

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

*Lesbian, Gay, Biseksual dan Transgender (LGBT)* merupakan salah satu fenomena yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan di berbagai pihak baik perdebatan secara internasional maupun nasional. Keberadaan kelompok LGBT ini masih merupakan teka-teki dan masih dianggap sebelah mata oleh masyarakat dikarenakan orientasi seksualnya yang menyimpang. Terdapat ketidakadilan persepsi kelompok heteroseksual yang berbentuk stigma terhadap kelompok yang homoseksual (Rahardjo, 2007).

Dewasa ini istilah LGBT dipakai untuk menunjukan seseorang atau siapapun yang mempunyai perbedaan orientasi seksual dan identitas gender berdasarkan kultur tradisional (Sinyo, 2014). Salah satu pelaku LGBT yang rentan dan memiliki resiko tinggi tertularnya virus HIV/AIDS adalah Lelaki Seks Lelaki (LSL). Dilansir dari *Routers, Centers for Disease Control and Prevention (CDC)* memperkirakan bahwa terdapat 1,1 juta penduduk Amerika Serikat mengidap HIV yang dilakoni oleh LSL (*Centers for Disease Control And Prevention, 2015*).

Laporan CDC mengungkapkan hanya dengan 4% pria homoseksual yang berhubungan seksual sesama jenis akan menyebabkan mereka mewakili 66% persen dari infeksi baru dinegara tersebut. Bukan hanya gangguan kesehatan secara fisik saja, perilaku LSL dan LGBT lainnya juga dikhawatirkan mengalami masalah kesehatan pada mentalnya. Hal ini dijelaskan dalam *Journal of Acquired Immuno Deficiency Syndome* yang menjelaskan bahwa adanya hubungan kesehatan mental terhadap penularan HIV pada LGBT (*Centers for Disease Control And Prevention, 2015*).

*Human Immunodeficiency Virus (HIV)* adalah suatu virus yang menyerang sistem kekebalan tubuh manusia dan melemahkan kemampuan tubuh tersebut untuk melawan segala macam penyakit. HIV menyerang dan menghancurkan sistem kekebalan tubuh manusia. HIV menyebabkan AIDS (*Acquired Immuno Deficiency Syndrome*) yang kemudian perlahan merusak sistem kekebalan tubuh jika masuk ke tubuh seseorang. Tubuh mulai kehilangan kemampuannya untuk mempertahankan diri melawan kuman, infeksi, dan bakteri penyebab penyakit. HIV juga dapat berkembang menjadi penyakit serius yang melumpuhkan, jika tidak segera diobati (Hoffmaan, 2017).

Secara global insiden HIV pada tahun 2016 berkisar pada 0.26 kasus per 1.000 populasi yang tidak terinfeksi (UNAIDS, 2018). sedangkan pada tahun 2017 terdapat sekitar 36,9 juta orang terinfeksi baru HIV atau sekitar 5000 infeksi baru setiap harinya. Wilayah Asia Pasifik merupakan wilayah dengan jumlah kasus HIV terbanyak nomor dua di dunia (*World Health Organization*, 2018).

Sedangkan jumlah kasus HIV/AIDS di Indonesia pada tahun 2016 tercatat mencapai 0.19 % per 1000 penduduk. Hal ini disebabkan oleh keadaan demografi Indonesia yang dinamis dengan peningkatan urbanisasi yang cepat merupakan salah satu penyebab tingginya penyebaran virus HIV. Kematian akibat AIDS di Indonesia juga meningkat sekitar 68% pada tahun yang sama (*World Health Organization*, 2018).

Laporan dari Kementerian Kesehatan juga mencatat bahwa jumlah infeksi HIV yang dilaporkan sebanyak 10.376 orang, dimana perbandingan kasus HIV antara perempuan dan laki-laki adalah 2 banding 1. Sedangkan persentase faktor resiko HIV yang tertinggi terdapat pada hubungan seks beresiko pada LSL (lelaki seks lelaki) (28%), heteroseksual (24%), lain-lain (9%) dan penggunaan jarum suntik tidak steril

pada penasun (2%). HIV dan AIDS di Indonesia memiliki resiko tinggi pada populasi tertentu seperti, pekerja seks dan pelanggannya, pengguna Narkotika Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya (NAPZA) suntik (Penasun), lelaki seks dengan lelaki (LSL), dan waria (Kementrian Kesehatan, 2017).

Laporan jumlah kasus HIV Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2015 tercatat sebanyak 24,05% per 100.000 penduduk. Jumlah ini mengalami peningkatan pada tahun 2018 menjadi 29,08% per 100.000 penduduk. Laporan dari Dirjen P2P Kementrian Kesehatan dalam laporannya menyebutkan bahwa jumlah kumulatif penderita HIV/AIDS untuk Provinsi Sumatera Barat mencapai 2446 kasus, dan kasus tersebut meningkat setiap tahunnya (Kementrian Kesehatan, 2018).

