

EFEKTIVITAS PROGRAM WARGA PEDULI AIDS (WPA) DALAM PENANGGULANGAN HIV/AIDS DI KOTA SURAKARTA

Norsyifa Hasanah Putri¹, Ruslianti Permata Sari²

Program Studi Ilmu Administrasi Publik¹²

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Lambung Mangkurat

Email: hasanahputrinorsyifa@gmail.com

Abstract

In Indonesia in 2017 the number of HIV infections was 48,300 and the number of AIDS cases was 9,280. five provinces in Indonesia with the largest number of HIV cases are East Java, DKI Jakarta, West Java, Central Java, and Papua. While the highest number of AIDS cases is Central Java, West Java, Papua, East Java and Bali. while the highest number of AIDS cases is Central Java, West Java, Papua, East Java and Bali. The government made a policy to tackle the HIV / AIDS problem in Indonesia. The policy was contained in the Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia Number 21 of 2013 concerning HIV / AIDS Prevention. implementing the policy through the Warga Peduli AIDS program. According to Article 52 Paragraph 1, Warga Peduli AIDS is a vehicle for community participation in overcoming HIV / AIDS. The WPA program was formed by the AIDS Commission at the sub-district / village level, hamlet / village, neighborhood, neighborhood. in this study will analyze the effectiveness of the WPA program in the city of Surakarta by using the Edward III policy model, namely communication, resources, disposition, and bureaucratic structure.

Keywords: Effectiveness, HIV/AIDS, Implementation.

Abstrak

Di Indonesia pada tahun 2017 jumlah infeksi HIV sebanyak 48.300 kasus dan jumlah kasus AIDS 9.280 kasus. Lima provinsi di Indonesia dengan jumlah kasus HIV terbesar adalah Jawa Timur, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Papua. Sedangkan jumlah kasus AIDS tertinggi adalah Jawa Tengah, Jawa Barat, Papua, Jawa Timur dan Bali. Sedangkan jumlah kasus AIDS tertinggi adalah Jawa Tengah, Jawa Barat, Papua, Jawa Timur dan Bali. Pemerintah mengambil kebijakan untuk menanggulangi masalah HIV / AIDS di Indonesia. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pencegahan HIV / AIDS. melaksanakan kebijakan tersebut melalui program Warga Peduli AIDS. Menurut Pasal 52 Ayat 1, Warga Peduli AIDS merupakan wahana partisipasi masyarakat dalam penanggulangan HIV / AIDS. Program WPA dibentuk oleh Komisi Penanggulangan AIDS di tingkat kecamatan / desa, dusun / desa, rukun tetangga, rukun tetangga. Dalam penelitian ini akan menganalisis efektifitas program WPA di Kota Surakarta dengan menggunakan model kebijakan Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Kata Kunci: Efektivitas, HIV / AIDS, Implementasi.

PENDAHULUAN

HIV/AIDS adalah penyakit yang menyerang sistem kekebalan tubuh manusia. *Aquired Immune Deficiency Syndrome*

(AIDS) disebabkan oleh *Human Immunodeficiency Virus* (HIV). *Aquired Immunodeficiency Syndrome* adalah gejala dan infeksi yang timbul karena rusaknya sistem kekebalan tubuh manusia akibat

infeksi virus HIV. Menurut Departemen Kesehatan (2014), HIV adalah virus yang menyerang sistem kekebalan tubuh manusia yang kemudian berdampak pada penurunan sistem kekebalan tubuh sehingga menimbulkan penyakit yang disebut AIDS.

Di Indonesia perkembangan HIV/AIDS semakin meningkat dan sudah menyebar ke berbagai wilayah. Menurut Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan, Indonesia berada di urutan ke-5 paling berisiko HIV/AIDS di Asia (Kemenkes, 2013). Di Indonesia pada 2017 jumlah infeksi HIV sebanyak 48.300 dan jumlah kasus AIDS sebanyak 9.280. Lima provinsi di Indonesia dengan jumlah kasus HIV terbesar adalah Jawa Timur, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Papua. Sedangkan jumlah kasus AIDS terbanyak adalah Jawa Tengah, Jawa Barat, Papua, Jawa Timur, dan Bali. Hal tersebut menunjukkan bahwa Jawa Tengah merupakan provinsi dengan jumlah kasus AIDS terbesar.

