

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di era globalisasi ini, isu-isu *low politics* menemukan momentumnya. Isu gender kini mendapatkan ruang yang lebih luas dalam diskusi politik global. Isu gender sebagai salah satu elemen krusial dalam isu pembangunan seringkali melibatkan peran organisasi internasional terutama di negara-negara berkembang yang seringkali masih belum memberikan prioritas pada hak-hak kaum marginal, utamanya pada komunitas Di era globalisasi ini, isu-isu *low politics* menemukan momentumnya. Isu gender kini mendapat ruang yang lebih untuk dikaji dalam hubungan internasional. Pengertian gender sendiri masih dianggap sebelah mata karena masih terbatas konstruksi laki-laki dan perempuan. Padahal, perubahan pada perempuan dan laki-laki bisa berubah berdasar waktu, tempat, ajaran, ideologi dan faktor lainnya. Diskursus gender dalam hubungan internasional bisa lebih luas melihat dari sektor politik, sosial, budaya, hukum, dll. Sehingga pada saat ini, aktor gender dalam hubungan internasional tidak hanya aktor Negara, akan tetapi individu atau kelompok masyarakat. Dengan bergeser atau bertambahnya aktor gender dalam hubungan internasional, sehingga tidak hanya soal laki-laki atau perempuan saja, namun berkembang hingga fenomena Lesbian, Gay, Biseksual dan Transeksual (LGBT) (World Health Statics, 2013).

Secara hukum, pengklasfikasian jenis kelamin di Indonesia bersifat biner, yaitu (laki-laki atau perempuan). Sebagai akibatnya, kebijakan penanganan pelayanan kesehatan relatif tidak mengakui keberadaan komunitas LGBT Waria. Pria *Transgender* dikenal dengan sebutan waria yaitu (singkatan dari wanita pria) Istilah lain yang seringkali digunakan masyarakat adalah, wadam yang merupakan (singkatan dari hawa adam). Istilah inilah yang seringkali

diasosiasikan dengan “banci” (Koes Winarno, 2004).¹ Penulis menggunakan istilah waria dalam penelitian ini. Peneliti menggunakan istilah waria dalam penelitian ini. Theodorson & Theodorson (dalam Danandjaja, 2003) menyatakan bahwa kelompok minoritas lebih sering mendapatkan perlakuan diskriminatif dan prasangka dari sebagian besar masyarakat.

Menurut data Kementerian Kesehatan, angka pengidap HIV di Indonesia sekarang telah mencapai 127.427 orang dan pengidap AIDS sebanyak 52.348 orang. Jumlah penderita HIV/AIDS yang tinggi ini membuat pemerintah bekerja keras untuk menanggulangnya. Salah satu cara yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia dalam menanggulangi HIV/AIDS adalah dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 75 tahun 2006. Dalam Perpres tersebut dijelaskan bahwasanya penanggulangan HIV/AIDS di Indonesia perlu lebih diintensifkan. Salah satu caranya adalah dengan merangkul pemerintah-pemerintah daerah serta lembaga lembaga terkait untuk turut andil berperan dalam menanggulangi wabah HIV/AIDS ini².

Jumlah angka penyebaran dan pengidap HIV dan AIDS di Kota Surabaya semakin meningkat tiap tahun menuntut pemerintah untuk mampu merespons keadaan ini. Seperti forum ICPD di Bangkok menyatakan bahwa Indonesia harus mampu melahirkan kebijakan nasional tentang kependudukan, terutama yang berkaitan dengan kesehatan seperti tingkat HIV dan AIDS yang semakin meningkat tiap tahunnya. Maka, ditetapkan kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS. Aktor perumus kebijakan ini adalah Pemerintah Kota Surabaya yaitu Walikota Surabaya bersama DPRD Kota Surabaya. Kebijakan ini pada intinya bergerak dalam pengembangan informasi penanggulangan dan pencegahan HIV dan AIDS, meningkatkan dan

¹ Penuliseliti menggunakan istilah waria dalam penelitian ini.

² Kementerian Kesehatan, dalam “Data Pengidap HIV-AIDS, 2010.”

memperluas cakupan pengobatan HIV dan AIDS, serta menerapkan pengambilan keputusan berbasis data. Kebijakan ini telah ditetapkan untuk dapat mencakup seluruh lapisan masyarakat, tidak hanya pengidap HIV dan AIDS yang disebut ODHA. Tujuan dan harapan dari kebijakan ini dapat dikatakan tercapai secara efektif atau tidak ketika kita melihat dan menganalisis terkait implementasi kebijakan ini³.

