

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Bogor merupakan Kota yang heterogen dengan keberagaman suku, ras, dan agama bahkan banyak orang luar negeri juga tinggal di Bogor. Hal tersebut karena Bogor adalah salah satu Kota penyangga Ibu Kota maka tak jarang orang dari luar Bogor dan luar negeri ikut tinggal di Bogor dan juga membawa budayanya ke Bogor. Begitupun halnya dengan budaya barat yang sebenarnya tidak sesuai dengan hukum maupun norma yang berlaku di Indonesia ini khususnya di Kota Bogor. Maka masyarakat memberikan partisipasi politiknya untuk dapat mempengaruhi suatu kebijakan pemerintah melalui aksi demonstrasi massa yang terjadi pada tahun 2018 silam, untuk menghentikan penyebaran paham perilaku penyimpangan seksual. Diskursus ini menjadi menarik bagi penulis untuk dijadikan sebuah penelitian skripsi, sehingga dapat mengungkap bagaimana proses yang terjadi, baik juga ditinjau dari konflik kepentingan yang ada dari Partai dan golongan tertentu yang ada di Parlemen.

Pada faktanya perilaku penyimpangan seksual secara terbuka dan frontal yang diarahkan kepada suatu kaum penyuka sesama jenis atau dewasa ini kita kenal dengan istilah LGBT telah berkembang dari masa ke masa dan terus eksis hingga hari ini. Perilaku yang umumnya tidak dapat diterima oleh masyarakat Indonesia yang memiliki budaya dan adat istiadat serta norma agama yang sangat kental itu membuat keresahan di tengah masyarakat yang menganggap

bahwa hal tersebut adalah masalah yang harus segera ditanggulangi bersama bukan hanya pemerintah saja, maka tidak jarang para kaum LGBT malah mendapatkan persekusi yang seharusnya tidak mereka terima sebagai seorang manusia yang merdeka dan memiliki hak yang sama sebagai insan Tuhan, selain itu sebagai rakyat Indonesia mereka juga berhak untuk bisa hidup tenang dan damai tanpa perlu khawatir akan ancaman tertentu dan itu merupakan tanggung jawab dari negara untuk memberikan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia melalui suatu produk politik atau produk kebijakan.

Pada masa globalisasi saat ini, perjuangan kaum LGBT terbilang sangat *massive* dan sangat lihai dalam berpolitik dan propaganda, hingga hal ini menjalar ke dunia olahraga dimana banyak klub Sepak Bola Eropa menggunakan bendera pelangi yang mana itu merupakan sebuah lambang dari pergerakan kaum LGBT di atribut klub yang bisa dilihat publik seperti ban kapten, bendera *corner*, hingga logo club. Memang bicara Eropa dalam konteks perkembangan LGBT yang sangat *massive* tentu menjadi lumrah karena budaya masyarakat dan budaya politik disana sangat mendukung kebebasan berpendapat yang sesuai dengan kaidah liberalisme. Berbicara mengenai LGBT di Indonesia tentu sangat ditentang keras oleh masyarakat, khususnya Kota Bogor. Tidak adanya Perda yang mengatur atau peraturan sejenisnya akan membuat masyarakat semakin resah dan dapat menjadi sebuah ancaman serius bagi generasi, produk politik yang dibuat atas kehendak rakyat tentu akan lebih dapat dengan mudah diterima dan dilaksanakan dengan baik oleh rakyat itu sendiri.

Kota Bogor menjadi salah satu tempat yang sempat sering terdengar dikalangan masyarakat sebagai Kota dengan penyebaran paham LGBT yang cukup kencang. Hal tersebut menimbulkan stigma dan julukan kepada Kota Bogor dikalangan anak muda dengan sebutan “Bogay” yang merupakan akronim dari “Bogor Gay”. Hal tersebut bukanlah suatu keanehan karena tercatat ada cukup banyak kasus yang berkaitan dengan penyimpangan perilaku seksual di Kota Bogor, dengan adanya data yang mencatat peningkatan jumlah LGBT dari tahun 2017 hingga tahun 2019. Data mencatat ada sekitar 4164 orang pada 2017, kemudian bertambah menjadi sebanyak 4610 orang pada tahun 2018, dan jumlahnya semakin meningkat menjadi 4928 pada tahun 2019 yang memiliki perilaku penyimpangan seksual LGBT<sup>1</sup>. Kasus tersebut tentunya menjadi landasan berpikir bagi para legislator bersama eksekutif untuk melancarkan tindakan yang bertujuan untuk menurunkan angka tersebut dengan membuat Perda Kota Bogor No. 10 Tahun 2021 yang dianggap para aktivis gender memiliki beberapa pasal yang bermasalah dan dapat menimbulkan persekusi-persekusi kepada mereka yang diklasifikasikan sebagai seorang LGBT.

