas tiga hal, yaitu: pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.

Mengenai *target group* kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, dari hasil wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Landak diperoleh keterangan sebagai berikut : “upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak selama ini dilaksanakan kepada kelompok sasaran baik kelompok umum, rentan dan terinfeksi, dengan pemberian KIE (Komunikasi, Informasi dan Edukasi). Secara Umum KIE ditujukan kepada kelompok umum mengenai bahaya HIV dan AIDS, sementara bagi kelompok rentan dan terinfeksi tidak hanya pemberian KIE tetapi juga distribusi kondom kepada PSK di tempat beresiko dan waria, dan melakukan skrining darah di tempat beresiko”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa sosialisasi melalui KIE sudah dilaksanakan oleh KPA Kabupaten Landak dengan tujuan untuk memberikan edukasi kepada kelompok umum dan rentan terhadap bahaya HIV dan AIDS. Pengkategorian kelompok tersebut merupakan langkah tepat dalam rangka penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Artinya akan diketahui sampai sejauhmana kelompok tersebut berpotensi tertular HIV dan AIDS dan dapat diketahui bagaimana peran yang dapat dimainkan oleh KPA Kabupaten Landak dalam upaya pencegahan HIV dan AIDS.

Hasil wawancara lebih jauh dengan Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Landak, mengenai kegiatan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak memberikan keterangan bahwa : “Pemberian KIE yang dilaksanakan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana

Kabupaten Landak dalam upaya pencegahan penularan HIV dan AIDS selama ini lebih banyak ditujukan kepada kelompok umum seperti pelajar/pelajar, ibu rumah tangga”.

Pemberian KIE kepada kelompok umum memang sangat penting terutama bagi generasi muda, namun demikian penanggulangan meliputi kegiatan pemutusan mata rantai penularan HIV dan AIDS melalui hubungan seksual beresiko, pemutusan mata rantai penularan HIV dan AIDS melalui Napza suntik, pemutusan mata rantai penularan HIV dan AIDS melalui darah dan cairan tubuh lain kepada kelompok rentan/beresiko seharusnya lebih gencar dilaksanakan oleh KPA. Dari informasi yang diperoleh diketahui bahwa kegiatan pemutusan mata rantai HIV dan AIDS kepada kelompok rentan/beresiko masih belum maksimal dilaksanakan oleh KPA. Terlepas dari minimnya fasilitas, SDM dan dukungan dana, kurangnya partisipasi/perilaku kelompok beresiko untuk mendapatkan KIE dari petugas KPA juga menjadi kendala dalam menjangkau *target group* kebijakan.

d. Lingkungan Implementasi yang Tepat

Dalam konteks lingkungan kebijakan, menurut Nugroho (2006:90-92) ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu (1) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (2) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.

Dari hasil pengamatan penulis menunjukkan bahwa lingkungan kebijakan dalam penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak terkesan masih kurang mendukung berbagai program kegiatan KPA. Hal ini salah satunya dikarenakan setiap instansi lebih terfokus dan sibuk dalam melaksanakan tugas rutin mereka sesuai dengan tupoksi masing-masing, sehingga waktu yang dicurahkan dalam penanganan HIV dan AIDS menjadi kurang maksimal, sebagai contoh dalam penyuluhan kepada kelompok beresiko tinggi sampai saat ini belum dilakukan karena melibatkan banyak pihak, lintas sektoral seperti Pol PP, Polisi dan Dinas Kesehatan.

Berdasarkan hasil temuan penelitian di atas, menunjukkan bahwa di lingkungan internal kebijakan belum terbangun sebuah sistem koordinasi yang baik, meskipun sudah terdapat SOP yang jelas tentang tupoksi masing-masing instansi. Kecenderungan selama ini koordinasi hanya terlihat pada saat rapat-rapat atau pertemuan, namun pada saat pelaksanaan dilapangan tidak terjalin koordinasi yang baik. Masing-masing instansi bekerja tanpa melibatkan instansi lainnya. Selain itu, implementor program penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak belum didukung oleh SDM yang maksimal, sehingga berdampak terhadap pelaksanaan program kegiatan yang telah disusun oleh KPA Kabupaten Landak, dan secara otomatis bahwa upaya pencegahan HIV dan AIDS tidak akan berjalan dengan efektif.