Di Kota Surakarta sendiri angka pengidap HIV/AIDS cukup tinggi dan perlu perhatian baik dari pemerintah daerah maupun *stakeholder* terkait. Berdasarkan data komisi penanggulangan AIDS Pemkot Surakarta tercatat pada 2018 terdapat 2.679 orang pengidap HIV/AIDS di Kota Surakarta (Fitriani, 2019). Apabila dibandingkan dengan Kota Banjarmasin untuk jumlah pengidap HIV/AIDS pada tahun 2018 sebanyak 647 orang (Trio, 2018).

Berdasarkan data diatas, tentunya pemerintah membuat kebijakan untuk menanggulangi masalah HIV/AIDS di Indonesia. Kebijakan tersebut dimuat dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS. Pengimplementasian kebijakan tersebut melalui berbagai macam program, salah satunya yaitu Program Warga Peduli AIDS.

Menurut Pasal 52 Ayat 1, Warga Peduli AIDS merupakan wadah peran serta masyarakat untuk melakukan penanggulangan HIV/AIDS. Program Warga Peduli AIDS ini dibentuk oleh Komisi Penanggulangan AIDS di tingkat kecamatan/desa, dusun/kampung, rukun

warga, dan rukun tetangga. Untuk pelaksanaan Program Peduli AIDS di Kota Surakarta sudah dilaksanakan sejak tahun 2006. Namun implementasi program tersebut belum efektif dalam mengatasi permasalahan HIV/AIDS di Kota Surakarta.

Dari perspektif teori kebijakan publik menarik untuk diteliti mengapa program tersebut belum efektif mencapai tujuannya. Perspektif ini akan menjawab sebab-sebab terhambatnya implementasi program itu mewujudkan tujuannya, sehingga temuannya bisa dijadikan landasan evaluasi (*think again*) perbaikan kebijakan dan implementasinya di lapangan. Berdasarkan latar belakang di atas dirumuskan sebuah masalah penelitian yaitu, Mengapa program Warga Peduli AIDS belum efektif dalam meminimalisir jumlah kasus HIV/AIDS di Kota Surakarta?

METODE PENELITIAN

Ruang Lingkup penelitian ini tentang *local indigenous governance* yang merupakan bagian dari Ilmu Administrasi Publik, yaitu bagaimana pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat dapat melakukan evaluasi (*think again*), yang berarti memikirkan kembali apakah kebijakan yang dilaksanakan untuk mengatasi kasus tingginya angka pengidap HIV/AIDS di Kota Surakarta sudah efektif dalam menangani permasalahan tersebut.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bersifat kepustakaan (*library research*), yaitu yang bahan-bahannya adalah buku-buku perpustakaan dan sumber-sumber lainnya yang kesemuanya berbasis kepustakaan (Hadi, 1995: 3). Dengan metode penelitian kualitatif, peneliti melakukan analisis deskriptif. Metode analitis-deskriptif dilakukan dengan cara memberikan keterangan dan gambaran yang sejelas-jelasnya secara sistematis, objektif, kritis dan analitis mengenai konsep model implementasi kebijakan George Edward III (1980).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Berdasarkan hal tersebut langkah awal yang ditempuh adalah mengumpulkan data-data yang dibutuhkan, baru kemudian dilakukan klasifikasi dan deskripsi.

Sebagai penelitian kepustakaan, maka sumber data penelitian ini adalah data-data kepustakaan. Data dikumpulkan dengan cara mencari, memilih, menyajikan dan menganalisis data-data literatur atau sumber-sumber yang berkaitan dengan permasalahan. Sumber-sumber tersebut dapat berupa buku, majalah, jurnal dan dokumen yang lainnya. Sumber dari internet juga digunakan tapi diusahakan seminimal mungkin serta berasal dari situs internet yang dikelola oleh lembaga pendidikan yang bertanggung jawab dan otoritatif.

Teknik pengumpulan data, dalam hal ini penulis melakukan identifikasi wacana dari buku-buku, makalah atau artikel, majalah, jurnal, *web* (internet), ataupun informasi lainnya yang berhubungan dengan judul penulisan untuk mencari hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah dan sebagainya yang berkaitan dengan kajian tentang model implementasi kebijakan George Edward III (1980). Maka dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengumpulkan data-data yang ada baik melalui buku-buku, dokumen, majalah internet (*web*).
2. Menganalisa data-data tersebut sehingga peneliti bisa menyimpulkan tentang masalah yang dikaji.