Menanggapi hal tersebut Pemerintah Kota Bogor menerbitkan produk hukum yaitu berupa Peraturan Daerah Kota Bogor No. 10 Tahun 2021 tentang pencegahan dan penanggulangan perilaku penyimpangan seksual yang diharapkan akan menjadi sebuah obat bagi kegaduhan yang terjadi di tengah masyarakat Kota Bogor yang sangat reaksioner terhadap fenomena meningkat

---

<sup>1</sup> <https://wartakota.tribunnews.com/2021/01/19/sejak-2017-hingga-2019-jumlah-pelaku-penyimpangan-seksual-lgbt-di-kota-bogor-terus-meningkat>, diakses pada 14 Oktober 2022.

pesatnya pertumbuhan kuantitas penyintas orientasi seks yang dianggap menyimpang karena menyukai sesama jenis (kaum LGBT).

Sejak awal proses pembuatannya, Perda ini menjadi perdebatan di parlemen karena dianggap terlalu invasif terhadap suatu individu. PKS dan Nasdem menjadi partai pengusulnya, dengan Nasdem memimpin pembentukan Perda melalui Ketua Pansus (Panitia Khusus) dari partai tersebut, yang kemudian diikuti oleh partai lain. PKS, sebagai partai terkuat di parlemen dengan 10 kursi di DPRD, dan menguasai kursi Ketua DPRD Kota Bogor serta beberapa posisi strategis lainnya, yang kemudian memiliki cukup kekuatan dan legitimasi untuk mendorong pengesahan Perda ini bersama Walikota. Pada awalnya Bima Arya selaku Walikota Kota Bogor memang berjanji akan membuat suatu kebijakan yang terkait dengan LGBT tersebut namun tak kunjung terealisasi dengan karena khawatir nantinya Perda tersebut akan menyebabkan permasalahan baru, namun dipertengahan jalan Wali Kota bersama DPRD Kota Bogor berjalan bersama untuk membuat suatu kebijakan yang dapat menanggulangi LGBT di Kota Bogor dan hingga akhirnya Rancangan Peraturan Daerah tersebut telah sah menjadi Peraturan Daerah yang kemudian wajib dipatuhi oleh seluruh masyarakat Kota Bogor. Walaupun telah sah menjadi suatu produk Peraturan Daerah, bukan berarti tindak lanjut dari penanggulangan perilaku penyimpangan ini akan berhenti sampai disitu saja karena adanya segelintir kelompok masyarakat yang menolak adanya Perda tersebut sebagai bentuk dari proses politik yang berdinamika guna mengimplementasikan aspek demokrasi dalam pembuatan suatu peraturan kebijakan publik.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Hak Keberagaman Gender dan Seksual (Kami Berani) yang terdiri dari Arus Pelangi, ASEAN SOGIE Caucus, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Masyarakat, PKBI, SGRC Indonesia, Serikat Jurnalis untuk Keberagaman (SEJUK), Sanggar SWARA dan Human Rights Working Group (HRWG) bersama dengan 140 organisasi masyarakat sipil lainnya, secara bersama-sama menyatakan ketidakpuasan mereka terhadap dibentuknya Peraturan Daerah Kota Bogor No. 10 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Perilaku Penyimpangan Seksual.

Koalisi tersebut mempertanyakan pasal 6 di Bab III karena secara jelas menyebutkan bahwa kelompok dan perilaku yang dimaksud adalah homoseksual, lesbian, dan waria. Menurut koalisi ini, Perda ini tidak sesuai dengan Pedoman Penggolongan dan Diagnosis Gangguan Jiwa (PPDGJ) III Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, yang dalam poin F66 menyatakan bahwa *“orientasi seksual sendiri jangan dianggap sebagai sebuah gangguan”*. Kemudian, koalisi ini berpendapat bahwa Perda ini melanggar hak asasi manusia bagi warga negara tertentu dan berpotensi merusak martabat, kehormatan, dan rasa aman mereka. Perda ini dapat berdampak negative pada beberapa hak kelompok tertentu, termasuk:<sup>2</sup>

1. Dampak kekerasan psikis dan tertutupnya akses kesehatan

---

<sup>2</sup> <https://ylbhi.or.id/informasi/siaran-pers/pernyataan-sikap-koalisi-kami-berani-peraturan-daerah-kota-bogor-no-10-tahun-2021-pelanggaran-hak-asasi-manusia/>, diakses pada 14 Oktober 2022.

