

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Kesehatan menurut Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 merupakan bagian dari hak asasi manusia untuk mendukung kesejahteraan dan cita-cita bangsa Indonesia. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga Negara bertanggungjawab penuh terhadap kesehatan dan hidup terkhusus dengan penyakit atau virus yang dapat menyebabkan gangguan kesehatan setiap warga negaranya. Kesehatan juga merupakan salah satu indikator bagaimana ukuran tingkat kesejahteraan suatu bangsa dan masyarakat (Wahyuningsih, 2017:179).

Ada banyak berbagai penyakit salah satunya penyakit menular. Penyakit menular adalah penyakit yang disebabkan oleh virus, bakteri atau parasit yang dapat ditularkan melalui berbagai cara seperti udara, jarum suntik, makanan atau minuman, transfusi darah dan lain sebagainya. Penyakit merupakan salah satu faktor penyebab utama kematian di dunia penyebabnya munculnya berbagai penyakit baru dan munculnya kembali penyakit menular yang lama membuat Indonesia menanggung beban yang lebih banyak terhadap penanggulangan penyakit. Dilihat dari hal tersebut, Kesehatan merupakan salah satu aspek yang penting dalam pembangunan masyarakat. Namun, sampai saat ini permasalahan mengenai kesehatan terutama penyakit menular di Indonesia masih tergolong tinggi (Andika, Safira, Mustina, & Marniati, 2020:30). Salah satu penyakit menular yang masih tergolong tinggi adalah penyakit HIV AIDS.

Perkembangan kualitas hidup dan produktivitas manusia di Indonesia banyak kasus menunjukkan ancaman nyata yang sedang dialami ditunjukkan oleh tingginya

kasus HIV/AIDS. Dalam menanggapi mengenai kasus HIV/AIDS memerlukan perhatian lebih menyeluruh, terkoordinasi dan terpadu, untuk menghasilkan program yang efektif dan berkelanjutan (Demartoto, 2018:142). Untuk itu perlu disusun strategi penanganan HIV/AIDS yang koomprehensif berdasarkan Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 19 Tahun 2014 tentang penanggulangan HIV/AIDS.

HIV adalah singkatan dari *Human Immunodeficiency Virus* yaitu virus yang dapat menyerang sistem kekebalan tubuh dengan cara merusak sel darah putih terutama bagian tubuh di bagian limfosit. Hal inilah yang menyebabkan menurunnya sistem kekebalan tubuh manusia yang mengidap penyakit HIV dan mudah terkena penyakit inilah yang di sebut AIDS. Bahkan beberapa orang mampu hidup tampak seperti tidak mengidap penyakit HIV (Aden, dkk, 2022). HIV dalam tubuh manusia hanya dapat ditemukan di beberapa titik sel darah putih yaitu sel pada tempat pada cairan tubuh. HIV juga dapat ditemukan dalam jumlah kecil pada cairan otak, air susu ibu, keringat, air liur dan air mata (Wahyuny & Dewi, 2019:341).

Penyakit HIV jika tidak diobati dan diatasi dengan cepat maka akan bertambah parah dan akan menyebabkan AIDS. AIDS adalah singkatan dari *Aquired Immunodeficiency Syndrome* ini adalah suatu kumpulan gejala dan tanda penyakit (sindrom) karena ketidakmampuan sistem pertahanan tubuh yang di dapatkan oleh virus HIV. Ketika Suatu individu sudah tidak memiliki kekebalan tubuh maka semua penyakit akan lebih mudah masuk ke dalam tubuh (infeksi oportunistik) karena sistem kekebalan tubuh sangat lemah maka penyakit yang awalnya tidak berbahaya menjadi sangat berbahaya (Ardhiyanti, Yulrina; Lusiana, Novita; Megasari, Kiki, 2015:4).