Teknik yang digunakan dalam tesis ini adalah analisis data model Miles dan Huberman. Dalam model ini aktifitas analisis kualitatif dilakukan secara interaktif dan terus-menerus sampai dirasa cukup. Menurut Kaelan, ada dua tahap dalam teknik analisis data pada penelitian kepustakaan ini. Pertama, analisis pada saat pengumpulan data, ini ditujukan untuk lebih menangkap esensi atau inti dari fokus penelitian yang akan dilakukan melalui sumber-sumber yang dikumpulkan dan terkandung dalam rumusan verbal kebahasaan, proses ini dilakukan aspek demi aspek, sesuai dengan peta penelitian.

Kedua, setelah dilakukan proses pengumpulan data itu, selanjutnya menganalisis kembali setelah data terkumpul yang berupa data mentah yang harus ditentukan hubungan satu sama lain. Data yang terkumpul tersebut belum tentu

seluruhnya menjawab permasalahan yang dimunculkan dalam penelitian, oleh karena itu perlu dilakukan kembali analisis data yang sudah diklarifikasikan tersebut.

Aktifitas analisis data model ini antara lain, reduksi data (*data reduction*), display data dan gambaran konklusi atau verifikasi (*conclusion drawing/ verification*).

- a. Reduksi data (*data reduction*), pada tahap awal ini melakukan pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, abstraksi dan pentransformasian data mentah dalam catatan-catatan tertulis. Tujuannya adalah untuk melakukan temuan-temuan yang kemudian menjadi fokus dalam penelitian tersebut.
- b. *Display data*, tahap ini data yang sudah direduksi kemudian didisplay hingga memberikan pemahaman terhadap data tersebut agar bisa menentukan langkah selanjutnya yang akan dilakukan oleh seorang peneliti dalam proses penelitiannya.

Gambaran kesimpulan, setelah reduksi data terlaksana, maka dilakukan konklusi atau penarikan kesimpulan dari data yang telah diteliti, dari kesimpulan tersebut dipaparkan penemuan baru dari penelitian yang dilakukan. Namun hasil ini masih bisa diteliti kembali dan kembali dilakukan reduksi, display data dan kembali akan menghasilkan konklusi, begitu seterusnya agar mendapatkan hasil yang maksimal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam arti seluas-luasnya implementasi sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur dan teknik secara sinergis yang digerakkan untuk bekerja sama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (Wahab 2012: 133). Implementasi kebijakan publik tidak terlepas dari unsur-unsur implementasi. Unsur-unsur ini membantu suatu kebijakan dapat terlaksana karena dengan unsur-unsur ini suatu kebijakan menjadi jelas maksud

dan arahnya, jelas siapa pelaksana kebijakan tersebut, dan jelas siapa kelompok sasaran dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Unsur-unsur penting tersebut menurut Abdullah dan Smith (dalam Tachjan 2006: 26) yaitu unsur pelaksana (*implementor*), adanya program yang akan dilaksanakan, dan target grup. Pihak utama yang mempunyai kebijakan untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik pada setiap tingkat pemerintahan. Hal serupa disampaikan oleh Smith (dalam Tachjan 2006: 27) bahwa birokrasi pemerintahan yang mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan publik.

Seluruh upaya penanggulangan HIV/AIDS di Kota Surakarta tencantum dalam Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan *Human Immuno-deficiency Virus* dan *Acquired Immune Deficiency Syndrome*. Salah satu progsrm dalam upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS adalah program Warga Peduli AIDS (WPA). WPA merupakan gerakan partisipasi masyarakat.