Perda menjadi suatu legitimasi untuk dapat mendiskriminasi para kelompok LGBT sebagai kelompok yang dapat diobati melalui rehabilitasi dan penanggulangan. Tenaga kesehatan, penyedia layanan kesehatan, pejabat setempat, dan masyarakat umum dapat mengirim individu, baik keluarga maupun anggota masyarakat, ke pusat rehabilitasi. Peraturan ini juga bertentangan dengan komitmen Pemerintah Indonesia untuk mencabut segala peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang diskriminatif terhadap penyintas HIV dan kelompok populasi kunci, sebagaimana diatur dalam Deklarasi Politik Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang HIV/AIDS tahun 2021. Perda tersebut dianggap akan menjadi penghambat terhadap HIV Kekebalan manusia menuju Indonesia bebas AIDS pada tahun 2030.

2. Dampak kekerasan bernuansa terapi konversi/upaya korektif

Pasal 9, 12, 15 dan 18 secara khusus menyatakan bahwa rehabilitasi merupakan salah satu cara pencegahan dan pengobatan yang digunakan. Hal ini kemungkinan akan menyebabkan peningkatan jumlah kegiatan pemaksaan untuk mengubah orientasi seksual dan identitas gender seseorang.

3. Dampak kekerasan fisik (penangkapan sewenang-wenang)

Kurangnya payung hukum anti-diskriminasi yang melindungi kelompok LGBT telah menghalangi orang untuk mengakses keadilan ketika mereka mengalami kekerasan, diskriminasi, dan pengusiran dari rumah mereka, dan peraturan daerah memperkuat tindakan ini. Sebagai bentuk pencegahan,

penangkapan dan penganiayaan sewenang-wenang semakin marak di Bogor terhadap minoritas seksual dan gender.

#### 4. Dampak informasi yang keliru terkait minoritas seksual dan gender

Pada Pasal 15 menyebutkan bahwa salah satu langkah yang akan dilakukan untuk pencegahan adalah melalui pendidikan dan penyebaran informasi mengenai 15 kelompok dan perilaku yang tercantum dalam Pasal 6. Tindakan ini berpeluang meningkatkan *miss* informasi tentang orientasi seksual dan identitas gender yang berpotensi meningkatkan kebencian dan penolakan.

#### 5. Dampak kehilangan sumber ekonomi

Perda tersebut akan menutup akses langsung bagi kaum LGBT untuk bekerja dan mendapatkan sumber pendapatan harian karena stigma dan klasifikasi yang coba dibangun lewat Perda tersebut akan membangun *resilience* kolektif di masyarakat bahwasanya LGBT harus dijauhi sehingga akan menjadi sulit bagi para LGBT untuk bisa mendapatkan pekerjaan, mendapatkan pekerjaan yang layak dan mensejahterakan kehidupannya secara mandiri.

Indonesia adalah negara demokratis yang memberikan kesempatan pada rakyatnya untuk menyatakan pendapat mengenai kebijakan pemerintah. Namun, Hatta berpendapat bahwa demokrasi berarti kebebasan berpendapat yang harus bertanggung jawab, sehingga tidak semua pendapat rakyat akan diterima, terutama jika bertentangan dengan budaya dan nilai-nilai Bangsa Indonesia. Jika

semua pendapat rakyat diakomodir tanpa penyaringan, maka situasi di Indonesia dapat menjadi kacau dan demokrasi yang diinginkan tidak dapat berjalan.

Oleh karena itu , penting bagi rakyat untuk memiliki kebijaksanaan dalam bertindak dan menyuarakan hak demokrasinya. Di Indonesia, dengan adanya sila pertama yaitu “KeTuhanan yang Maha Esa”, jelas menolak adanya LGBT karena dalam semua agama, perilaku seksual yang menyimpang tidak dapat diterima. Harus ada pemahaman tentang benar dan salah, tidak boleh mengubah yang salah menjadi benar hanya demi kepentingan beberapa golongan saja. Kultur masyarakat Indonesia yang berbeda dengan Amerika juga tidak mendukung perilaku seksual yang menyimpang, sehingga menuntut perjuangan yang mungkin memakan waktu yang lama atau bahkan mungkin tidak berhasil. Karena mayoritas masyarakat Indonesia kemungkinan besar akan menolak perilaku seksual yang dianggap menyimpang tersebut.