HIV pertama kali diperkirakan berasal dari sebuah desa di Kongo Afrika pada tahun 1902, ketika virus yang bermutasi dari monyet berpindah ke manusia. Saat itu, HIV belum dikenal karena tidak menimbulkan gejala langsung, dan perlahan menyebar ke dunia yang lebih luas melalui prostitusi. Infeksi paru-paru dan kanker yang langka dilaporkan berasal dari komunitas gay di Kanada pada awal 1980-an. Pada akhir 1981, para peneliti menyadari itu adalah penyakit paru-paru yang menular akibat hubungan seksual. Karena saat itu hal yang terbiasa pada kaum gay, penyakit yang diberikan nama “Gay Related Immune Deficiency”. Istilah *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (AIDS) diketahui muncul karena Pusat Pengendalian dan Pencegahan Penyakit Amerika Serikat (CDC) menemukan penyakit yang serupa pada pasien penerima donor darah dan juga menemukan aktivitas enzim yang disebut *reverse transcriptase*. Enzim tersebut merupakan bukti agen infeksius itu merupakan suatu retrovirus (Ferizal, 2021:110-111).

Di Indonesia, pertama kali ditemukan kasus HIV/AIDS pada tahun 1987 di Bali pada seorang turis asal Belanda yang meninggal dunia karena penyakit AIDS. Kasus yang kedua merupakan seorang turis asal Kanada yang tinggal di Indonesia selama dua tahun, meninggal karena pneumonia yang memiliki tanda-tanda AIDS pada bulan November tahun 1987. Kasus ke tiga di Indonesia seorang pria asal Indonesia yang meninggal di Bali bulan Juni 1988. Jumlah kasus HIV/AIDS di Indonesia berkembang dengan cepat baik dari sisi pola penyebaran maupun sisi wilayah penyebaran. Dari pola penyebaran, bukan hanya kelompok tertentu yang bersiko tinggi tetapi juga sudah menjalar pada populasi non resiko tinggi. Selanjutnya AIDS menyebar dengan pesat, hal ini dibuktikan dari penyebarannya pada tahun 1993 yang sudah mencapai 12 provinsi di Indonesia dengan jumlah

kasus sebanyak 111 dan 23 orang sudah meninggal karena AIDS (Widayantun; Sunarti, Sri Purwaningsih, 2008:79-82).

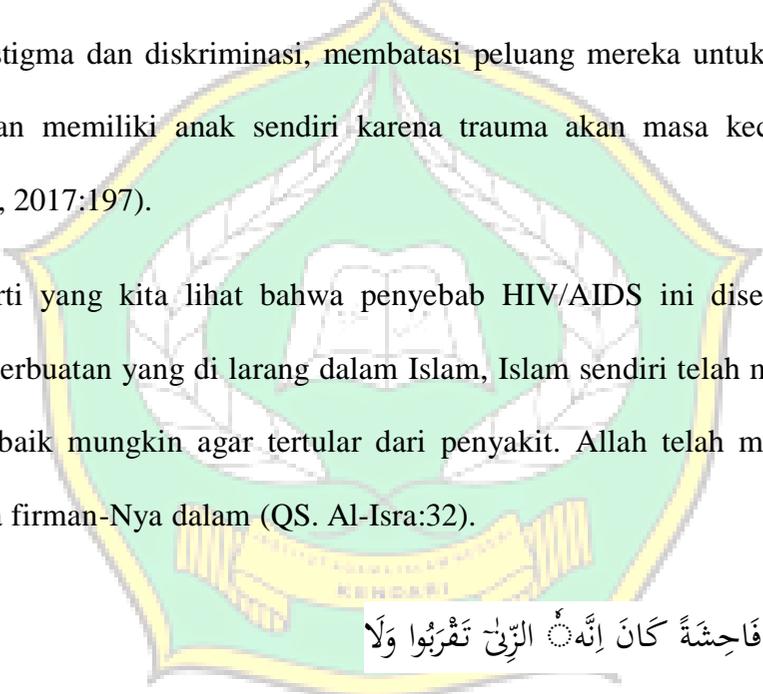
Untuk menanggulangi penyebaran HIV AIDS di Kota Kendari maka pemerintah Kota Kendari membuat regulasi yaitu Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2104 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS yang memiliki tujuan (a). Menurunkan hingga meniadakan infeksi HIV baru (b). Menurunkan hingga meniadakan kematian yang disebabkan oleh keadaan yang berkaitan dengan AIDS, (c). Meniadakan diskriminasi terhadap ODHA, (d). Meningkatkan kualitas hidup ODHA, dan (e). Mengurangi dampak sosial ekonomi dari penyakit HIV dan AIDS pada individu, keluarga dan masyarakat.