Program Warga Peduli AIDS (WPA) dianalisis dengan teori George Edward III yang terdiri dari empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dari keempat variabel tersebut dapat dilihat apakah program tersebut tersebut berjalan dengan efektif. Keempat variabel tersebut adalah sebagai berikut :

1. Komunikasi

Komunikasi kebijakan berarti proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implement-tors*). Hal ini sesuai dengan pendapat Edward III (dalam Subarsono 2011 : 90) dimana dimensi komunikasi meliputi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). *Transmisi*, menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan saja namun juga disampaikan pada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan

tersebut. *Kejelasan*, kebijakan yang telah ditransmisikan pada para pihak terkait hendaknya diterima dengan jelas sehingga mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran serta substansi dari kebijakan tersebut. Konsistensi, jika menginginkan proses imple-mentasi menjadi cepat dan efektif maka diperlukan perintah-perintah yang konsis-ten dan jelas sebab ketidak-konsistenan perintah akan mendorong para pelaksana kebijakan mengambil tindakan yang sangat longgar dalam mengimplementasikan kebijak-an.¹

Komunikasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam penyampaian suatu kebijakan, oleh karena itu kebijakan yang akan disampaikan harus di pahami dengan baik oleh pelaksananya. Dengan demikian kebijakan tersebut dapat dikomunikasikan dan disebarkan dengan jelas, akurat dan konsisten serta tidak menimbulkan kontradiksi.²

Menurut Ninik Purwaning S (2010), Desy Natalia Krisdayanti (2014), Abdullah Wahid (2014), dan Yuyun Sefri Setyaningrum (2016) di dalam penelitiannya menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan mengharuskan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Sebagai-mana dikatakan Agustino (2006: 157) bahwa komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik.³

Terdapat penilaian buruk terhadap pemerintah sehingga mempersulit kinerja pemerintah khususnya KPA Kota Surakarta

¹ Dwi Kartika Ratri, "IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA NOMOR 36 TAHUN 2013 TENTANG KEBIJAKAN KOTA LAYAK ANAK" (2014): hal. 5.

² Mening Subekti, Muslih Faazanudin, and Ali Rokhman, "PENGARUH KOMUNIKASI, SUMBER DAYA, DISPOSISI DAN STRUKTUR BIROKRASI TERHADAP EFEKTIFITAS IMPLEMENTASI PROGRAM BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH PADA SATUAN PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR NEGERI DI KECAMATAN TAMBAK" Vol 3 Nomor 2 (2017): hal. 63.

³ Ibid., hal.7.

dalam melakukan penanggulangan HIV/AIDS. Masyarakat cenderung kurang percaya terhadap pemerintah sehingga sulit bagi KPA Kota Surakarta untuk menjangkau masyarakat yang beresiko terkena HIV/AIDS. Adanya asumsi masyarakat bahwa pemerintah Kota Surakarta lamban dan kurang mampu dalam melakukan penanggulangan HIV/AIDS.

Implementasi program Warga Peduli AIDS tidak luput dari proses transmisi yaitu sosialisasi. Sosialisasi ini dimulai pada tahun 2012. Sosialisasi disampaikan secara langsung oleh WPA kepada forum-forum di RT, RW, PKK, Karangtaruna, hingga kelompok Budayawan melalui sukarelawan di setiap kelurahan. Walaupun sosialisasi sudah digencarkan di Kota Surakarta melalui program Warga Peduli AIDS namun belum dapat menurunkan tingkat penderita HIV karena minimnya kesadaran masyarakat untuk melakukan tes kesehatan apalagi jika dikaitkan dengan virus mematikan dan juga masyarakat belum memahami bagaimana penularan virus HIV/AIDS.

Dalam melakukan transmisi harus diiringi dengan kejelasan informasi agar kebijakan dapat diterima sehingga para implementor dan sasaran dari program mengetahui maksud, tujuan, dan sasaran dari program. Sampai saat ini proses penyampaian informasi sudah cukup jelas kepada para pelaksana kebijakan dan masyarakat juga telah mengetahui tentang adanya Program Warga Peduli AIDS karena program ini telah diterapkan di 25 kelurahan di Kota Surakarta. Kejelasan dari program yang dilaksanakan oleh KPA juga harus disampaikan kepada sasaran program Warga Peduli AIDS seperti sukarelawan di setiap kelurahan dan masyarakat karena asumsi masyarakat yang buruk terhadap HIV/AIDS. Masyarakat takut untuk melakukan tes kesehatan. Pemahaman yang dimiliki oleh masyarakat tentang HIV/AIDS juga masih sangat rendah. Program Warga Peduli AIDS (WPA) bertanggung jawab untuk memastikan seluruh masyarakat Kota Surakarta sudah tersosialisasi HIV/AIDS dengan baik.