Global Health Initiative (GHI) adalah salah satu bentuk aksi global yang berfokus kepada upaya peningkatan kapasitas pelayanan kesehatan untuk penyakit-penyakit prioritas, salah satunya HIV-AIDS (Biesma, Harmer & Walt, 2009). Sebuah aksi global untuk menangani HIV-AIDS sangat dibutuhkan karena semakin rentannya kondisi kesehatan di suatu negara dengan negara lain (*public health risks & threats*). Ancaman dari suatu *disease* atau epidemi tidak mengenal batas negara lain. Utamanya di negara berkembang seperti Indonesia, tantangan utama menyangkut isu kesehatan nasional saat ini adalah tidak meratanya akses dan pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Suatu negara dituntut untuk bisa memberikan pelayanan kesehatan yang memadai tanpa memandang gender atau latar belakang warganya.

United State Agency For International Development (USAID) adalah mitra kerjasama dari luar negeri berupa lembaga donor untuk menyukseskan GHI di Indonesia. Program dan dana hibah yang diberikan USAID kepada Perwakos yang merupakan komunitas lokal dianggap berpotensi menjadi sarana dan bantuan dalam upaya membangun kerjasama dalam penanganan *global health security* dan menempatkan isu kesehatan sebagai prioritas kesehatan yang mengutamakan tindakan kesehatan dalam penanganan kritis dan rekonstruksi kebijakan. USAID hadir sebagai upaya pemanfaatan mekanisme kerjasama internasional untuk

³ Bachtia, dalam "Forum HIV-AIDS Bangkok", tahun 2013.

mengembangkan kapasitas dalam negeri guna menangani kasus-kasus endemis, yaitu HIV-AIDS dan pencapaian *Millennium Development Goals* (MDGs) terkait sektor kesehatan.

Waria sebagai salah satu jenis dari Transgender, merupakan salah satu kelompok masyarakat di Indonesia yang rentan terdiskriminasi dan menjadi korban kejahatan berdasarkan gender dan orientasi seksual. Peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur mengenai perlindungan hukum terhadap semua individu masih belum diimplementasikan terhadap transpuan. Sehingga, mereka termarjinalkan dari perlindungan hukum sebagai korban kejahatan. Keberadaan waria khususnya di Indonesia belum diakui secara legal dimata hukum dan masih diasingkan dari ruang sosial, budaya maupun politik. Penyebab diskriminasi terjadi pada komunitas ini karena adanya pandangan negatif dari masyarakat terhadap kelompok Waria. Perlakuan terhadap waria yang di diskriminatif tersebut tanpa disadari menjadikan para waria menjadi masyarakat yang termarjinalkan.

1.1 Rumusan Masalah

Pola interaksi USAID dengan Perwakos dalam agenda penanggulangan HIV-AIDS di Kota Surabaya inilah yang akhirnya membuat penulis ingin mengetahui mengenai: **Bagaimana dampak Kemitraan USAID bagi Perwakos dalam upaya penanggulangan HIV-AIDS di Surabaya?**

1.2 Tujuan Penelitian

1.2.1 Secara Umum

Secara umum, tujuan penelitian ini digunakan untuk memenuhi persyaratan dalam pemenuhan program sarjana S1 Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas “Veteran” Jawa Timur.

1.2.2 Secara Khusus

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran USAID melalui kerjasama dengan Perwakos dalam menanggulangi HIV-AIDS dan mengetahui pentingnya penanggulangan HIV-AIDS bagi kelompok waria di Kota Surabaya.

1.3 Kerangka Pemikiran

1.3.1 Landasan Teori dan Konseptual

1.3.1.1 *Network Society*

Manuel Castells (1996), mengatakan bahwa jejaring komunikasi yang menyebabkan hubungan antar masyarakat di seluruh dunia berjalan secara cepat dan dapat menimbulkan dilema antara tetap bertahan dalam identitas asli (*the self*) atau ikut melebur dalam identitas masyarakat yang mengidentifikasi diri sebagai masyarakat jaringan global (*the net*). Kuatnya penetrasi budaya yang terglobalkan menyebabkan sebagian orang merasa identitas aslinya telah usang karena tidak sejalan dengan globalisasi. Mereka lantas mengalami krisis identitas dan akibatnya meninggalkan *the self*

untuk bergabung dalam *the net*. Krisis semacam ini dialami oleh banyak negara, terutama negara-negara miskin dan berkembang yang tidak mampu bersaing dalam proses globalisasi, termasuk Indonesia. Harus diakui, aktor utama dalam proses globalisasi masa kini adalah negara-negara maju seperti AS dan negara-negara Barat lainnya sehingga globalisasi sering dianggap pula sebagai *Americanization* atau *westernization*. Negara-negara ini berupaya mengeksport nilai-nilai lokal di wilayahnya untuk disebar ke seluruh dunia sebagai nilai-nilai global.

