

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1) Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup> Ketentuan dalam undang-undang tersebut dapat dimaknai bahwa negara memiliki tanggung jawab atas keberlangsungan kesehatan dan hidup setiap warga negaranya dari segala ancaman khususnya yang berkaitan dengan gangguan kesehatan warga negara terhadap penyakit ataupun virus.

Salah satu virus yang mengancam kesehatan warga negara adalah HIV dan AIDS. HIV atau *Human Immunodeficiency Virus* adalah virus yang menyerang sel darah putih di dalam tubuh (*limfosit*) yang mengakibatkan turunnya kekebalan tubuh manusia.<sup>2</sup> Orang yang dalam darahnya terdapat virus HIV dapat menularkan virusnya kepada orang lain bila melakukan hubungan seks berisiko dan berbagi alat suntik dengan orang lain.

Sedangkan AIDS merupakan singkatan dari *Acquired Immune Deficiency Syndrome* yaitu suatu kumpulan gejala penyakit yang ditimbulkan oleh virus

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

<sup>2</sup><http://www.aidsindonesia.or.id/contents/37/78/InfoHIVdanAIDS#sthash.9ic9JAKj.dpbs>, diakses pada tanggal 1 Desember 2019.

kekebalan tubuh manusia. Virus tersebut dinamakan HIV (*Human Immunodeficiency Virus*).<sup>3</sup>

HIV/AIDS merupakan isu kesehatan yang cukup sensitif untuk dibicarakan. Hal ini berkaitan dengan sifat yang unik dari penyakit ini. Keunikan terletak pada penularannya. Berbeda dengan beberapa penyakit menular lainnya yang penularannya dibantu serta dipengaruhi oleh alam sekitar, pada HIV & AIDS justru penularan dan pencegahannya berhubungan dengan dan atau tergantung pada perilaku manusia.<sup>4</sup> Mayoritas kasus penularan HIV/AIDS terjadi karenaperilaku seksbebas. HIV/AIDS diasosiasikan dengan seks, penggunaan narkoba dan kematian, banyak orang yang tidak peduli, tidak menerima, dan takut terhadap penyakit ini hampir di seluruh lapisan masyarakat.

Penularan HIV dan AIDS mempunyai implikasi terhadap kesehatan, politik, ekonomi, sosial budaya, etika, agama dan hukum sehingga memerlukan penanggulangan secara melembaga, sistematis, menyeluruh, terpadu, partisipatif dan berkesinambungan. Dampak yang ditimbulkan oleh HIV/AIDS terhadap kesehatan yaitu rusaknya sistem kekebalan tubuh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa virus ini juga merusak otak dan sistem saraf pusat. Tingginya proporsi kasus ini akan berdampak pada stabilitas ekonomi nasional, sebab dari individu Orang Dengan HIV/AIDS (ODHA) sendiri tidak efektif bekerja dan dari segi bisnis terjadi penurunan keuntungan dan produktivitas disebabkan kehilangan pekerja. Perkembangan ekonomi akan tertahan apabila epidemi HIV/AIDS

---

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>Siti Wahyuningsih, *Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kota Surakarta*, dalam Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Vol.2 Tahun 2017, hal.180.

menyebabkan kemiskinan bagi para penderitanya sehingga meningkatkan kesenjangan yang kemudian menimbulkan lebih banyak lagi keadaan yang tidak stabil.<sup>5</sup> Dari segi tatanan sosial, HIV/AIDS menimbulkan adanya stigma dan diskriminasi yang timbul di masyarakat. Penderita HIV/AIDS dapat kehilangan kasih sayang dan kehangatan pergaulan sosial karena dianggap memiliki perilaku amoral dan masyarakat menganggap bahwa AIDS merupakan penyakit menular berbahaya.<sup>6</sup>

Tingginya stigma dan diskriminasi di masyarakat mengakibatkan munculnya pelanggaran HAM bagi ODHA (Orang Dengan HIV/AIDS) dan keluarganya, sehingga mendorong pemerintah untuk membuat kebijakan sebagai perlindungan hukum bagi penderitanya.<sup>7</sup> Dampak HIV/AIDS pada bidang kesehatan, sosial, ekonomi, dan hukum tersebut pada akhirnya juga menimbulkan implikasi pada bidang politik. Akibat sosial yang disebabkan oleh HIV dan AIDS berdampak secara langsung pada bidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Kejahatan dalam semua segi, mutu pelayanan yang menurun, terjadinya diskriminasi di masyarakat dan menurunnya moral akan berdampak di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dan hal ini akan berakibat luas pada segi pembangunan yang akhirnya akan berdampak politik.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>M. Dwi Ardiansyah, *HIV AIDS dari Aspek Sosial, Ekonomi, Politik dan Budaya*, (Bandung Collage of Social Welfare), hal.18.