2. Sumber Daya

Meskipun perintah-perintah implementasi diteruskan (di-transmisikan)

secara cermat, jelas dan konsisten, apabila memiliki kekurangan sumber-sumber yang diperlukan oleh pelaksana untuk menjalankan kebijakan. Tanpa SDM yang handal implementasi kebijakan hanya akan menemui kegagalan.

Sebagaimana penelitian dari Ninik Purwaning S (2010), Desy Natalia Krisdayanti (2014), Abdullah Wahid (2014), dan Yuyun Sefri Setyaningrum (2016) menjelaskan bahwa titik sentral dari jalan tidaknya implementasi kebijakan terletak pada sumber daya. Meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implemmentor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Disamping itu, sesuai dengan pendapat Edward III (dalam Subarsono 2011 : 90) bahwa sumber-sumber penting dalam mendukung pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah antara lain staf atau SDM, anggaran, fasilitas dan wewenang. Hal tersebut menjadi bukti nyata, bahwa sumber daya manusia, anggaran maupun sarana dan prasarana dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan.

Menurut pengurus KPA (Solopos.com, 25/1/2018) implementasi program Warga Peduli AIDS di tingkat kelurahan masih kurang efektif karena masih banyak WPA kelurahan yang belum aktif melaksanakan program penanggulangan HIV/AIDS. Hal ini disebabkan karena: Pertama, terbentuknya WPA di seluruh kelurahan Kota Surakarta berdasarkan inisiasi dari pihak *stakeholder* yaitu Komisi Penanggulangan AIDS Kota Surakarta, bukan karena sebuah kebutuhan yang diinginkan langsung oleh masyarakat Kota Surakarta terkait angka kasus HIV/AIDS yang ada di Kota Surakarta. Kedua, masyarakat Kota Surakarta masih bergantung dengan alokasi dana dalam pelaksanaan setiap kegiatan yang terkait dengan pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kota Surakarta sehingga belum terjadi kegiatan yang bersifat berkelanjutan di dalam masyarakat Kota Surakarta. Ketiga, belum terjadinya kesadaran yang mneyeluruh terhadap kasus HIV di masyarakat Kota Surakarta sehingga

masih muncul stigma maupun diskriminasi terhadap orang dengan HIV/AIDS di dalam lingkungan masyarakat Kota Surakarta.

Sesuai dengan Surat Keputusan yang telah di tetapkan oleh masing-masing Kepala Desa yang ada di Kota Surakarta tentang Pengurus Warga Peduli AIDS, menyatakan bahwa pengurus Warga Peduli AIDS merupakan penanggung jawab kegiatan-kegiatan pencegahan dan penanggulangan HIV AIDS yang ada di masyarakat Kota Surakarta. Tidak terdapat petugas khusus dalam Program Warga Peduli AIDS sehingga dalam pelaksanaannya, komponen masyarakat yang berupa organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti PKK, Dasa Wisma, maupun Karang Taruna juga menjadi penanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan dalam Program Warga Peduli AIDS.

Dalam membentuk Warga Peduli AIDS dibutuhkan beberapa komponen dalam aspek Sumber Daya Manusia, diantaranya adalah Fasilitator Desa/Kelurahan, yaitu seorang penggerak yang akan berfungsi untuk mengkoordinasikan semua aktifitas yang ada di desa dan kelurahan. Jika terjadi satu masalah, fasilitator yang menjadi penghubung antara masyarakat dengan pelayanan kesehatan, rumah sakit, instansi kesehatan, wartawan dan lembaga terkait lainnya. Secara formal fasilitator berfungsi sebagai penggalang solidaritas di masyarakat masing-masing. Namun pada saat yang sama fasilitator juga berperan mendorong masyarakat untuk berani melakukan advokasi terhadap berbagai kebijakan publik apabila kebijakan tersebut tidak berpihak kepada masyarakat. Selain itu, fasilitator juga mengajak pihak Lurah/Kepala Desa/Ketua RT/ Ketua RW dalam mengidentifikasi potensi masalah yang ada di lingkungannya masing-masing yang tergolong berperilaku beresiko terinfeksi HIV. Oleh sebab tugasnya yang cukup berat, maka fasilitator harus dipilih dengan teliti dan memenuhi syarat yang sudah ditentukan.