Network Society Theory ini menjadi penting untuk kita mengetahui apa itu informasional, masyarakat jaringan dan bagaimana perkembangan kapitalisasi melalui pandangan Castells. Castells berpandangan bahwa informasional dan masyarakat jaringan adalah informasi yang tersebar luas dan dapat diakses oleh siapa saja, jadi dapat kita katakan bahwa peran teknologi informasi. Konsep ini menonjolkan peran yang dimainkan oleh teknologi informasi tersebut dalam kehidupan sehari-hari, mulai dari tempat kerja, perjalanan dan sarana hiburan yang tersedia. Di era masyarakat modern dan globalisasi, perkembangan teknologi informasi dan kekuatan informasi telah melahirkan gaya hidup baru. Sehingga di era globalisasi, nyaris tidak ada aspek kehidupan manusia yang lepas dari kehadiran teknologi informasi. Kehadiran televisi, handphone, computer, dan internet merupakan berbagai perangkat teknologi informasi yang dengan cepat mengubah pola kehidupan dan gaya masyarakat.

Perkembangan teknologi informasi ini yang digunakan oleh masyarakat atau komunitas lokasi untuk bisa saling berhubungan dan terkait dengan satu

sama lain. kejadian network memungkinkan arus komunikasi berjalan ke arah mana saja dan pada level struktur di mana pun tanpa perlu di mediasi atau diwakilkan. Castell menyatakan yang berkembang sesungguhnya bukan sekedar masyarakat informasi, melainkan masyarakat informasional. Dalam masyarakat informasional, Castell menyatakan ada dua unsur penting yang memadai, yaitu :

1. Terdapat perluasan global operasi bisnis melalui pembangunan hubungan transnasional yang kompleks.
2. Peleburan jaringan ekonomi dengan jaringan informasi (linat Castells, 2007: 77-78).

Sehingga ‘jaringan ini telah memungkinkan suatu Komunitas Lokal dapat mengglobal dan terorganisir dan mendapat dukungan secara ekonomi dan teknologi sehingga menghasilkan bantuan dan menjalin komunikasi secara terintegrasi. Sehingga, dalam proses independent tersebut tidak lagi menyebabkan perubahan sosial tapi semakin massif ke arah teknologi, informasi, aktivitas ekonomi dan kesehatan masyarakat.

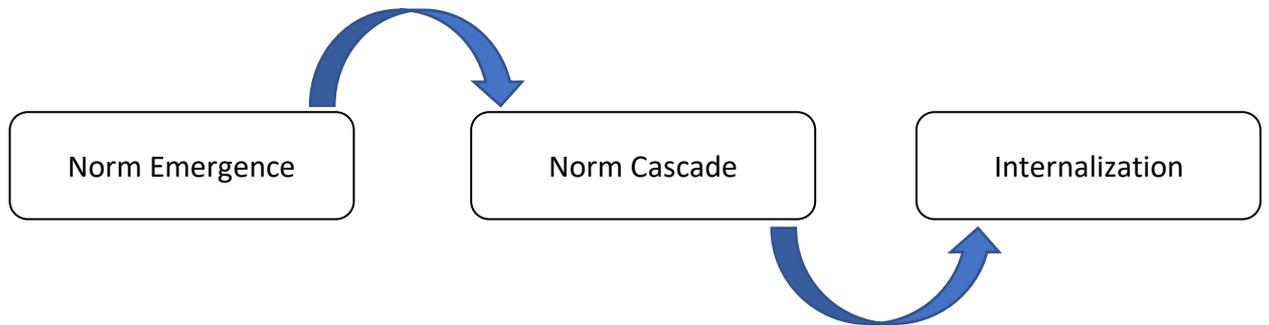
1.3.1.2 *The Norm ‘Life-Cycle’ Theory*

Teori ini menjelaskan mengenai kerangka konseptual terkait proses adopsi norma internasional oleh negara. Finnemore and Sikkink yang secara khusus menjelaskan teori tersebut dalam dimensi hubungan internasional (Frantz dan Pigozzi 2018). Teori norma tersebut menggambarkan bagaimana proses kemunculan norma melalui tiga

tahapan diantaranya *Norm Emergence*, *Norm Cascade*, dan *Internalization*. Finnemore and Sikkink menggambarkan bahwa titik kritis yang dimaksudkan adalah apakah norma tersebut dapat diterima oleh sebagian besar negara atau ditolak, dalam tahapan ini dibutuhkan peranan besar dari *norm entrepreneurs*. Bagaimana *norms entrepreneur* mampu mempersuasi masyarakat internasional agar bersedia menerapkan norma tersebut.