Berdasarkan data awal menunjukkan peningkatan jumlah kasus HIV AIDS terus meningkat yang akibatnya berdampak pada meningkatnya orang terinfeksi tiap tahunnya, hal ini dapat dijadikan contoh di Kendari pada tahun 2020 total kasus HIV sebanyak 41 kasus kemudian mengalami peningkatan pada tahun 2021 sebanyak 67 kasus sehingga total kasus menjadi 108, kemudian pada tahun 2022 mengalami peningkatan sebanyak 182 kasus. Jadi, total kasus HIV tahun 2022 sebanyak 290 kasus. Kondisi tersebut disebabkan perawatan dan pencegahan di Indonesia dan terkhususnya di Kendari belum terintegrasi dengan baik, sebagai contoh belum meratanya kapasitas Lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam melakukan pencegahan dan belum terciptanya layanan yang terintegrasi dan komprehensif (Aini Bikrana, Bidang P2P, 06 November 2022, Wawancara dengan penulis).

Hal ini dapat menghambat kelanjutan generasi muda selanjutnya karena HIV AIDS dapat (1) menyebabkan penurunan usia hidup: virus HIV menyerang

sistem imun dan dapat menyebabkan virus-virus lain dengan mudah masuk kedalam tubuh manusia sehingga dapat memperpendek hidup, (2) Kematian dini: Jika tidak diterapi dengan baik, HIV dapat berkembang menjadi AIDS dan menyebabkan kematian, ini menyebabkan pembatasan pada jumlah orang yang dapat membentuk keluarga dan melahirkan anak-anak, (3) Gangguan konsepsi: HIV juga dapat mempengaruhi konsepsi dan menurunkan kualitas sperma pada pria, memperkecil peluang untuk hamil dan melahirkan anak, (4) Stigma dan diskriminasi: Anak yang ditinggalkan oleh orang tua yang telah meninggal karena AIDS seringkali mengalami stigma dan diskriminasi, membatasi peluang mereka untuk membentuk hubungan dan memiliki anak sendiri karena trauma akan masa kecil (Yetik & Muhammad, 2017:197).

Seperti yang kita lihat bahwa penyebab HIV/AIDS ini disebabkan oleh perbuatan-perbuatan yang di larang dalam Islam, Islam sendiri telah mengatur dan melarang sebaik mungkin agar tertular dari penyakit. Allah telah melarang zina sebagaimana firman-Nya dalam (QS. Al-Isra:32).