Fasilitator yang sudah bekerja secara baik, maka akan mendapatkan kondisi masyarakat yang berpartisipasi aktif dalam program Warga Peduli AIDS yaitu berupa

ikut serta dalam menyampaikan informasi HIV AIDS pada masyarakat serta melakukan pendataan masyarakat yang berpotensi beresiko dengan metode mapping. Sedangkan fasilitator yang belum bekerja sesuai dengan tugasnya, menjadikan masih adanya stigma dan diskriminasi terhadap kasus HIV/AIDS di masyarakat, sehingga belum menjadi optimal berjalannya program Warga Peduli AIDS di wilayah tersebut.

Sumber daya manusia merupakan potensi yang terkandung dalam diri manusia untuk mewujudkan perannya sebagai makhluk sosial yang adaptif dan transformatif yang mampu mengelola dirinya sendiri serta seluruh potensi yang terkandung di alam menuju tercapainya kesejahteraan kehidupan dalam tatanan yang seimbang dan berkelanjutan.

Pengurus WPA belum sepenuhnya mengetahui informasi mengenai HIV/AIDS secara menyeluruh dikarenakan masyarakat belum bisa mengakses informasi secara lengkap tentang HIV/AIDS baik yang berasal dari fasilitator pada masing-masing wilayah maupun dari media yang dibagikan kepada masyarakat.

Sumber anggaran kegiatan dalam Program Warga Peduli AIDS yang dilaksanakan oleh KPA berasal dari APBD dan sumber biaya lain yang sah dianggarkan pada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait dengan penanggulangan HIV/AIDS sesuai kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2014 Pasal 48 ayat 1.

Dari pendapat yang di-kemukakan oleh Edward III terungkap bahwa kompetensi implementor kebijakan menjadi sangat penting untuk meng-efektifkan implementasi kebijakan. Sumber daya bisa menjadi suatu faktor kritis dalam implementasi kebijakan publik, terutama sumber daya staf dengan jumlah yang cukup dan dengan keterampilan yang tepat untuk melakukan tugasnya serta informasinya, otoritas, dan fasilitas yang diperlukan.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan. Karena itu, pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- 2) Insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan manipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.
- 3) Hasil penelitian dari Ninik Purwaning S (2010), Desy Natalia Krisdayanti (2014), Abdullah Wahid (2014), dan Yuyun Sefri Setyaningrum (2016) yang menjelaskan bahwa disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka

kebijakan akan berjalan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Respon atau sikap pengurus WPA Kota Surakarta terhadap program Warga Peduli AIDS sudah baik yang ditunjukkan oleh antusias masyarakat Kota Surakarta yang hadir saat kegiatan informasi tentang HIV/AIDS dan seluruh wilayah keluarahan yang ada di Kota Surakarta membentuk kepengurusan Warga Peduli AIDS yang disahkan oleh Surat Keputusan Walikota Surakarta. Hal ini merupakan faktor yang mendukung terjadinya partisipasi masyarakat terhadap program yang dilaksanakan di masyarakat.

Menurut Edward III dalam Purnaweni (1991) sikap merupakan faktor penting dalam menyukseskan implementasi kebijakan. Jika pelaksanaan berpandangan positif terhadap kebijakan atau program, maka kemungkinan mereka akan melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan. Tetapi apabila sikap atau perspektifnya berbeda maka proses implementasinya menjadi terancam kesuksesannya.

Bentuk dan tanggung jawab masyarakat terkait HIV AIDS diantaranya, masyarakat diajak ikut serta dalam penyampaian informasi yang benar terkait HIV/AIDS didalam masyarakat sehingga tidak ada stigma bagi orang dengan HIV/AIDS, kemudian masyarakat berpartisipasi aktif dalam melakukan sosialisasi, penyuluhan, maupun kegiatan yang berkaitan dengan HIV/AIDS yang salah satunya adalah teknik pemetaan yang dilakukan kelompok warga peduli AIDS Kota Surakarta dengan cara membuat denah atau peta desa di masing-masing RW, kemudian diberikan tanda jikalau ada dari salah satu anggota keluarga dalam satu rumah beresiko terinfeksi HIV baik itu dari faktor perilaku ataupun pekerjaan.