Laporan lainnya dari Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat juga menyebutkan bahwa jumlah kasus HIV pada tahun 2017 didapatkan sebanyak 566 kasus, 298 diantaranya adalah AIDS. 44% dari jumlah kasus pada tahun tersebut dilakoni oleh pasangan Homoseksual dan 7% dari pasangan Biseksual. Sedangkan pada tahun 2018 didapatkan jumlah kasus sebanyak 628 kasus HIV, 347 diantaranya adalah AIDS. 30% dari jumlah kasus tersebut juga dilakoni oleh pasangan Homoseksual dan 16% pasangan Biseksual. Data terakhir pada tahun 2019 didapatkan jumlah kasus HIV sebanyak 406 kasus, 184 diantaranya adalah kasus AIDS. Sebanyak 36% juga dilakoni oleh pasangan Homoseksual dan 13% adalah pasangan Biseksual (Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat, 2017 - 2019).

Kota Padang merupakan kota dengan jumlah kasus HIV/AIDS terbanyak di Provinsi Sumatera Barat. Hal ini dapat dilihat dari laporan Dinas Kesehatan Kota Padang menyebutkan bahwa pada tahun 2017 terdapat sebanyak 370 kasus HIV, 93 kasus diantaranya adalah kasus AIDS, 170 kasus di dominasi oleh pelaku lelaki seks lelaki. Sementara pada tahun 2018 didapatkan kasus HIV sebanyak 447 kasus, 105

kasus diantaranya adalah AIDS, 165 kasus HIV didominasi oleh pelaku lelaki seks lelaki. Kemudian pada tahun 2019 didapatkan jumlah kasus HIV sebanyak 225 kasus dan 42 diantaranya adalah kasus AIDS. Data terakhir dari Dinas Kesehatan Kota Padang tersebut menyebutkan bahwa 150 orang dilakoni oleh pasangan Homoseksual, 25 orang Biseksual, dan 13 orang dari Waria (Laporan Dinas Kesehatan Kota Padang, 2017 - 2019).

Epidemi HIV di Indonesia biasanya kerap kali dihubungkan dengan penggunaan jarum suntik (Penasun) dan wanita pekerja seksual (WPS). Namun saat ini situasi epidemi HIV dan AIDS tersebut telah berubah. Berdasarkan estimasi dan proyeksi dari jumlah kasus infeksi HIV baru menurut kelompok populasi kunci di Indonesia Tahun 2011-2016, kelompok laki-laki seks laki-laki merupakan kelompok dengan penderita HIV terbanyak yaitu sekitar 14.532 orang pada tahun 2011 dan meningkat menjadi 28.640 orang pada tahun 2016 (Kementerian Kesehatan, 2014). Berdasarkan data Surveilans Terpadu Biologis Prilaku (STBP) 2011 terjadi peningkatan prevalensi pada LSL yaitu dari 5% menjadi 12% dari populasi penduduk (Kementerian Kesehatan, 2011).

Berdasarkan data tersebut dapat terlihat bahwa perilaku LGBT yang sangat rentan tertularnya HIV/AIDS adalah perilaku lelaki seks lelaki (LSL). Lelaki seks lelaki adalah laki – laki yang terlibat secara seksual dengan laki – laki lain. Lelaki seks lelaki juga mencakup orang-orang yang teridentifikasi sebagai gay atau biseksual, pria transgender yang berhubungan seksual dengan laki-laki dan laki-laki yang teridentifikasi sebagai heteroseksual (*United Nations Fund for Population Activities*, 2015).

Penelitian yang dilakukan oleh Hardisman et. al (2018) menjelaskan bahwa faktor penyebab terjadinya perilaku LSL sangat dipengaruhi oleh peranan lingkungan

dan sosial yang dimulai dari peran lingkungan keluarga, pola asuh, dan lingkungan pergaulan terutama saat pubertas dan usia remaja. Penelitian ini juga menjelaskan bahwa determinan dari perilaku LSL karena adanya *predisposing factor* (predisposisi) yaitu kepribadian dengan kontrol diri rendah, pemahaman agama yang rendah, pola asuh, kurang kasih sayang dan pelecehan seksual, sedangkan *enabling factor* (pendukung) yaitu gaya hidup dan adanya pelaku LSL dewasa (predator) kemudian didukung oleh *reinforcing factor* (pendorong) yaitu pergaulan (Hardisman et al., 2018).

