

## Peranan Aktor dalam Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT)

**Rudy Efendi, Rahmadani Yusran**

Jurusan Ilmu Administrasi Negara

FIS Universitas Negeri Padang

E-mail: [yusranrudy@fis.unp.ac.id](mailto:yusranrudy@fis.unp.ac.id)

### ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan menjelaskan latar belakang ide kebijakan yang mengatur permasalahan LGBT melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum di Kota Pariaman. Sesuai dengan pasal 24 dan pasal 25. Pada pasal 24 setiap orang dilarang berlaku sebagai waria yang melakukan kegiatan mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, dan pada pasal 25 setiap orang laki-laki dan perempuan dilarang melakukan perbuatan asusila dengan sesama jenis atau melakukan perbuatan yang dimaksud dengan LGBT. Jenis penelitian adalah penelitian deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian di Kota Pariaman dengan informan yaitu Panitia Khusus Perda nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum, Ketua Karang Taruna Kota Pariaman, Ketua KNPI Kota Pariaman, Ketua LSM Kelurahan Pasir dan LKKAM Kota Pariaman. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dan studi dokumentasi serta dilakukan reduksi data agar bisa ditarik kesimpulan yang akurat dari data yang telah didapat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan adanya 2 pasal saja dalam perda tersebut kurang memberikan dampak yang cukup signifikan dalam pemberantasan LGBT di Kota Pariaman, apalagi dilihat dari latar belakang yang cukup megkhawatirkan dengan keberadaan perilaku LGBT ini di Kota Pariaman. Dengan banyaknya latar belakang permasalahan munculnya mengenai LGBT ini seharusnya pemerintah dapat memberikan kebijakan yang lebih memperkuat perda tersebut agar dapat melindungi generasi muda dari bahaya nya dampak LGBT ini di masa yang akan datang.*

**Kata Kunci:** *Pariaman, Perda, LGBT*

### ABSTRACT

*This study aims to explain the background of the policy idea that regulates LGBT issues through Regional Regulation (Perda) Number 10 of 2018 concerning peace and public order in Pariaman City. In accordance with article 24 and article 25. In article 24 every person is prohibited from acting as a transgender who carries out activities to disturb public order and peace, and in article 25 every man and woman is prohibited from committing immoral acts with the same sex or committing the actions referred to as LGBT. This type of research is a qualitative descriptive study. The research location was in Pariaman City with informants, namely the Special Committee for Perda No. 10 of 2018*

*concerning public order and peace, the Chairperson of the Pariaman City Youth Organization, the Chairperson of the KNPI Pariaman City, the Chairperson of the Pasir Village NGO and the Pariaman City LKKAM. Data collection techniques are carried out by interviewing, observing, and studying documentation and data reduction so that accurate conclusions can be drawn from the data that has been obtained. The results showed that the existence of just 2 articles in the perda did not have a significant impact on the eradication of LGBT in Pariaman City, especially if it was seen from the background which was quite alarming with the existence of this LGBT behavior in Pariaman City. Given the many background issues regarding the emergence of LGBT, the government should be able to provide policies that further strengthen the local regulation in order to protect the younger generation from the dangers of this LGBT impact in the future.*

**Keywords:** *Local Law, Pariaman, LGBTQ*



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. ©2021 by author.

*Received: Oct 2 2020*

*Revised: Feb 23 2021*

*Accepted: Feb 26 2021*

## PENDAHULUAN

Selama ini di Indonesia jarang ditemukan kebijakan yang tegas dan khusus mengatur tentang masalah LGBT. Namun, sudah ada daerah yang menginisiasi pembentukan peraturan daerah tentang LGBT. Misalnya, Provinsi Aceh memiliki wewenang untuk menerapkan aturan syariah. Dalam Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014, sodomi digolongkan sebagai “liwath”, sementara hubungan seks sesama wanita disebut “musahaqah”.