Ada beberapa alasan bagaimana masyarakat dapat berkomitmen dalam program Warga Peduli AIDS, diantaranya

adalah satu, masyarakat menyadari bahwa yang terinfeksi HIV adalah warga masyarakat itu sendiri dan jika ada yang sakit dan menularkan di dalam masyarakat maka masyarakat pula yang akan menanggung biaya perawatan dan biaya-biaya lainnya. Dua, hal yang efektif dalam pencegahan adalah bila masyarakat saling mengingatkan, saling memampukan sehingga terhindar dari perilaku yang beresiko HIV. Tiga, masyarakat yang bersatu untuk melawan peredaran narkoba di lingkungannya ternyata sangat ampuh mencegah pengguna narkoba bagi anak muda di wilayah tersebut. Empat, apabila ada masyarakat yang sudah terinfeksi HIV maka perawatan berbasis masyarakat merupakan cara efektif untuk menghilangkan stigma dan diskriminasi, masyarakat ternyata sangat efektif memulihkan kesehatan seorang pecandu.

Komitmen masyarakat Kota Surakarta dalam hal penerapan Program Warga Peduli AIDS sudah baik, hal ini ditunjukkan dengan diterapkannya identifikasi potensi masalah yang berkaitan dengan perilaku beresiko atau berpotensi terinfeksi HIV, seperti mengidentifikasi penggunaan narkoba, profesi sebagai pekerja seks, warga yang bekerja atau berprofesi yang sering pergi lama dan memiliki jarak yang jauh meninggalkan keluarga serta warga yang bekerja di industri hiburan malam.

Namun insentif yang dibeikan kepada pengurus Warga Peduli AIDS masih rendah yang mengakibatkan rendahnya tingkat partisipasi dan kinerja pengurus dalam melaksanakan program Warga Peduli AIDS di kota Surakarta. Insentif ini sangat dibutuhkan karena dapat menjadi faktor pendorong yang membuat para pengurus WPA menjalankan perintah dengan baik. Insentif ini digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi maupun organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "*Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi". Menurut Winarno (2005:150), "*Standard operational*

procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa "demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan di antara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan".

Namun, berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi". Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif".

Struktur birokrasi turut memberikan andil terhadap implementasi kebijakan. Dalam program Warga Peduli AIDS (WPA) yang dilaksanakan oleh Komisi Penanggulangan AIDS (KPA), KPA secara berjenjang merinci dan membagi secara jelas kegiatan penanggulangan HIV/ AIDS yang dilakukan aparat, jajaran kesehatan, serta masyarakat. KPA secara berjenjang dan berkesinambungan melakukan sosialisasi kepada seluruh aparat pemerintah daerah, lembaga pendidikan, lembaga swasta,

lembaga kemasyarakatan, yang dibentuk oleh masyarakat termasuk lembaga adat, lembaga keagamaan, tokoh adat, tokoh agama dan masyarakat.

Prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar (SOP) untuk kebijakan penanggulangan HIV/ AIDS beracuan pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV/ AIDS. Namun belum ada SOP secara khusus yang disediakan oleh pemerintah Kota Surakarta untuk pelaksanaan program Warga Peduli AIDS di Kota Surakarta.

Dalam pelaksanaan kebijak-an, strategi dan langkah-langkah penanggulangan HIV/AIDS, bupati/walikota menugaskan camat memimpin, mengkoordinasikan pelaksanaan dan mobilisasi sumberdaya yang ada di kecamatan. Kepala desa/kelurahan melakukan upaya penanggulangan HIV/ AIDS di desa. Pelaksanaan upaya penanggulangan HIV/AIDS di-bantu oleh lembaga pendidikan, lembaga swasta, lembaga kemasyarakatan, tokoh adat, tokoh agama, dan tokoh masyarakat. keadaan Warga Peduli AIDS sebagai ujung tombak pemberdayaan masyarakat akan kepedulian dan pemahaman tentang HIV/AIDS dan penanggulangannya masih belum memiliki konsep yang terstruktur sehingga program kurang spresifik.

Belum semua anggota KPA melaksanakan tugas dan fungsi sebagai anggota KPA. Dalam pelaksanaan rapat koordinasi anggota KPA, yang hadir selalu berganti orang sehingga tidak memahami dan tidak berkelanjutan terkait dengan program yang telah direncanakan sebelumnya.