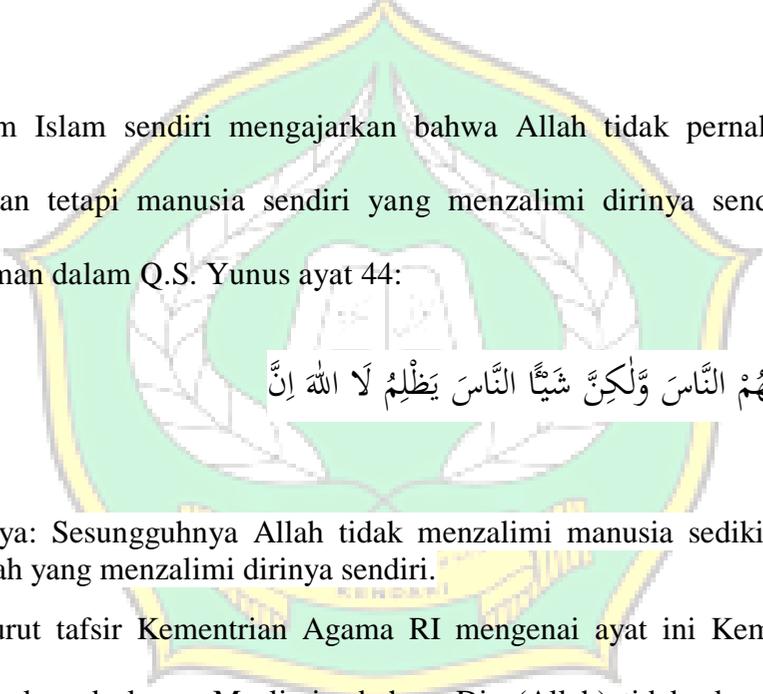
سَبِيلٌ ۖ وَسَاءَ فَاحِشَةً كَانَ إِنَّهُ ۖ الزَّيْنِ تَقَرُّبُوا وَلَا

Artinya: Dan janganlah kamu mendekati zina; (zina) itu sungguh suatu perbuatan keji, dan suatu jalan yang buruk.

Ayat diatas menjelaskan bahwa zina adalah perbuatan yang sangat keji dan termasuk jalan yang sesat, karena pezinaan akan mengakibatkan dampak negatif dan tidak menguntungkan seperti timbulnya penyakit-penyakit kelamin termasuk HIV yang berakhir dengan kematian.

Zina dapat menimbulkan penyakit kelamin termasuk HIV data selama ini menunjukkan perempuan dan laki-laki yang mengidap penyakit berbahaya ini adalah mereka yang sering gonta ganti pasangan dan melakukan seks bebas. Allah sangat marah kepada orang-orang yang melakukan perbuatan zina karena perbuatan ini dapat menyebarkan penyakit kelamin dan merusak keturunan. Tidak bisa dipungkiri bahwa berbagai jenis penyakit kelamin seperti HIV/AIDS sangat mudah ditularkan melalui hubungan seksual. Seorang yang memiliki penyakit kelamin, akan dengan mudah menularkan penyakitnya itu kepada pasangannya (Wiranto & Akib, 2022:36-36).

Dalam Islam sendiri mengajarkan bahwa Allah tidak pernah menzalimi manusia, akan tetapi manusia sendiri yang menzalimi dirinya sendiri. Dimana Allah berfirman dalam Q.S. Yunus ayat 44:



يَظْلِمُونَ أَنْفُسَهُمُ النَّاسَ وَلَكِنَّ شَيْئًا النَّاسَ يَظْلِمُ لَا اللَّهُ إِنَّ

Artinya: Sesungguhnya Allah tidak menzalimi manusia sedikit pun, tetapi manusia itulah yang menzalimi dirinya sendiri.

Menurut tafsir Kementerian Agama RI mengenai ayat ini Kemudian Allah menandakan kepada kaum Muslimin, bahwa Dia (Allah) tidak akan menganiaya hambanya dan tidak akan mengurangi daya indera dan semua alat yang dimiliki manusia untuk memperoleh petunjuk/jalan yang benar, agar mereka sampai kepada kebenaran dan dapat mempedomani petunjuk itu sehingga dapat melaksanakannya untuk mencapai segala sesuatu yang bermanfaat bagi mereka, asalkan manusia itu sendiri mau mempergunakan pancainderanya sebaik-baiknya. Kalau terjadi sebaliknya, merekalah yang menganiaya dirinya sendiri. Karena mereka diberi telinga dan mata, tetapi tidak mau memahami petunjuk Allah berarti merekalah yang

menganiaya diri mereka sendiri. Karena mereka tidak mau mendengar, dan diberi hati tetapi tidak mau mengerti, maka sepantasnyalah apabila mereka disiksa sebab menganiaya diri mereka sendiri. Allah telah menurunkan utusan untuk membimbing mereka kepada kehidupan yang bahagia di dunia dan di akhirat, akan tetapi mereka tidak mau mendengar dan tidak mau menaatinya, maka apabila mereka tersesat di dunia dan di akhirat kelak dijatuhi siksaan yang berat, maka yang menganiaya mereka tiada lain adalah diri mereka sendiri.