Teori the *norm life cycle* ini kemudian dicocokkan dengan preferensi dalam penelitian dan pemaknaan yang diberikan terhadap fenomena empiris yang dianalisis. Melihat konteks isu penyetaraan kelompok waria untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang lebih baik yang didasari dari relasi antara USAID sebagai Lembaga donor hibah internasional dengan Perwakos sebagai komunitas lokal. Norm Life Cycle, artikel ini akan memberikan pemaknaan terhadap konsep norma sesuai dengan konteks masalah yang diangkat. Norma didefinisikan sebagai landasan nilai yang dikonstruksikan dengan tujuan tertentu. Norma digunakan untuk membuat tuntutan, mendapat dukungan, tindakan membenarkan, tanggung jawab, dan menilai karakter terpuji atau tercela dari suatu tindakan (Winston 2018). Dalam artikelnya, Winston juga menyampaikan bagaimana norma dapat memiliki aspek pembentukan dan pembatasan sehingga struktur konseptual dari norma terdiri atas tiga komponen yaitu, masalah, nilai, dan perilaku (Winston 2018).

Gambar 2.2



Berdasarkan Model Norm Life Cycle diatas, Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink menggambarkan bagaimana proses kemunculan norma melalui tiga tahapan diantaranya Norm Emergence, Norm Cascade, dan Internalization. Setiap proses memiliki peranan masing-masing dalam mewujudkan lahirnya suatu norma hingga dapat berkembang dalam skala internasional. Untuk dapat memahami lebih detail mengenai proses *Norm Life Cycle*, Penulis akan menyajikan tabel yang berisikan langkah-langkah dalam memunculkan, menyebarkan hingga norma tersebut dapat mengakar dalam suatu negara.

Berikut penjelasan yang dapat digunakan dalam menganalisa kemunculan hingga penyebaran suatu norma dengan menggunakan Model *Norm Life Cycle* menurut Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink (1998).

Tabel 2.2

Stage of Norms

	<i>Stage 1 : Norms emergence</i>	<i>Stage 2 : Norm cascade</i>	<i>Stage 3 : Norm Internalization</i>
<i>Actors</i>	<i>Norm entrepreneurs with organizational platforms</i>	<i>State, international organizations, networks</i>	<i>Law, professions, bureaucracy</i>
<i>Motives</i>	<i>Altruism, empathy, ideational commitment</i>	<i>Legitimacy, reputation, esteem</i>	<i>conformity</i>
<i>Dominant Mechanisms</i>	<i>Persuasion</i>	<i>Socialization, institutionalization, demonstration</i>	<i>Habit, institutionalization</i>

Sumber : Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. International Organization 52, 4, Autumn 1998. Hlm. 896.

Berdasarkan tabel diatas, tahapan pertama terdiri dari *Norm Emergence*, pada tahapan ini dianggap sebagai awal munculnya norma. Norma tidak muncul dengan sendirinya namun terdapat agen yang menginisiasi norma tersebut. Agen yang menginisiasi norma itulah yang disebut sebagai *Norm entrepreneurs*. *Norm entrepreneurs* yang melakukan pengkajian terhadap keberadaan suatu isu kemudian menginterpretasikan isu tersebut sehingga memunculkan terciptanya alternatif norma dalam memandang apa yang dianggap layak sebagai respon atas isu yang muncul tersebut. Proses reinterpretasi inilah yang disebut sebagai framing. Kemudian untuk dapat mengangkat norma tersebut ke dalam tahapan internasional aktor membutuhkan wadah seperti organisasi-organisasi IGO atau NGO yang mana disebut sebagai organizational platform. Melalui organizational platform maka norma

dapat diangkat hingga skala internasional. (Finnemore and Sikkink, 1998).

Selanjutnya tahapan kedua disebut sebagai *norm cascade*, pada tahapan ini norma telah memasuki fase penerimaan dari masyarakat internasional. Dalam konteks negara, maka negara tersebut akan menciptakan institusionalisasi untuk memperkuat keberadaan norma tersebut. Dengan diterimanya norma dalam konteks domestik maka langkah selanjutnya adalah melakukan sosialisasi untuk menyebarkan norma agar keberadaan norma lebih meluas dalam suatu negara. Sarana yang digunakan berupa mekanisme sosialisasi yang aktif antara norm entrepreneur, organisasi internasional bahkan organisasi lokal. Sehingga dapat dikatakan bahwa network dengan organisasi lokal dianggap sebagai pendukung dari dalam negara itu sendiri. Hal yang rasional digunakan bahwa, dengan mengadopsi dan menyebarkan norma internasional maka mereka dapat meningkatkan legitimasi negaranya.

Tahapan ketiga atau tahapan terakhir yaitu *internalization*, pada tahapan ini norma sudah diterima secara menyeluruh bahkan dianggap sebagai standar dari perilaku masyarakatnya sehingga setiap individu harus menaati norma tersebut, karena sudah menjadi kebiasaan dalam realitas sosial mereka.