Secara statistik sangat sulit mengungkapkan jumlah kasus HIV/AIDS terkait perilaku LSL ini. Hal ini dikarenakan kelompok ini sangat menutup diri dan biasanya jumlah kasus ditemukan apabila sudah dalam kondisi yang sudah sakit. Kelompok ini hanya terbuka dan berinteraksi dengan sesama kelompoknya saja. Padahal data dari kementerian kesehatan tahun 2012 menyebutkan bahwa 1,3 juta LSL berpotensi tertular dan menularkan virus HIV/AIDS (Kementerian Kesehatan, 2012).

Perhimpunan Konselor VCT HIV Indonesia (PKVHI) menyebutkan bahwa jumlah lesbian gay biseksual dan transgender (LGBT) di Sumatera Barat mencapai 25 ribu lebih. Dengan jumlah rincian 14.469 orang LSL ditambah waria 2.501 orang dan pelanggan waria 9.024 orang. Berdasarkan data estimasi dan proyeksi HIV/AIDS di Indonesia tahun 2011-2016 menurut Kabupaten/Kota jumlah ODHA kelompok LSL di Kota Padang menempati urutan ke-1 dengan jumlah LSL sebanyak 5257 orang di Sumatera Barat (Kementerian Kesehatan, 2014).

Berdasarkan hal tersebut, tentunya diperlukan suatu program dan kebijakan terkait perilaku LSL. Selain sebagai salah satu penyumbang HIV/AIDS tertinggi di Kota Padang, kelompok ini juga dikhawatirkan sebagai kelompok dengan gangguan

kesehatan secara mental. Saat ini belum adanya program dan kebijakan khusus dalam menanggulangi kelompok LSL.

Kementrian Kesehatan berkolaborasi dengan berbagai pihak telah mengembangkan model layanan HIV-PIMS komprehensif dan berkesinambungan untuk memastikan terselenggaranya layanan yang komprehensif. Kebijakan pengendalian HIV/AIDS mengacu pada kebijakan global yaitu *Getting to Zeros*. Tujuan kebijakan ini yaitu menurunkan hingga meniadakan infeksi baru HIV, menurunkan hingga meniadakan kematian yang disebabkan oleh keadaan yang berkaitan dengan AIDS, serta meniadakan diskriminasi terhadap ODHA. Penerapan ini juga mengacu pada Permenkes nomor 21 tahun 2013 tentang penanggulangan HIV dan AIDS, dimana strategi pemerintah terkait dengan program pengendalian HIV/AIDS dan PIMS antara lain, meningkatkan penemuan kasus HIV sedini mungkin, meningkatkan cakupan pemberian dan retensi terapi ARV serta perawatan kronis, memperluas akses pemeriksaan CD4 dan *viral load* termasuk *early infant diagnosis* dari layanan primer hingga sekunder dan rujukan, meningkatkan kualitas fasyankes, setta mengadvokasi pemerintah lokal untuk mengurangi beban biaya terkait layanan tes dan pengobatan HIV/AIDS (Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 21, 2013, Kementrian Kesehatan RI, 2017).

Penelitian yang dilakukan oleh Dewi Rokhmah et.al (2015) menjelaskan bahwa saat ini kebijakan *safersex* yang diterapkan oleh program Pencegahan Melalui Transmisi Seksual (PTMS) dinilai tidak dapat mengubah perilaku seksual beresiko yang dilakukan oleh pelaku LSL. Program seperti menganjurkan penggunaan kondom saat seks beresiko tidak dilakukan oleh pelaku LSL dengan berbagai alasan. Melihat kondisi tersebut tentunya diperlukan perubahan strategi kebijakan dalam penurunan IMS HIV/AIDS pada pelaku LSL. Salah satu strategi alternatif yakni dengan

memaksimalkan program preventif dan promotif pada masyarakat untuk meminimalkan munculnya perilaku homoseksual sejak dini melalui pendidikan kesehatan reproduksi dan gender pada masyarakat (Dewi Rokhmah and Khoiron, 2015)

Kota Padang melalui peraturan Walikota Padang Nomor 23 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS menjelaskan bahwa penanggulangan HIV / AIDS di Kota Padang meliputi upaya promotif, preventif, diagnosis, kuratif dan rehabilitatif yang ditujukan untuk menurunkan angka kesakitan, angka kematian, dan membatasi penularan serta penyebaran penyakit. Peraturan ini juga menjelaskan bahwa kelompok LSL juga termasuk dalam upaya kegiatan tersebut. Namun peraturan ini masih dinilai kurang efektif dalam upaya penurunan penularan HIV / AIDS pada pelaku LSL di Kota Padang (Peraturan Walikota Padang Nomor 23, 2018)

Hasil wawancara awal yang dilakukan di Dinas Sosial Kota Padang, bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Padang di dapatkan keterangan bahwa dalam saat ini belum ada program khusus dalam menanggulangi kelompok LSL. Dinas Sosial juga menjelaskan bahwa program yang ada hanya program penjangkaran anak jalanan dimana kelompok LGBT termasuk dalam kegiatan tersebut. Kegiatan yang dilakukan pada kelompok yang terjaring hanya rehabilitasi sosial dan bekerja sama dengan Dinas Kesehatan untuk mengidentifikasi kesehatan mereka (Satuan Polisi Pamong Praja Kota Padang, 2017-2018).