Lingkungan internal kebijakan yang kondusif tidak akan ada artinya manakala, tidak didukung dengan kondisi lingkungan eksternal kebijakan. Dalam implementasi penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak, lingkungan kondusif diperlukan untuk mengurangi stigma, diskriminasi dan pelanggaran hak asasi serta menghilangkan hambatan pada pelaksanaannya. salah satu wujud nyatanya adalah dengan membuat peraturan dalam penciptaan lingkungan kondusif. Program ini bertujuan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan lingkungan kondusif untuk terselenggaranya penanggulangan AIDS serta menciptakan suatu iklim dimasyarakat.

Selama ini kesadaran masyarakat terhadap kasus HIV dan AIDS di Kabupaten Landak masih sangat rendah. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Landak dengan mengatakan bahwa kesadaran masyarakat, berkaitan dengan stigma, takut resiko. Masyarakat yang tahu setengah justru memiliki persepsi salah. Berbagai tingkatan pemahaman berbeda, umumnya takut terhadap bahaya HIV dan AIDS.

Kurang kondusifnya lingkungan eksternal di Kabupaten Landak turut mempengaruhi efektivitas dalam implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak. Kondisi ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino, 2006:142) bahwa aspek terakhir yang menjadi variabel penting mempengaruhi kinerja kebijakan adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi bidang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan lingkungan eksternal.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian, dapat ditarik beberapa kesimpulan mengenai implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak.

1. Proses implementasi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) Dan AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) di Kabupaten Landak, belum terkasana dengan baik, hal ini terlihat dari aspek organisasi, struktur organisasi KPA sebagai implementor kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak kurang ideal karena terlalu banyak organisasi yang terlibat dan belum didukung dengan pola koordinasi yang baik, sehingga mengakibatkan pelaksanaan program kegiatan kurang terfokus dan terintegrasi. Disamping itu, KPA sebagai implementor kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak kurang didukung dengan sumber daya yang memadai baik sumber daya manusia, pendanaan serta sarana dan prasarana yang memadai; dari aspek interpretasi, masih terdapat perbedaan interpretasi terhadap penanganan HIV dan AIDS oleh masing-masing Stakeholder di Pemerintahan Kabupaten Landak baik pihak eksekutif dan legislatif, maupun masyarakat, sehingga sangat berdampak terhadap pendekatan atau strategi yang dilaksanakan dalam implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak; dari aspek aplikasi, belum semua kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak yang meliputi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Program yang tidak terlaksana sebagian besar merupakan kegiatan yang memiliki tingkat kerumitan, karena membutuhkan tenaga yang profesional dan didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai.
2. Efektivitas implementasi program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) Dan AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) di Kabupaten Landak, belum menunjukkan hasil sesuai dengan tujuan yang diinginkan, hal ini terlihat dari indikator sebagai berikut kebijakan yang tepat, secara umum kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak yang dilandasi oleh rencana strategis Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kabupaten Landak sudah disusun dengan mengacu pada kebijakan

nasional. Akan tetapi kebijakan tersebut belum didukung oleh kebijakan lokal dan sesuai dengan karakteristik daerah Kabupaten Landak, sehingga banyak kegiatan yang tidak bisa dilaksanakan oleh KPA; ketepatan pelaksana, selama ini kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Kabupaten Landak lebih banyak dilaksanakan oleh pemerintah melalui KPA, akan tetapi petugas pelaksana di KPA belum sepenuhnya memenuhi kualifikasi teknis dan non teknis. Disisi lain, pelaksana kebijakan yang berasal dari masyarakat dan swasta keterlibatannya masih sangat minim; ketepatan target implementasi, pelaksanaan kebijakan kepada target kebijakan selama ini lebih cenderung kepada kelompok umum, kelompok yang rentan/beresiko kurang dilakukan, sementara apabila KIE kepada kelompok beresiko kurang dilakukan maka potensi penularan HIV dan AIDS akan cepat berkembang; lingkungan kebijakan yang tepat, implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS melalui program pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian kurang didukung oleh lingkungan kebijakan yang kondusif baik interen maupun eksteren. Di lingkungan interen kebijakan, organisasi pemerintah yang terlibat dalam KPA kurang menunjukkan motivasi dan komitmen yang tinggi dalam penanggulangan HIV dan AIDS. Sementara di lingkungan ekstern kebijakan, masyarakat kurang menilai HIV dan AIDS sebagai sebuah ancaman, sehingga mempengaruhi dukungannya terhadap kebijakan KPA Pemerintah Kabupaten Landak.