Konstruktivis memiliki kepentingan untuk menggunakan norma sebagai sarana untuk memperbaiki keadaan atau melakukan perubahan

sosial. Hal ini merupakan sisi “kritis” dari konstruktivis. Konstruktivis menolak seperti fokus pada materi sepihak. Tokoh-tokoh Konstruktivis berpendapat bahwa aspek yang paling penting dari hubungan internasional adalah sosial, bukan aspek material. Suatu negara bersedia memenuhi norma internasional karena mereka menginginkan untuk dapat meningkatkan identitas dan reputasi mereka sebagai negara. Salah satu teoritis Konstruktivis adalah Martha Finnemore. Sebagai seorang teoritis Konstruktivis, Finnemore memberikan kontribusi pemikiran yang besar mengenai analisa fenomena hubungan Internasional.

Gambar 2.3 *Stages of Norms*

Dimension	Stage 1 Norm Emergence	Stage 2 Norm Cascade	Stage 3 Internalization
Actors	Norm Entrepreneur with Organizational Platform	State, International Organization, & Networks	Law, Profesion
Motives	Altruism, emphaty, ideational commitment	Legitimacy, Reputation and Esteem	Conformity
Dominant Mechanism	Persuasion	Socialization, Institutionalization, demonstration	Habit, Institutionalization

Sumber: Finnemore and Sikkink (1998)

Setelah menelaah Teori *Norm Life Cycle* menurut Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink kemudian diimplementasikan kedalam permasalahan yang diangkat oleh Penulis maka dapat dijabarkan bahwa

USAID sebagai IGO yang dalam hal ini dianggap sebagai norm entrepreneurs karena merupakan aktor yang bertanggung jawab untuk menginisiasi serta menyebarkan ide dan norma kesetaraan gender yang dianutnya terhadap seluruh negara di dunia tidak terkecuali negara yang masih terhimpit oleh permasalahan sosial seperti Indonesia. Indonesia, khususnya Kota Surabaya yang dihadapkan dengan isu-isu gender dan permasalahan HIV-AIDS mendorong USAID bermitra dengan Perwakos untuk bekerjasama dalam program penanggulangan HIV-AIDS di Kota Surabaya.

USAID sebagai Lembaga donor internasional dianggap sebagai wadah yang mampu mendukung Perwakos untuk menanggulangi HIV-AIDS di kota Surabaya. Demi konsisten untuk menjalankan tanggung jawabnya sebagai Lembaga donor hibah internasional, USAID membentuk *organizational platform* atau program skala internasional sebagai wadah untuk menyebarkan norma-norma demokrasi, adapun *organization platform* atau program skala internasional yang dimaksud seperti *Global Health Initiative*. Organisasi-organisasi tersebut diberi mandat untuk mencapai wacana kesejahteraan hak asasi manusia, salah satunya mendukung hak pelayanan kesehatan bagi kelompok waria di kota Surabaya,

1.3.1.3 Pengertian Intergovernmental Organization

Intergovernmental organization (IGO) adalah institusi yang setiap anggotanya adalah merupakan delegasi resmi pemerintah negara-negara

serta biasanya bermarkas di kota-kota besar. IGO memiliki anggota atau staf profesional yang bekerja full time yang dianggap sebagai pegawai sipil internasional dan diharapkan mengembangkan kesetiaan yang bersifat supranasional atau organisasi⁴.

Tujuan jangka panjang IGO sendiri biasanya ditentukan oleh badan-badan yang disebut majelis umum yang terdiri anggota negara yang terwakili. Mereka mengadakan rapat paripurna atau pleno sesuai jadwal yang sudah ditetapkan untuk menentukan batas-batas dari kebijaksanaan umum serta tindakan yang harus diambil. IGO dipimpin oleh dewan eksekutif yang terdiri dari sejumlah kecil delegasi pemerintah yang bersifat permanen maupun berganti. Dewan ini memiliki tanggung jawab yang besar dalam lembaga eksekutif, sekretariat dan melaksanakan fungsi-fungsi administrasi.

IGO bisa diklasifikasikan dalam 4 kategori berdasarkan keanggotaan serta tujuannya, yaitu :

(1). *Global membership and general-purposes organizations*. Merupakan organisasi seperti PBB, LBB yang mempunyai cakupan yang luas dan berbagai fungsi seperti pertahanan dan keamanan, kerja sama sosial dan ekonomi, perlindungan hak-hak asasi manusia dan sebagainya.

(2). *Global membership and limited-purposes organizations*. Merupakan organisasi-organisasi yang memiliki fungsi seperti badan-badan khusus

⁴ Rudy, dalam “ Penggolongan Organisasi Internasional”. 2009. Hal.5.

PBB, *International Bank of Reconstruction Development (IBRD)*, *World Health Organization (WHO)*, dan UNESCO.

(3). *Regional Membership and General Purposes organizations*. Merupakan organisasi-organisasi yang bersifat regional yang mempunyai luas lingkup sasarannya atau kegiatan diantaranya dalam bidang-bidang seperti keamanan, politik, ekonomi sosial.