Perbuatan LGBT merupakan salah satu perbuatan yang menyimpang di dalam masyarakat. Menurut Swain and Keith W dalam Annisa dan Junaidi (2020) Lesbian, gay, biseksual dan transgender (LGBT) merupakan sekelompok manusia yang mempunyai kepuasan dalam berhubungan seksual sesama jenis (Gay dan Lesbian) ataupun biseksual. Sedangkan menurut Kertbeny dalam Annisa dan Junaidi (2020) merupakan sosok yang

memunculkan istilah homoseksual pertama kalinya, dan memberikan istilah itu untuk menjelaskan perilaku monoseksual, heteroseksual dan heterogen. Pengelompokan ini memberikan gambaran untuk hubungan seksual terhadap sesama jenis, hubungan seksual dengan sesama jenis maupun berbeda jenis kelamin yang dianggap menyimpang. Oleh karena itu, LGBT merupakan sekelompok orang yang memiliki kepuasan-kepuasan dalam berhubungan seksual baik sesama jenis maupun berbeda jenis kelamin baik berhubungan langsung maupun tidak langsung dan memberikan gambaran dalam berhubungan seksual.

Orientasi seksual dipilih sebagai homoseksual dan biseksual karena sebenarnya adanya perbedaan besar antara gender dan seksualitas. Orientasi seksual dilaporkan terutama dalam ilmu biologis dan psikologis, tetapi juga suatu subjek dalam

antropologi, sejarah maupun dalam hukum (Annisa, 2020:112). Menurut Kartono dalam Annisa dan Junaidi (2020) orientasi seksual sendiri berdasarkan adanya kecenderungan minat seksual seseorang kepada orang lain. Oleh karena itu, orientasi seksual adalah ilmu biologis dan psikologis terutama dalam seksologis tetapi juga sebuah subjek maupun perbedaan besar antara gender dan seksualitas dengan adanya minat seksual kepada orang lain.

Di Kota Pariaman permasalahan LGBT diatur dalam Perda Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Dalam Perda tersebut terdapat dua pasal yang menjelaskan tentang permasalahan LGBT yaitu pasal 24 dan pasal 25. Pada pasal 24 menjelaskan setiap orang dilarang berlaku sebagai waria yang melakukan kegiatan mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, dan pada pasal 25 menjelaskan setiap orang laki-laki dan perempuan dilarang melakukan perbuatan asusila dengan sesama jenis atau melakukan perbuatan yang dimaksud dengan LGBT. Bahkan, dalam upaya memperkuat pelaksanaan Perda ini, pelaku LGBT diberikan denda sebesar Rp. 1 Juta. Hal ini, karena pelaku LGBT dianggap menimbulkan keresahan bagi masyarakat. Inilah, alasan dibentuknya Perda No. 10 Tahun 2018 dalam rangka mengatasi keresahan yang timbul di tengah masyarakat agar perilaku menyimpang tidak tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Biddle dan Thomas dalam Fauzi dan Dewi (2018) membagi peristilahan teori peran

dalam empat golongan, yaitu: a) orang-orang yang mengambil bagian dalam interaksi sosial, b) perilaku yang muncul dalam interaksi sosial tersebut, c) kedudukan orang dalam perilaku, d) kaitan antara orang dan perilaku. Peran merupakan suatu interaksi sosial dalam masyarakat yang menggambarkan harapan-harapan yang menuntun individu untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Dalam konteks kebijakan publik, para aktor dituntut untuk memainkan perilaku yang sesuai dengan peran yang dimilikinya.

Dalam pembuatan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Pariaman melalui beberapa tahapan. Salah satu tahapan itu adalah formulasi kebijakan yang melibatkan aktor kebijakan. Aktor kebijakan tersebut terdiri dari aktor resmi dan aktor tidak resmi. Aktor kebijakan dalam formulasi kebijakan berperan sebagai pelaksana koordinasi terhadap pemangku kepentingan dengan baik yang dilakukan oleh pemerintah selaku aktor resmi. Di samping itu, pemerintah diharapkan mampu menjadi fasilitator terhadap aktor tidak resmi seperti swasta maupun masyarakat dalam mengintegrasikan kepentingan yang ada dalam formulasi kebijakan tersebut, sehingga kedepannya sudah terdapat payung hukum mengenai permasalahan LGBT di Kota Pariaman (Fauzi dan Dewi 2018:360).

Dalam setiap proses pembuatan kebijakan memunculkan berbagai pandangan dari setiap pemilik kepentingan dalam mempengaruhi suatu kebijakan. Menurut Anderson dalam Muadi (2016) formulasi kebijakan dapat

melibatkan berbagai aktor. Aktor-aktor tersebut berasal dari aktor negara maupun aktor non-negara yakni sebagai pembuat kebijakan resmi dan peserta non pemerintahan. Pembuat kebijakan resmi terdiri atas badan legislatif, badan eksekutif, badan administratif serta badan pengadilan. Sedangkan yang termasuk dalam peserta non pemerintahan diantaranya adalah kelompok kepentingan, partai politik, organisasi penelitian, media komunikasi serta individu masyarakat.

Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan baru (Dunn, 1999:6). Dalam prakteknya, formulasi Perda No. 10 Tahun 2018 terutama yang berkaitan dengan masalah LGBT juga tidak terlepas dari ide dan gagasan yang dikemukakan oleh pihak-pihak terkait.

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Menurut pendapat Patton dalam (Ahmadi, 2014, p. 15) metode penelitian kualitatif adalah untuk memahami fenomena yang sedang terjadi secara alamiah (*natural*) dalam keadaan-keadaan yang sedang terjadi secara alamiah. Penelitian kualitatif sangat cocok untuk fenomena-fenomena yang tidak bisa diangkakan, namun dideskripsikan dalam bentuk ucapan.

Lokasi penelitian ini dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu.

Menurut Moleong (2005:128), lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti melakukan penelitian terutama dalam menangkap fenomena atau peristiwa yang sebenarnya terjadi dari objek yang diteliti dalam rangka mendapatkan data-data peneliti yang akurat. Dalam penentuan Lokasi penelitian, Moleong (2005:128) menentukan cara terbaik untuk ditempuh dalam penentuan lapangan penelitian ialah dengan jalan mempertimbangkan teori substantif dan dengan mempelajari serta mendalam fokus serta rumusan masalah penelitian maka dari itu menjajaki lapangan dan mencari kesesuaian dengan kenyataan yang ada dilapangan. Sementara itu keterbatasan geografi dan praktis seperti waktu, biaya, tenaga perlu juga dijadikan pertimbangan dalam penentuan lokasi penelitian. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor DPRD Kota Pariaman

Informan penelitian adalah orang yang ditujukan dan diperlukan untuk memberikan informasi tentang masalah dan situasi yang diteliti (Moleong, 2005). Informan dilakukan dengan cara *purposive sampling*, yaitu menentukan informan dengan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan data secara maksimal (Bungin, 2003, hal. 53). Purposive sampling adalah teknik pengambilan informan yang dipilih dengan sengaja oleh peneliti dengan pertimbangan tertentu. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah dari aktor resmi terdiri dari Ketua Pansus perda nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum(studi kasus LGBT), Fraksi Golongan Karya, Fraksi Nasdem, Fraksi Gerindra, Fraksi

Nurani Pembangunan, Fraksi Bulan Bintang Amanat. Kemudian dari aktor diluar pemerintahan terdiri dari Ketua Karang Taruna Kota Pariaman, Ketua KNPI Kota Pariaman, Ketua LSM Kelurahan Pasir Pariaman serta LKKAM dan Tokoh Masyarakat.

Menurut Lofland dan Lofland dalam Moleong (2005:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh sebagai hasil observasi dan wawancara atau tanya jawab secara langsung dengan pertanya yang sesuai dengan informan yang terkait. Data primer penulis dapat dari informasi kunci yaitu pangsus perumusan kebijakan dengan mengajukan berbagai pertanyaan. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi dokumentasi atau sumber sekunder dari data yang kita butuhkan. Uji keabsahan data menggunakan teknik triangulasi dan menggunakan bahan referensi. Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis melalui tahap reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

##### Latar belakang munculnya Perda Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman Dan Ketertiban Umum

Berdasarkan Pasal 24 dan Pasal 25 Perda Nomor 10 tahun 2018 ditetapkan bahwa ada kebijakan yang mengatur permasalahan LGBT di Kota Pariaman berupa larangan kegiatan di tempat umum yang dapat meresahkan masyarakat. Apabila ditemui kegiatan LGBT tersebut akan

diberikan sanksi. Perda ini bertujuan menciptakan masyarakat yang tentram dan tertib di lingkungan masyarakat agar tidak muncul permasalahan yang dapat meresahkan masyarakat, termasuk salah satunya permasalahan LGBT.

Berdasarkan temuan di lapangan sebelum Perda mengenai permasalahan LGBT ini ditetapkan terdapat banyak kasus yang ditemukan oleh masyarakat maupun pihak Satpol PP kegiatan dan perbuatan yang berkaitan dengan LGBT. Misalnya, kasus ditemukan ASN di tempat gym yang sedang melakukan perbuatan LGBT tersebut. Kemudian ditemukan juga grup *whatsapp* yang didalamnya ada pembahasan dan tindakan LGBT oleh anak-anak sekolah atau masih dibawah umur dan adanya kasus perbuatan LGBT di sepanjang pantai dalam waktu tertentu. Apalagi tingginya angka LGBT di Kota Pariaman yang menempati posisi ketiga di Sumatera Barat. Beberapa kasus inilah yang menjadi latar belakang ide pembuatan perda yang mengatur perbuatan LGBT di Kota Pariaman.