Sesuai kesimpulan hasil penelitian, dapat disampaikan saran-saran sebagai berikut :

1. Perlu dipercepat pembangunan Sekretariat Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kabupaten Landak dengan dilengkapi sarana dan prasarana seperti VCT. Tujuannya adalah agar program kegiatan dapat terlaksana dengan baik, dan dapat mengatasi permasalahan menyangkut koordinasi antara instansi.
2. KPA Kabupaten Landak sesuai dengan tugas dan fungsinya perlu meningkatkan koordinasi antara pihak yang tergabung dalam KPA untuk menyatukan persepsi terhadap penanganan HIV dan AIDS. Terutama dengan DPRD Kabupaten Landak untuk mengalokasikan anggaran yang representatif sesuai dengan kebutuhan KPA, tujuannya agar kegiatan pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS dapat terlaksana dengan efektif.
3. Masyarakat Kabupaten Landak harus merubah pola pikir terhadap bahaya HIV dan AIDS sebagai sebuah ancaman yang akan merusak tatanan masyarakat. Pola pikir ini perlu dirubah agar masyarakat mau mendukung kebijakan pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS oleh KPA Kabupaten Landak. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan peran maksimal dari tokoh adat dan tokoh agama.
4. KPA Kabupaten Landak diharapkan lebih gencar melaksanakan pencegahan, fasilitasi dan pengintegrasian penanggulangan HIV dan AIDS kepada kelompok rentan/beresiko dengan mendatangi lokasi-lokasi yang rawat terjadi penularan HIV dan AIDS, disamping tetap melakukan KIE kepada kelompok umum. Pada saat yang sama dari unsur kepolisian (Polres) Landak perlu melakukan penegakan hukum terhadap prektek protitusi dan peredaran narkoba di Kabupaten Landak dengan menggandeng tokoh adat dan tokoh agama.

DAFTAR REFERENSI

Buku dan Makalah

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Dunn, W, 1999. *Manajemen Analisis Kebijakan Publik, (edisi ke dua)*, Yogyakarta: Gajah mada, University Press.
- Dharma, Agus, 1995. *Manajemen Prestasi Kerja*, Jakarta: Raja Wali
- Faisal, Sanapiah, 1992. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: Rajawali.
- Gibson, James L, Ivacevich, and James H. Donnelly, JR. (1985) *Organisasi : Prilaku Struktur dan Proses*, penerjemah Nunuk Adriani, Jakarta: Erlangga.
- Goodman, James L, and Pennings JM, eds. (1981) *New Prespective On Organization Effektivennes*, Jassey-Bass, San Fransisco
- Haldun, Ibnu. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Fokus Media
- Hadayaningrat, Soewarno. 1984. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta
- Howlett, Michael, and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press
- Islami. Irfan. M. 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles. O. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Remaja Grafindo Persada.
- Mahmudi, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Jakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Akademi Manajemen Perusahaan YKPN.
- Mazmanian, Daniel H. And Paul A. Sabatier. 1998. *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Miles, Matthew B dan Huberman A, Michael,1992, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexi, J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muhardjir, H. Neong, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Edisi IV, Rake Sarasin.
- Mustopadidjaya, A.R., 1996, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Mufizh, Ali. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nazir. Moh, 1993. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nawawi, Hadari, 1991, *Organisasi Sekolah dan Pengelolaan Kelas Sebagai Lembaga Pendidikan*, Jakarta: Haji Masagung.
- N, Burhan,1994, *Perencanaan Strategik*, Jakrata: Pustaka Binaan Presendo.
- Nugroho D, Riant. 2006. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.
- Putra, Fadillah. 2001. *Pradingma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offet.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sumaryadi, I Nyoman. 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Utama.

- Sugiyono, 2003. *Metode Penelitiun Administrasi*, Bandung: Alfabeta
- Soenarko, 2000. *Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*, Surabaya: Patyrus.
- Tangkilisan, Hessel, Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik: Transpormasi pikiran George Erwards III*, Yogyakarta: Lukman Offset dan Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia.
- Wahab, Abdul, Solihin, 2001, *Analisa Kebijaksanaan*, Jakarta: Buni Aksara.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijaksanaan Publik Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pressindo.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
- Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS.
- Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV dan AIDS Di Provinsi Kalimantan Barat.
- Strategi dan Rencana Aksi Daerah (SRAD) Penanggulangan HIV dan AIDS Provinsi Kalimantan Barat 2010-2014.
- SK Bupati Landak Nomor 470/211/HK-2011 tentang Pembentukan Komisi Penaggulangan AIDS (KPA) Kabupaten Landak Tahun 2011
- Rencana Strategi Penanggulangan AIDS Kabupaten Landak Tahun 2008-2013.
- Kabupaten Landak Dalam Angka Tahun 2011