KESIMPULAN

Implementasi Program Warga Peduli AIDS (WPA) di Kota Surakarta belum berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan dari pembentukan program tersebut. Hal ini dikarenakan dalam implementasi program masih ditemukan masalah-masalah. Dari keempat variabel George Edward III, masalah-masalah tersebut terdapat pada segi komunikasi dan sumber daya.

Permasalahan yang terjadi pada segi komunikasi yaitu terdapat penilaian buruk terhadap pemerintah sehingga mempersulit kinerja pemerintah khususnya KPA Kota Surakarta dalam melakukan penanggulangan HIV/AIDS. Masyarakat cenderung kurang percaya terhadap pemerintah sehingga sulit bagi KPA Kota Surakarta untuk menjangkau masyarakat yang beresiko terkena HIV/AIDS. Adanya asumsi masyarakat bahwa pemerintah Kota Surakarta lamban dan kurang mampu dalam melakukan penanggulangan HIV/AIDS. Selain itu, walaupun sosialisasi sudah digencarkan di Kota Surakarta melalui program Warga Peduli AIDS namun belum dapat menurunkan tingkat penderita HIV karena minimnya kesadaran masyarakat untuk melakukan tes kesehatan apalagi jika dikaitkan dengan virus mematikan dan juga masyarakat belum memahami bagaimana penularan virus HIV/AIDS.

Sedangkan pada segi Sumber Daya, implementasi program Warga Peduli AIDS di tingkat kelurahan masih kurang efektif karena masih banyak WPA kelurahan yang belum aktif melaksanakan program penanggulangan HIV/AIDS. Hal ini disebabkan karena : Pertama, terbentuknya WPA di seluruh kelurahan Kota Surakarta berdasarkan inisiasi dari pihak *stakeholder* yaitu Komisi Penanggulangan AIDS Kota Surakarta, bukan karena sebuah kebutuhan yang diinginkan langsung oleh masyarakat Kota Surakarta terkait angka kasus HIV/AIDS yang ada di Kota Surakarta. Kedua, masyarakat Kota Surakarta masih bergantung dengan alokasi dana dalam pelaksanaan setiap kegiatan yang terkait dengan pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Kota Surakarta sehingga belum terjadi kegiatan yang bersifat berkelanjutan di dalam masyarakat Kota Surakarta. Ketiga, belum terjadinya kesadaran yang menyeluruh terhadap kasus HIV di masyarakat Kota Surakarta sehingga masih muncul stigma maupun diskriminasi terhadap orang dengan HIV/AIDS di dalam lingkungan masyarakat Kota Surakarta.

DAFTAR PUSTAKA

Ditjen PPM & PL Depkes RI. (2014). *Statistik Kasus HIV/AIDS di*

- Indonesia Dilapor s/d
September 2014. Diakses pada 09
Oktober 2019, dari
<http://www.spiritia.or.id>
- Djorban, Z. (1999). *Membedik AIDS
Ikhtiar Memahami HIV dan
ODHA*. Yogyakarta : Galang
Press.
- Harahap, N. (2014). *Penelitian
Kepustakaan*. Iqra', 68-73.
- Irwan. (2017). *Kearifan Lokal dalam
Pencegahan HIV/AIDS pada Remaja*.
Gorontalo: Ideas Publishing.
- Keputusan Walikota Surakarta No.
443.2.05/10/2009 tentang Pem-
bentukan Komisi, *Kelompok Kerja*,
dan sekretariat penanggulangan
HIV/AIDS Kota Surakarta.
- Nugroho, R. (2009). *Public Policy*. Jakarta:
PT Elex Media Komputindo.
- Purwanto, E. (2012). *Implementasi
Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gava
Media
- Safitri, D. (2013). *Efektivitas Pelaksanaan
Gerakan Warga Peduli AIDS (WPA)
di Kota Surakarta*. Surakarta :
Universitas Sebelas Maret.
- Trio, D. (2018). *Bom Waktu HIV/AIDS*.
Banjarmasin: Banjarmasin Post.
- Zed, M. (2014). *Metode Penelitian
Kepustakaan*. Jakarta : Yayasan
Pustaka Obor Indonesia.