<sup>6</sup>Binov Handitya, Rian Sacipto, *Penanggulangan dan Pencegahan HIV AIDS Secara Terintegrasi, Tepat, Kolaboratif dan Berkesinambungan (Tetap Kober) Di Kabupaten Semarang*, dalam Jurnal Ilmiah Universitas Ngudi Waluyo, Vol. 1, No 1, Tahun 2019, hal.52.

<sup>7</sup>Mufidah Ch., *Penanggulangan HIV/AIDS Melalui Jejaring Antar Lembaga Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Jawa Timur Nomor 14 tahun 2008*, (Jurnal Tarbiyatuna, Vol.2, No 1 April 2012), hal. 93.

<sup>8</sup>M. Dwi Ardiansyah, *HIV AIDS dari Aspek....*hal.14.

Peraturan Menteri Kesehatan No. 21 tahun 2013 (selanjutnya disebut Permenkes No. 21/2013) adalah kerangka kebijakan yang diterbitkan Indonesia untuk menanggulangi HIV/AIDS. Tujuan diterbitkannya peraturan ini adalah untuk mengupayakan penanggulangan HIV dan AIDS secara terpadu, menyeluruh dan berkualitas.<sup>9</sup> Dalam Permenkes 21/2013 ini, upaya Penanggulangan HIV meliputi pelayanan promotif, preventif, diagnosis, kuratif dan rehabilitatif yang ditujukan untuk menurunkan angka kesakitan, angka kematian, membatasi penularan serta penyebaran penyakit agar wabah tidak meluas ke daerah lain serta mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan.

Pemerintah Kabupaten Tulungagung dalam rangka menanggulangi meningkatnya penyebaran HIV/Aids yang merupakan ancaman serius bagi kehidupan manusia, telah membentuk Komisi Penanggulangan Aids yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati Nomor 188.45/42/013/2019. Komisi Penanggulangan AIDS atau disingkat KPA merupakan sebuah lembaga independen yang bertujuan untuk meningkatkan upaya penanggulangan HIV dan Aids yang lebih intensif, menyeluruh, terpadu dan terkoordinasi.<sup>10</sup> Pemerintah Kabupaten Tulungagung dalam upaya untuk mencegah dan menanggulangi kasus HIV/AIDS telah membuat regulasi melalui Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan *Human Immunodeficiency Virus dan Acquired Immune Deficiency Syndrome*<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup>Peraturan Menteri Kesehatan No 21 tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS

<sup>10</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 tahun 2021 tentang pencegahan dan penanggulangan Human Immunodeficiency virus dan Acquired Immune Deficiency Syndrome pasal 1.

<sup>11</sup>*Ibid.*

Pada praktiknya, pelaksanaan kebijakan dari ketentuan Peraturan tersebut sudah dilakukan, namun apakah pelaksanaan kebijakan tersebut sudah dilakukan secara optimal atau belum dalam upaya mencegah dan menanggulangi kasus HIV dan AIDS di Kabupaten Tulungagung. Seperti contoh permasalahan yang terjadi diantaranya, berdasarkan data yang didapat angka pengidap HIV AIDS kian bertambah di Tulungagung. Dalam kurun waktu Januari hingga Agustus 2019, Dinas Kesehatan Kabupaten Tulungagung telah menemukan sebanyak 262 orang dengan HIV/AIDS (ODHA) baru.<sup>12</sup> Sedangkan pada tahun 2021 Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Tulungagung menemukan bahwa dalam kurun waktu 3 tahun terakhir terdapat lonjakan kasus sebanyak 720 orang yang terkena AIDS<sup>13</sup>. Dari angka temuan itu jika di rata-rata hampir setiap hari ditemukan minimal satu orang dipastikan mengidap HIV/AIDS. Menurut Sekretaris Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) KabupatenTulungagung, Ifada Nur Rohmania hingga akhir 2022, penularan HIV/AIDS di Tulungagung mencapai 3.177 kasus. Jumlah tersebut menempatkan Tulungagung pada peringkat lima wilayah dengan penularan HIV/AIDS tertinggi di Jawa Timur (Jatim).<sup>14</sup> Dari total jumlah kasus, usia produktif mulai 25-49 tahun terbanyak dengan prosentase mencapai 69,86

---

<sup>12</sup><https://www.suara.com/health/2019/09/13/155729/hiv-aids-di-tulungagung-kiantinggi-sebulan-rata-rata-30-orang-terdeteksi>, diakses pada tanggal 10 November 2019.

<sup>13</sup><https://www.merdeka.com/jatim/sejumlah-remaja-tulungagung-terinfeksi-hiv-aids-karena-seks-bebas-ini-faktanya.html>, diakses pada tanggal 7 oktober 2022.