(4). *Regional Membership and limited Purpose Organization* Merupakan organisasi-organisasi yang memiliki subdivisi dalam bidang ekonomi-sosial dan militer atau organisasi-organisasi pertahanan misalnya NATO dan AFTA⁵

Ruang lingkup dari organisasi pemerintah terbagi dalam regional maupun global serta mencakup masalah-masalah sosial, ekonomi serta perang dan damai. Pertumbuhannya sendiri tidak terbatas terkhususnya pada tingkat regional. Fungsi dari IGO adalah untuk mengatasi masalah global secara efektif tanpa adanya perang serta memfasilitasi kepentingan dari negara-negara anggotanya dalam melakukan komunikasi serta kerja sama dengan sesama anggota negara lain dalam mencapai tujuan bersama. Merujuk pada teori organisasi internasional dari Archer (Archer, 2001) ada 3 fungsi dari IGO yaitu:

⁵ Sitepu, dalam "Keanggotaan Organisasi Internasional". 201, hal. 139.

1. Negara menggunakan IGO sebagai instrumen untuk berdiplomasi dengan negara yang lain karena pada dasarnya negara-negara membentuk IGO berkaitan dengan kepentingan negara mereka yang bersangkutan dengan kepentingan negara lain.

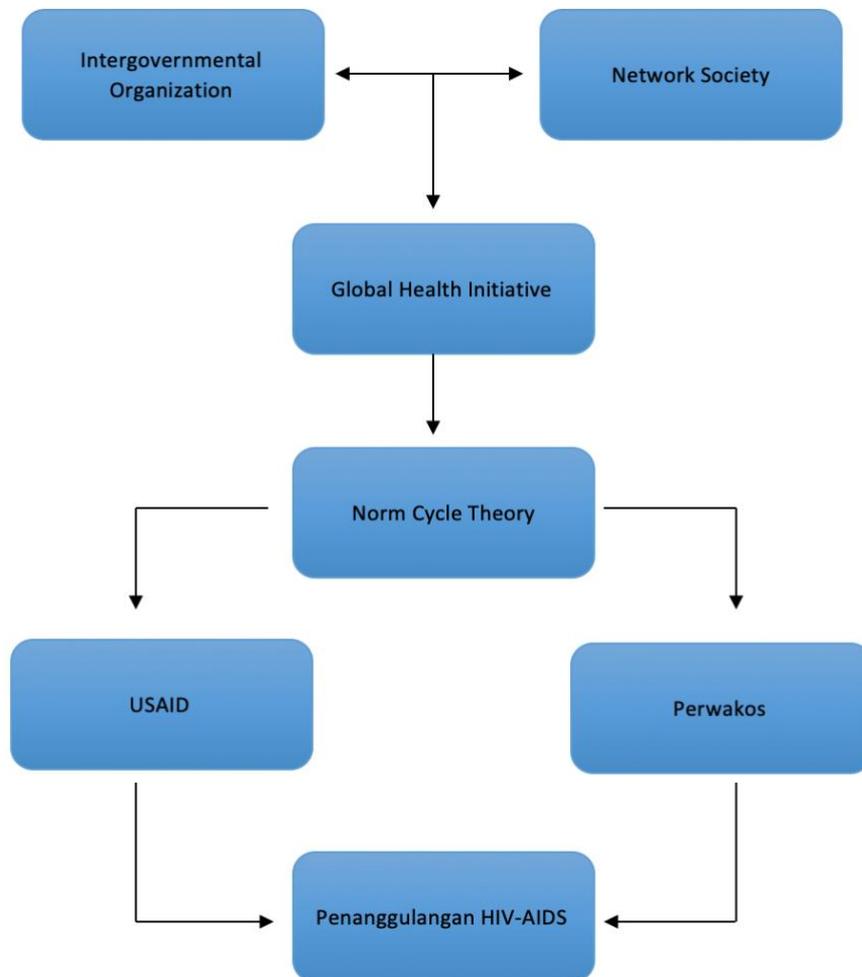
2. Sebagai tempat forum untuk berkomunikasi untuk bekerjasama, persetujuan bahkan pertentangan dimana arena tersebut bersifat netral. Arena ini menjadi tempat untuk mengedepankan kepentingan, menunjukkan sudut pandang terhadap sesuatu didepan forum.

3. IGO berperan sebagai aktor yang tidak terpengaruh dari luar ketika membuat sebuah kebijakan. Dengan memiliki kapasitas sebagai aktor yang ditentukan oleh rekomendasi, resolusi dan mandat pada saat dibentuknya organisasi tersebut⁶.

⁶ *Ibid.*, Hlm. 21.

1.4 Sintesa Pemikiran

Grafik I.1 Skema Hubungan Kemitraan USAID dengan Perwacos



Sumber: Penulis.