Adapun hadis yang menjelaskan tentang tidak boleh berbuat kerusakan:

عَنْ أَبِي سَعِيدٍ سَعْدُ بْنُ سِنَانَِ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ :  
لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ :

[ حَدِيثٌ حَسَنٌ رَوَاهُ ابْنُ مَاجَهَ وَالِدَّارُ قُطَيْبِيُّ وَعَبْدُ الرَّحْمَنِ بْنُ مَسْعُودٍ، وَرَوَاهُ مَالِكٌ فِي الْمُوَطَّأِ مُرْسَلًا عَنْ  
عَمْرِو بْنِ يَحْيَى عَنْ أَبِيهِ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَأَسْقَطَ أَبُو سَعِيدٍ وَلَهُ طُرُقٌ يُعْمَوِي  
بَعْضُهَا بَعْضًا ]

Dari Abu Sa'id, Sa'ad bin Sinan Al Khudri radhiallahuanhu, sesungguhnya Rasulullah Shallallahu'alaihi wasallam bersabda: "Tidak boleh melakukan perbuatan (mudharat) yang mencelakakan diri sendiri dan orang lain". (Hadits hasan diriwayatkan oleh Ibnu Majah dan Daruqutni serta selainnya dengan sanad yang bersambung, juga diriwayatkan oleh Imam Malik dalam Muwattho' secara mursal dari Amr bin Yahya dari bapaknya dari Rasulullah Shallallahu'alaihi wasallam, dia tidak menyebutkan Abu Sa'id. Akan tetapi dia memiliki jalan-jalan yang menguatkan sebagiannya atas sebagian yang lain).

Dalam literatur kajian Islam terdapat kajian tentang Maqasid Al-Syariah sekaligus dijadikan pisau analisis dalam kajian tulisan ini, yang membahas tentang resolusi maqasid Al-Syariah dalam penanggulangan penyebaran HIV AIDS. Sehingga peneliti menggunakan perspektif maqasid syariah.

Dari data di atas, dapat dilihat bahwa peningkatan HIV/AIDS di Kota Kendari mencapai 290 kasus yang menandakan bahwa virus HIV semakin sulit dikendalikan. Apabila dibiarkan saja tanpa adanya tindakan yang nyata maka mustahil upaya pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS di Sulawesi Tenggara pada umumnya dan Kota Kendari pada khususnya akan berkembang dan terkendali. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk menyusun sebuah hasil penelitian yang berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Kendari Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS Perspektif Maqasid Syariah (Studi di Dinas Kesehatan Kota Kendari)”**.

### **1.2 Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas agar terarah dan fokus pada satu tujuan maka perlu adanya fokus penelitian. Pada penelitian ini penulis hanya berfokus meneliti terkait Impelemntasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Kendari Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanggulangan HIV dan Aids Perspektif Maqasid Syariah (Studi di Dinas Kesehatan Kota Kendari).

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas, untuk mencapai tujuan penelitian maka penulis menguraikan beberapa permasalahan yang akan dimuat dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Upaya Dinas Kesehatan dalam penanggulangan HIV dan AIDS berdasarkan Perda Kota Kendari Nomor 19 Tahun 2014 tentang penanggulangan HIV dan AIDS di kota Kendari?
2. Bagaimana pandangan Maqasid Syariah terhadap Upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Kendari?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Upaya Dinas Kesehatan dalam penanggulangan HIV dan AIDS berdasarkan Perda Kota Kendari Nomor 19 Tahun 2014 tentang penanggulangan HIV dan AIDS di kota Kendari.
2. Untuk mengetahui bagaimana pandangan Maqasid Syariah terhadap upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Kota Kendari

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun dalam penelitian ini harapan saya nantinya dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan dapat menjadi sumber pengetahuan hingga dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum (Peraturan Daerah), khususnya dalam pelaksanaan Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), agar dapat dilaksanakan dan berguna bagi kehidupan masyarakat.

##### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini menggambarkan tentang implementasi dari Peraturan Daerah No. 19 tahun 2014 tentang Penanggulangan HIV/AIDS dalam wilayah Kota Kendari, sehingga dapat memberikan suatu kontribusi dalam bidang hukum khususnya dalam melaksanakan peraturan daerah ini, sehingga dapat berguna untuk daerah dan masyarakat Kota Kendari.

## 1.6 Definisi Operasional

Demi menghindari kesalahan penafsiran variabel-variabel dalam penelitian ini, maka peneliti memandang perlu memberikan batasan pengertian judul yaitu:

1. Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*to eplemen*” yang berarti mengimplementasikan. Implementasi adalah sarana untuk melakukan sesuatu yang menyebabkan dampak dan akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan agar menimbulkan dampak undang-undang, keputusan peradilan, peraturan pemerintah dan kebijakan yang dibuat Lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan (Mamonto, Novan; Sumampouw, Ismail; Undap, Gustaf;, 2018:3). Secara sederhana implementasi ialah tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sarana pendukung dan aturan yang telah ditetapkan untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi dalam penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS wilayah Kota Kendari, dengan tujuan untuk mengurangi kasus HIV/AIDS di Kota Kendari.
2. Peraturan Daerah, Sesuai dengan isi ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kota. Peraturan Daerah dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah No 19 Tahun 2014 tentang Implementasi HIV dan AIDS wilayah kota Kendari yang dibuat oleh DPRD dan Bupati Kota Kendari, yang ditetapkan pada tanggal 22 November

2014 serta berlaku seluruh wilayah Kota Kendari sejak tanggal 22 November 2014.

3. Penanggulangan adalah suatu tindakan yang dilakukan sebagai upaya pencegahan yang berguna agar meminimalisir atas suatu kejadian atau perbuatan yang telah terjadi agar selanjutnya tidak terjadi hal yang sedemikian rupa.
4. HIV adalah sejenis virus yang menyerang dan menginveksi sel darah putih sehingga menyebabkan kekebalan tubuh seseorang menurun, sedangkan AIDS adalah kumpulan gejala penyakit yang muncul akibat turunya kekebalan tubuh yang disebabkan inveksi virus HIV (Saefatu, Iriawan, & Salbiah, 2020:115).
5. Perspektif adalah suatu sudut pandang manusia yang digunakan dalam memilih opini dan kepercayaan mengenai sesuatu yang terjadi, (KBBI, 2022). Perspektif yang dimaksud peneliti maksud dalam penelitian ini adalah bagaimana sebuah pandangan dari Maqasid Syariah terhadap Implementasi Perda tentang Penanggulangan HIV dan AIDS.
6. Maqasid Syariah, Maqasid adalah bentuk jamak (plural) dari kata maqsid yang berarti tempat yang di tuju atau dimaksudkan atau maqsad yang berarti arah atau tujuan. Dalam ilmu Sarf Maqasid memiliki makna yang beragam diantaranya ditafsirkan jalan yang lurus atau fokus, keinginan yang kuat, berpegang teguh, adil, maksud dan tujuan, menyengaja atau ingin kepada sesuatu. Sedangkan *Syari'ah* secara etimologi adalah agama, metode, jalan dan sunnah dan secara terminologi adalah aturan aturan yang disyariatkan Allah SWT yang berkaitan aqidah dan hukum amal perbuatan, jadi *Syari'ah*

adalah sejumlah hukum yang dibawa oleh agama Islam baik terkait konsepsi aqidah maupun legilasi hukumnya (Helim, 2019:16). Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan Perspektif Maqasid Syariah menurut Imam Asy-Syatibi.