Formulasi kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari Negara maupun aktor non-negara atau yang disebut oleh Anderson dalam (Wahab, 2005) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*). Dalam konteks perumusan kebijakan, latar belakang perumusan kebijakan dapat dilihat dari ide dan gagasan aktor kebijakan yang terlibat. Latar belakang ide dan gagasan permasalahan LGBT dalam

Perda Nomor 10 tahun 2018 dapat dilihat dari ide dan gagasan masing-masing aktor kebijakan yang terlibat dalam formulasi perda tersebut, baik dari aktor resmi yaitu masing-masing fraksi yang ada di DPRD Kota Pariaman dan aktor tidak resmi melalui tokoh masyarakat dan adat, Ketua LSM Kelurahan Pasir, Ketua KNPI Kota Pariaman dan Ketua Karang Taruna Kota Pariaman.

*Pertama*, latar belakang munculnya ide mengenai permasalahan LGBT dalam perda nomor 10 tahun 2018 adalah banyaknya kasus LGBT di Kota Pariaman telah menimbulkan keresahan di tengah masyarakat. Misalnya, banyak pelaku LGBT ditemukan di jalanan dan tempat umum. Permasalahan ini mendorong pemerintah Kota Pariaman mengusulkan kepada DPRD Kota Pariaman untuk meninandaklanjutnya dalam bentuk peraturan tertentu. Langkah awal ini dilakukan dengan cara mengundang tokoh-tokoh masyarakat untuk membahas secara bersama-sama. *Kedua*, latar belakang munculnya ide mengenai permasalahan LGBT dalam Perda adalah karena LGBT dianggap sebagai permasalahan serius yang dapat merusak generasi muda selanjutnya. Bahkan belum ada peraturan yang dijadikan rujukan atau acuan untuk memberikan sanksi bagi mereka. Misalnya, Satpol PP ingin menindak atau memberi sanksi kepada pelaku LGBT, tapi karena belum ada payung hukumnya mereka tidak bisa melakukannya.

*Ketiga*, latar belakang munculnya ide mengenai permasalahan LGBT dalam Perda nomor 10 tahun 2018 yaitu mulai banyaknya ditemukan

pelaku LGBT di pusat-pusat keramaian. Misalnya, di sekitar Pantai Gandoriah sampai Pantai Cermin. Menurut masyarakat semakin banyaknya jumlah LGBT yang ditemukan pada tempat-tempat keramaian itu menimbulkan keresahan. Untuk itu, sebagian masyarakat melaporkan itu ke anggota DPRD Kota Pariaman sehingga muncullah inisiatif untuk membahas lebih jauh ke dalam perda.

*Keempat*, latar belakang munculnya ide mengenai permasalahan LGBT dalam Perda tersebut karena munculnya kekhawatiran dari sebagian masyarakat terhadap perilaku LGBT. Dimana mereka secara terang-terangan melakukan tindakan berhubungan sesama jenis yang tidak sesuai dengan norma-norma masyarakat di tempat keramaian.

*Kelima*, yaitu tingginya angka LGBT di Kota Pariaman berdasarkan survey yang dilakukan oleh lembaga. Sehingga mendorong pemerintah untuk segera melahirkan kebijakan yang dapat mengatasi LGBT tersebut. *Keenam*, latar belakang munculnya ide mengenai permasalahan LGBT dalam Perda sebagai antisipasi untuk masuknya pelaku LGBT ke Kota Pariaman. Seperti, adanya kedatangan wisatawan ke Kota Pariaman yang bertindak sebagai pelaku LGBT yang dapat menjerumuskan masyarakat kota pada perilaku yang tidak baik.

Dalam penerapan kebijakan ini sebenarnya sudah dapat memberikan efek yang cukup baik dengan keberadaan pelaku LGBT di depan umum atau di tengah masyarakat. Keberadaan mereka yang biasanya terang-terangan di sepanjang pantai maupun di salon-salon untuk saat ini

sudah hampir tidak ditemukan lagi. Hal ini sesuai dengan tujuan dari perda dalam mengatasi keresahan di tengah masyarakat, maka dimasukkan permasalahan LGBT ke dalam perda trantibmum. Karena substansi dari perda trantibmum tersebut adalah selama tindakan yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban di depan umum.