Berdasarkan pemaparan tersebut tentunya dibutuhkan program dan kebijakan khusus dari pemerintah Kota Padang dalam menanggulangi HIV/AIDS yang terkait pada perilaku LSL. Mengingat LSL merupakan kelompok beresiko tinggi tertularnya HIV/AIDS, tentunya program dan kegiatan yang dilakukan berbeda terhadap program penanggulangan penurunan penularan HIV/AIDS pada umumnya. Oleh karena itu

maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “ Analisis Program Pemerintah Kota Padang dalam Penurunan Penularan HIV/AIDS Terkait Perilaku LSL di Kota Padang Tahun 2020 ”.

## **B. Rumusan Masalah**

Tingginya kasus HIV/AIDS di Kota Padang yang disebabkan oleh pelaku LGBT khususnya kelompok LSL menandakan bahwa masih kurang optimalnya program pemerintah Kota Padang dalam menanggulangi kelompok ini. Berdasarkan latar belakang maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “ Bagaimana Program Pemerintah Kota Padang dalam Penurunan Penularan HIV/AIDS Terkait Perilaku LSL di Kota Padang ”.

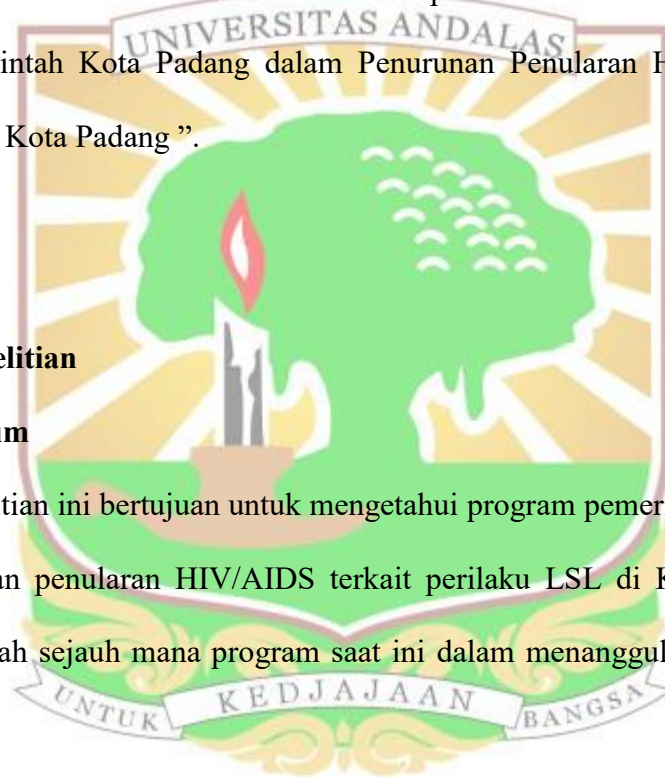
## **C. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Umum**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui program pemerintah Kota Padang dalam penurunan penularan HIV/AIDS terkait perilaku LSL di Kota Padang serta mengetahui sudah sejauh mana program saat ini dalam menanggulangi LSL di Kota Padang.

### **2. Tujuan Khusus**

1. Mengetahui proses terjadinya perilaku LSL di Kota Padang ( kesadaran, mulai tertarik, menimbang - nimbang, mencoba - coba dan mengadop perilaku )
2. Mengetahui program seperti apa saat ini yang dilakukan pemerintah dalam penurunan penularan HIV/AIDS pada perilaku LSL di Kota Padang





3. Mengetahui program ke depannya yang direncanakan oleh pemerintah Kota Padang dalam penurunan penularan HIV / AIDS pada perilaku LSL di Kota Padang

#### D. Manfaat Penelitian

##### 1. Aspek Teoritis

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi para akademisi dan pengembangan ilmu kesehatan masyarakat tentang program pemerintah kota Padang dalam penanggulangan LSL di kota Padang.

##### 2. Aspek Praktis

###### a. Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan masukan bagi Pemerintah kota Padang, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan Organisasi Perangkat Daerah lainnya yang berwenang dalam penanggulangan LSL di kota Padang.

###### b. Bagi Program Studi

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan di bidang kesehatan masyarakat dan digunakan untuk memperluas penelitian-penelitian terkait sebelumnya.

###### c. Bagi Penulis

Memberikan pengalaman. Pengetahuan serta wawasan yang bermanfaat serta implementasi keilmuan dalam kehidupan nyata.