Menurut laporan WHO (2009), kelompok transgender merupakan salah satu dari kelompok yang mengalami banyak hambatan signifikan dalam memperoleh pelayanan dan perawatan kesehatan yang berkualitas yang diakibatkan karena meluasnya stigma yang menentang homoseksualitas di masyarakat dan terabaikannya variasi gender dalam sistem kesehatan. Salah satu hambatan yang dihadapi kelompok ini adalah pemutusan akses terhadap berbagai jasa pelayanan kesehatan yang dibutuhkan, khususnya dalam mendapatkan pengobatan HIV-

AIDS. Hal ini yang menjadi sorotan dan perhatian USAID, sehingga pada tahun 2014 USAID memberikan bantuan khusus ditujukan bagi kelompok Waria di kota Surabaya. Hal ini sejalan dengan angka Infeksi Menular Seksual (IMS) yang terus mengalami peningkatan dan cenderung meningkat juga di Indonesia, khususnya di kota Surabaya.

Informasi dan sumber daya tentang kesehatan dan kesejahteraan kelompok LGBT Transpuan di Indonesia terutama dikaitkan dengan HIV dan penyakit menular seksual (PMS) selalu menjadi pemberitaan setiap tahunnya. Layanan kesehatan seksual dan reproduksi ditunjukkan kepada orang-orang heteroseksual. Padahal banyak kebutuhan akan pelayanan konseling dan perhatian terhadap permasalahan psikoseksual dan kesejahteraan seksual, juga kebutuhan akan informasi dan dukungan bagi kelompok transgender, yang mungkin sehubungan dengan terapi hormone, serta kebutuhan untuk memperluas dan meningkatkan wawasan kesehatan melalui petugas kesehatan agar lebih peka terhadap permasalahan kesehatan kelompok LGBT (Laporan LGBT Nasional Indonesia UNDP, 2014).

1.5 Argumen Utama

Waria merupakan salah satu kelompok resiko tinggi (risti) untuk tertular IMS (Infeksi menular seksual) dan HIV. Prevalensi IMS pada transpuan masih tinggi terbilang tinggi, hal ini dikarenakan penggunaan kondom masih rendah dan hal tersebut memacu terjadinya IMS pada kelompok yang sering bergonta-ganti pasangan, hal tersebut juga dipicu dengan tingkat pengetahuan yang rendah tentang pencegahan. Surabaya, merupakan salah satu kota dengan mobilitas dan jumlah waria yang terbilang cukup tinggi, hal tersebut didukung dengan cukup banyaknya tempat-tempat lokalisasi sehingga penyebaran IMS menjadi cukup tinggi. Menurut Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) pada tahun 2014, jumlah waria di Surabaya mencapai

293 orang, yang bertempat tinggal di beberapa daerah Surabaya yaitu Pasar Kembang, Gang Dolly, Tambak Asri, Moroseneng, Kedungdoro hingga Waru perbatasan dengan Sidoarjo.

Transpuan dan HIV AIDS di Surabaya memiliki kedekatan historis. Surabaya sendiri mencatat sejak tahun 1991 sudah menyelenggarakan *International AIDS Candlelight Memorial* pertama diselenggarakan di Indonesia. Peristiwa ini dikenal sebagai Malam Tirakatan Mengenang Korban-Korban AIDS, oleh Kelompok Kerja Lesbian & Gay Nusantara (Sekarang Gaya Nusantara), dengan bantuan dari Persatuan Waria Kotamadya Surabaya (Perwakos). Hingga acara tersebut berlangsung, jumlah penderita HIV-AIDS yang menjangkit kelompok Transpuan di Surabaya terus meningkat setiap tahunnya. Memahami pelayanan kesehatan dan kesehatan itu sendiri menjadi hal yang sangat krusial. Oleh karenanya, memahami dan mengusahakan pelayanan kesehatan yang adil dan layak untuk para waria tanpa memandang gender merupakan suatu keputusan rasional dalam kebijakan kesehatan.

USAID dalam agenda kemitraan dengan Perwakos menyadari mengenai hambatan dalam penanggulangan HIV-AIDS yaitu stigma negatif dari masyarakat. Stigma juga bisa diartikan tidak diterimanya orang seseorang pada suatu kelompok karena kepercayaan bahwa orang tersebut melawan norma yang ada. Stigma sosial sering menyebabkan pengucilan seseorang ataupun kelompok. Di Dalam kamus sosiologi, stigma adalah pencemaran atau penodaan nama baik seseorang yang mempunyai efek negatif sosial seseorang⁷.