<sup>14</sup><https://jatim.inews.id/berita/kpa-319-remaja-dan-pemuda-di-tulungagung-terinfeksi-hiv-aids>, diakses pada tanggal 3 Januari 2023, pukul 10.23 WIB.

persen.<sup>15</sup> Sekretaris KPA Tulungagung, Ifada Nur Rohma menerangkan selama pandemik ini mereka menemukan terdapat 700 kasus HIV/AIDS baru.<sup>16</sup>

Berdasarkan hal hal diatas, penulis berkeinginan untuk menyusun Skripsi yang berjudul “EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN TULUNGAGUNG DALAM MENCEGAH DAN MENANGGULANGI HIV/AIDS DITINJAU DARI PERATURAN DAERAH KABUPATEN TULUNGAGUNG NOMOR4 TAHUN 2021 DAN HUKUM ISLAM“.

## **2) Rumusan Masalah**

Dengan mengacu pada latar belakang tersebut, maka yang menjadi permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Bagaimana kebijakan pemerintah kabupaten Tulungagung dalam mencegah HIV/AIDS?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah kabupaten Tulungagung dalam menanggulangi HIV/AIDS.
3. Bagaimana kebijakan pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS ditinjau dari Hukum Islam?

## **3) Tujuan penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui kebijakan pemerintah kabupaten Tulungagung dalam mencegah HIV/AIDS
2. Mengetahui kebijakan pemerintah kabupaten Tulungagung dalam menanggulangi HIV/AIDS

---

<sup>15</sup><https://jatim.idntimes.com/news/jatim/bramanta-putra/angka-kasus-hivaidis-di-tulungagung-bertambah-setiap-tahun/3>, diakses pada tanggal 5 Februari 2022.

<sup>16</sup>*Ibid.*

3. Mengetahui kebijakan pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS ditinjau dari Hukum Islam.

#### **4) Kegunaan hasil penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai berikut:

1. Secara praktis, hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan atau evaluasi bagi pemerintah daerah terutama KPA Kabupaten Tulungagung atau instansi terkait lainnya guna memperhatikan masalah-masalah sosial dalam hal ini masalah HIV dan AIDS agar ancaman HIV/AIDS dapat dicegah dan sebagai bahan informasi kepada masyarakat akan bahaya HIV/AIDS.
2. Secara teoritis
  - a. Mengembangkan ilmu hukum, khususnya dalam bidang ketatanegaraan tentang kebijakan pemerintah dalam pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Tulungagung ditinjau dari Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2021.
  - b. Dapat dijadikan sebagai salah satu bahan referensi bagi pembaca untuk memperluas wawasan kajian ilmiah dan pengembangan ide dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah yang serupa.

#### **5) Penegasan Istilah**

Untuk menjaga agar jangan sampai terjadi berbagai salah tafsir mengenai judul penelitian ini, arah penelitian dan tujuan yang ingin dicapai menjadi jelas maka perlu untuk memberikan batasan penegasan judul yang digunakan dalam penelitian ini.

- a. Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.<sup>17</sup> Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Dari pengertian diatas maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa pengertian dari kebijakan adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan. Dalam hal ini penelitian yang dimaksudkan adalah untuk mengetahui kebijakan atau tindakan pemerintah kabupaten Tulungagung dalam pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS.

#### b. Pemerintah Kabupaten Tulungagung

Pemerintah berasal dari kata perintah, yang berarti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, sesuatu yang harus dilakukan. Pemerintah adalah orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah.<sup>18</sup> Pemerintah kabupaten Tulungagung merupakan pemerintah daerah yang menangani permasalahan HIV/Aids yang dalam hal ini bekerjasama

---

<sup>17</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kebijakan>, diakses pada 8 Juni 2023.

<sup>18</sup> Muhammad Rohidin Pranadjaja, *Hubungan antar Lembaga Pemerintahan*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2003, hal. 24



dengan KPA (Komisi Penanggulangan HIV Aids), Dinas Kesehatan. Pemerintah daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengambil peran dalam urusan pemerintah yang bersifat Urusan Pemerintahan Konkuren, di tingkat kabupaten/kota sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

c. Mencegah

Pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi. Dengan demikian, pencegahan merupakan tindakan yang identik dengan perilaku.<sup>19</sup> Pengertian pencegahan secara umum adalah mengambil tindakan terlebih dahulu sebelum kejadian. Dalam mengambil langkah-langkah pencegahan, haruslah didasarkan pada data atau keterangan yang bersumber dari hasil analisis epidemiologi atau hasil pengamatan atau penelitian epidemiologi.

d. Menanggulangi

Penanggulangan merupakan suatu pencegahan yang berguna untuk meminimalisir atas kejadian atau perbuatan yang telah terjadi agar tidak terjadi lagi kejadian ataupun perbuatan tersebut.

e. HIV/Aids

HIV atau *Human Immunodeficiency Virus* adalah virus yang menyerang sel darah putih di dalam tubuh (*limfosit*) yang mengakibatkan turunnya kekebalan tubuh manusia.<sup>20</sup> Orang yang dalam darahnya terdapat virus HIV dapat tampak sehat. Namun orang tersebut dapat menularkan virusnya kepada

---

<sup>19</sup>Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2007.