Meskipun begitu ini belum dapat menjadi indikator keberhasilan dalam mengatasi pelaku LGBT di Kota Pariaman. Pemerintah seharusnya juga harus memperhatikan upaya-upaya pengobatan dan pencari solusi bagi pelaku LGBT. Diantara pelaku LGBT ini banyak yang menjadi korban selain kelainan atau penyakit. Hal ini tentunya harus memberikan perhatian khusus bagi pemerintah maupun pembuat kebijakan lainnya dalam menangani permasalahan LGBT di Kota Pariaman.

Dibandingkan dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Annisa dan Junaidi (2020) dengan judul "Peran Pemerintah dalam Menanggulangi LGBT di Kota Payakumbuh. Menurut Annisa dan Junaidi (2020), peran yang dilakukan oleh pemerintah Kota Payakumbuh dalam menanggulangi LGBT belum berjalan sebagaimana mestinya karena masih belum efektifnya tindakan yang dilakukan dalam menanggulangi LGBT.

Perda nomor 12 tahun 2016 tentang penyakit masyarakat dan maksiat Kota Payakumbuh masih belum berjalan sebagaimana mestinya karena masih banyak terkendala beberapa masalah. Perda nomor 12 tahun 2016 tentang penyakit masyarakat dan maksiat Kota

Payakumbuh belum memuat pasal tentang LGBT.

Berdasarkan penjelasan di atas, peranan aktor sangat menentukan formulasi kebijakan. Melalui gagasan dan ide yang dibangun aktor kebijakan dapat diketahui *self concepts*, gagasan, dukungan dan mobilisasi dukungan aktor terhadap suatu kebijakan. Bahkan keterlibatan aktor dalam kebijakan juga termasuk dalam struktur dari subsistem kebijakan adalah sebaran ide-ide yang ada dalam aktor-aktor yang ditemui dalam kebijakan (Yusran. R, 2007). Penelitian ini memiliki kesignifikansi dengan penelitian yang dilakukan Olivia A. dan Indrawadi. J.(2020). Dengan memahami *self concepts* suatu kebijakan melalui peran dan gagasan aktor dapat dijadikan sebagai alternatif pemecahan masalah implementasi kebijakan terutama dalam mengatasi masalah LGBT.

#### **KESIMPULAN**

Pada dasarnya Perda Kota Pariaman nomor 10 tahun 2018 dibuat untuk melindungi generasi muda dari bahaya dampak LGBT ini di masa yang akan datang. Namun demikian latar belakang ide kebijakan mengenai permasalahan LGBT dalam melakukan upaya pencegahan tentunya harus dilaksanakan dengan semaksimal mungkin, agar kebijakan yang dibuat dapat memberikan dampak yang dalam melindungi generasi muda dan menciptakan ketentraman dan ketertiban di masyarakat. Kemudian dalam aspek pemulihan terhadap pelaku LGBT ini juga ikut di pikirkan oleh pemerintah, karena tidak sedikit dari pelaku LGBT menjadi korban yang juga ingin sembuh dari penyakit atau perilaku tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi, R. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Bungin, B. (2003). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University
- Fauzi, Achmad Nur dan Dewi Rostyaningsih. (2018). *Analisis Peran Aktor dalam Formulasi Kebijakan Semarang Smart City*. *Jurnal of Public Policy and Management*. Review 7 (4), 356-374
- Moleong, L. J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Olivia Annisa, Junaidi. (2020). *Peran Pemerintah dalam Menanggulangi LGBT di Kota Payakumbuh*. *Jurnal of Civic Education*. Vol. 3. No. 1
- Peraturan daerah Kota Pariaman nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum
- Sholih Muadi, d. (2016). *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*. *Jurnal Review Politik*, 195-224
- Wahab, A. (2005). *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Yusran. R. (2007). *Peranan Argumentative Turn dalam Kebijakan Publik: Studi tentang Dinamika Kebijakan Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau*. *Jurnal Demokrasi*. Vol. 6. No. 1.
- <http://103.216.87.80/index.php/jd/article/view/1130>
- [http://id.m.wikipedia.org/wiki/Hak\\_LGBT\\_di\\_Aceh](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Hak_LGBT_di_Aceh)