Stigma negatif yang dialami oleh para waria dari lingkungan sekitar mulai dari diskriminasi, hingga pengucilan. Hal tersebut dikarenakan, para waria dianggap melanggar norma masyarakat. Dalam masyarakat Indonesia, khususnya di Surabaya, norma yang dimaksud

⁷ Soekanto, dalam "Sosiologi Stigma". Thn.1993, hlm. 41.

adalah bahwa jenis kelamin yang diterima oleh masyarakat adalah hanya laki-laki dan perempuan, serta norma yang sesuai adalah hubungan seksualitas dilakukan dengan lawan jenis, bukan dengan sesama jenis. Para Waria mengalami diskriminasi dikarenakan dianggap melanggar kedua norma tersebut dalam hidup bermasyarakat. Ketika seseorang atau sekelompok masyarakat melanggar norma yang berlaku di masyarakat, maka orang atau kelompok tersebut akan mendapatkan stigma negatif berupa pengucilan atau diskriminasi sosial.

Di Indonesia, kebijakan kesehatan disusun dan diimplementasikan tanpa mempertimbangkan kondisi kerentanan komunitas LGBT Transpuan yang relatif berbeda dengan populasi umum. Namun secara luas, pembuatan kebijakan kesehatan di Indonesia masih belum menanggapi isu LGBT Transpuan sebagai isu yang prioritas (Etty Padmiati, 2008:5). Isu dan kegiatan advokasi untuk memajukan peluang akses layanan kesehatan, khususnya terhadap lesbian, gay, biseksual dan transgender (LGBT) mengemukakan dalam pemberitaan di media-media. Reaksi terhadap pemberitaan dan kebijakan tersebut beragam, ada yang mendukung dan menolak. Tulisan ini hendak membahas mengenai permasalahan yang dihadapi oleh Perwakos dalam mengurangi angka penderita HIV-AIDS dan mendapatkan hak pelayanan kesehatan dan bagaimana peran USAID dalam menanggulangi angka penderita HIV-AIDS dalam mencapai *Global Health Initiative* melalui kerjasama dengan Perwakos.

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Menggunakan kualitatif deskriptif melalui pendekatan studi kasus dan teknik wawancara mendalam yang menjelaskan hubungan kemitraan USAID dengan Perwacos pada tahun 2014 hingga 2016 dalam upaya penanggulangan HIV-AIDS di Kota Surabaya.

1.6.2 Jangkauan Penelitian

Pengambilan awal periode penelitian pada tahun 2014 dikarenakan pada tahun tersebut, pertama kali Perwacos melakukan kerjasama dengan USAID sebagai Lembaga donor hibah kepada Perwacos dan batas akhir waktu penelitian diambil pada tahun 2016 karena pada rentang tahun 2014 hingga 2016, Dana Hibah yang diberikan oleh USAID terbanyak yang pernah diterima oleh Perwacos dalam menjalankan upaya penanggulangan HIV-AIDS.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam Pengumpulan data, penulis menggunakan metode wawancara kepada narasumber perwakilan dari Perwacos dan studi literasi baik dari buku, jurnal maupun penelitian terdahulu sebagai bahan acuan dalam melihat pola yang telah terbentuk. Data yang akan penulis gunakan adalah *handbook* mengenai peranan IGOs, penelitian mengenai pentingnya penanggulangan HIV-AIDS di Kota Surabaya dan data mengenai kemitraan USAID dengan Perwacos dalam bentuk donor dana hibah.

1.6.4 Teknik Analisis Data

Dalam menyusun penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif yang menjelaskan upaya mencapai *Global Health Initiative* melalui penanggulangan HIV-AIDS di Kota Surabaya. Fenomena kerjasama IGOs dengan Komunitas Lokal ini berdasarkan program yang dijalankan Perwakos dalam menanggulangi HIV-AIDS di Kota Surabaya pada tahun 2014 hingga 2016.

1.7 Sistematika Penulisan

Dalam mengemas penelitian ini, penulis membaginya kedalam empat bab yang akan penulis jelaskan secara garis besar:

BAB I:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisikan latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan sintesa pemikiran, argumen utama, dan metodologi penelitian yang mencakup tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan penelitian.

BAB II:

Bab II merupakan bab yang membahas tentang USAID sebagai IGOs dan Perwakos sebagai Komunitas Lokal yang merupakan kemitraan dalam mencapai penanggulangan HIV-AIDS di Kota Surabaya.

Bab III:

Bab III merupakan bab yang akan membahas tentang peran kemitraan USAID dengan Perwakos dalam mencapai *Global Health Initiative* melalui penanggulangan HIV-AIDS yang menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Perwakos dalam memperjuangkan hak dalam pelayanan kesehatan di Kota Surabaya.

Bab IV:

Bab IV merupakan bab penutup, yang berisi tentang kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan penulis diatas serta saran-saran berupa rekomendasi kebijakan yang dianggap perlu dalam usaha menuju perbaikan serta kesempurnaan dalam melakukan penelitian.