<sup>20</sup><http://www.aidsindonesia.or.id/contents/37/78/Info-HIVdanAIDS#sthash.9ic9JAKj.dpbs>, diakses pada tanggal 1 Desember 2019.

orang lain bila melakukan hubungan seks berisiko dan berbagi alat suntik dengan orang lain. Infeksi virus ini mengakibatkan terjadinya penurunan sistem kekebalan yang terus-menerus, yang akan mengakibatkan defisiensi kekebalan tubuh.

*Acquired Immune Deficiency Syndrome* atau AIDS adalah sekumpulan gejala penyakit yang timbul karena turunnya kekebalan tubuh yang disebabkan oleh HIV. AIDS terjadi akibat defisiensi immunitas seluler tanpa penyebab lain yang diketahui, ditandai dengan infeksi oportunistik keganasan yang berakibat fatal. Penderita AIDS dimasyarakat digolongkan kedalam 2 kategori yaitu :

1. Penderita yang mengidap HIV dan telah menunjukkan gejala klinis (penderita AIDS positif).
2. Penderita yang mengidap HIV, tetapi belum menunjukkan gejala klinis (penderita AIDS negatif).<sup>21</sup>

f. Perda Nomor 4 Tahun 2021

Perda Nomor 4 Tahun 2021 adalah peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Tulungagung yang mengatur tentang pencegahan dan penanggulangan HIV dan AIDS. Peraturan ini merupakan revisi dari Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 25 tahun 2010. Peraturan ini ditetapkan di Tulungagung pada tanggal 15 Oktober 2021 dan diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2021.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS.

g. Hukum Islam

Hukum Islam adalah syariat yang berarti aturan yang diadakan oleh Allah untuk umat-Nya yang dibawa oleh seorang Nabi SAW, baik hukum yang berhubungan dengan kepercayaan (aqidah) maupun hukum-hukum yang berhubungan dengan amaliyah (perbuatan) yang dilakukan oleh umat Muslim semuanya.<sup>23</sup> Hukum Islam bukan hanya sebuah teori saja namun adalah sebuah aturan-aturan untuk diterapkan di dalam sendi kehidupan manusia. Karena banyak ditemui permasalahan-permasalahan, umumnya dalam bidang agama yang sering kali membuat pemikiran umat Muslim yang cenderung kepada perbedaan.<sup>24</sup>

**6) Sistematika Penulisan**

Agar penelitian ini terarah dan sistematis maka perlu disusun sistematika pembahasan.

Bab I Pendahuluan. Pada bab ini memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan.

Bab II Kajian Pustaka. Pada bab ini merupakan bab teori atau bab penelaahan pustaka yang mengambil tema pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS. Disini dibahas secara normatif kebijakan Pemerintah dalam upaya pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun

---

<sup>23</sup>Eva Iryani, *Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, dalam Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi Vol.17 No.2 Tahun 2017. Hal. 24.

<sup>24</sup>*Ibid.*

2021 tentang pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS. Melalui ini diketahui tentang beberapa rujukan yang menjadi dasar kebijakan pemerintah dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS.

Bab III Metode Penelitian. Pada bab ini menjelaskan tentang Jenis penelitian, Lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, pengumpulan data, analisis data, pengecekan keabsahan data.

Bab IV Hasil Penelitian. Pada bab ini memuat tentang paparan hasil penelitian yang terdiri dari paparan data dan temuan penelitian pada kebijakan pemerintah dalam upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Tulungagung, hambatan-hambatan Pemerintah Kabupaten Tulungagung dalam upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS, serta tinjauan hukum islam tentang pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS.

Bab V Pembahasan. Pada bab ini memuat tentang pembahasan kebijakan pemerintah dalam upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS ditinjau dari Peraturan Kabupaten Tulungagung Nomor 25 tahun 2010 dan Hukum Islam.

Bab VI Penutup. Pada bab ini disimpulkan keseluruhan pembahasan yang telah dibatasi melalui rumusan masalah, sekaligus juga dituliskan saran-saran yang berkaitan dengan penulisan tulisan ini. Sehingga secara komprehensif mampu memberikan gambaran secara umum mengenai isi dan harapan dari tulisan yang penulis teliti.