Hari ini Perda tersebut masih menjadi bahan perdebatan yang berisikan pro dan kontra antara pemerintah dan masyarakat serta para aktivis pro keberagaman gender, tentunya akan sangat menarik apabila kita bisa meneliti lebih dalam bagaimana Perda tersebut dibuat, karena pada kenyataannya hari ini Perda tersebut malah menjadi polemik di masyarakat. Dalam teori sistem politik menurut Easton, terdapat konsep input – proses – output yang juga dapat diartikan sebagai tesis – antithesis – sintesis dalam pembuatan kebijakan atau produk politik. Oleh karena itu, Perda yang saat ini telah diimplementasikan kepada masyarakat dapat kembali menjadi masukan atau input serta sintesis dalam proses pembuatan Raperda berikutnya. Penting untuk melibatkan

masyarakat dalam proses kebijakan agar apa yang dihasilkan sejalan dengan keinginan hati masyarakat, bukan hanya melayani kepentingan partai politik atau kelompok tertentu saja.

## 1.2 Rumusan Masalah

Perda No. 10 Tahun 2021, yang saat ini menjadi perdebatan di masyarakat kota Bogor, telah menyebabkan dinamika politik yang menjadi bagian dari proses pembuatan kebijakan. Peraturan Daerah yang disahkan di akhir tahun sebelumnya, mendapatkan penolakan dari kelompok aktivis KAMI BERANI yang menentang keberadaannya karena mereka berpendapat bahwa hal itu dapat mengakibatkan persekusi terhadap individu yang dianggap sebagai LGBT. Perda tersebut awalnya muncul karena adanya kekhawatiran akan meningkatnya jumlah kasus LGBT di Kota Bogor dari tahun ke tahun. Pemerintah coba untuk memperbaiki situasi ini dengan menciptakan Perda sebagai upaya untuk mengurangi perilaku seksual yang dianggap menyimpang, dengan harapan dapat melindungi masyarakat Kota Bogor dari hal tersebut.

Sistem demokrasi di Indonesia pun memberikan memberikan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan pendapatnya mengenai kebijakan-kebijakan yang dibuat. Namun, perlu diingat bahwa demokrasi bukan berarti segala pendapat akan secara otomatis diterima dan kemudian diakomodir oleh pemerintah. Jika hal ini terjadi, dapat menyebabkan ketidakstabilan dalam sebuah negara. Demokrasi seharusnya merupakan suatu proses kebebasan berpendapat yang harus bisa dipertanggung jawabkan. Oleh karena itu, tidak

semua pendapat akan diterima, karena tentu semua individu punya pemikiran yang berbeda dan dan tidak semua bisa diakomodir secara langsung.

Proses pembuatan aturan dalam sebuah negara mencerminkan dinamika demokrasi, dimana pemerintah sebagai pembuat kebijakan melihat Perda sebagai solusi untuk mengatasi masalah yang ada. Meskipun demikian, terdapat beberapa kelompok masyarakat yang tidak setuju dengan kehadiran Perda tersebut, sementara kelompok lainnya mendukungnya. Oleh karena itu, penelitian terkait proses pembuatan Perda tersebut di dalam Parlemen akan menjadi sangat menarik, melalui diskusi dan dinamika yang terjadi selama proses transformasi Raperda menjadi Perda di tingkat pemerintahan, khususnya DPRD Kota Bogor. Agar dapat menemukan kesimpulan atau konklusi yang terjadi saat itu, sehingga bisa kita dapati fakta dan konflik kepentingan sebenarnya dibalik pembuatan Peraturan Daerah tersebut yang mana hari ini dipermasalahkan oleh sebagian kelompok dan golongan.

Maka dengan latar belakang penelitian dan rumusan masalah sebagaimana yang telah dipaparkan oleh penulis maka akan menarik apabila membuat pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana proses pembuatan dan dinamika Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Perilaku Penyimpangan Seksual?
- b. Apa dan bagaimana+- konflik kepentingan yang coba diupayakan dibalik suatu proses pembuatan Peraturan Daerah tersebut dari golongan tertentu di dalam Parlemen?

### 1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui alasan mengapa terdapat penolakan dan konflik kepentingan yang terjadi dibalik adanya Perda tersebut.
2. Memperoleh gelar S.Sos pada Program Studi Ilmu Politik di Universitas Nasional.

### 1.4 Manfaat

#### a. Bagi Penulis

- 1) Mengembangkan kemampuan berpikir dan analisis yang kritis.
- 2) Memperoleh pengalaman dan wawasan terhadap proses pembuatan suatu kebijakan politik terutama isu terkait penyimpangan seksual
- 3) Melatih kemampuan menulis untuk menyusun Skripsi dan melakukan penelitian.

#### b. Bagi Univeritas

- 1) Universitas dapat melahirkan lulusan mahasiswa/i terbaik yang mampu berpikir kritis dan konstruktif
- 2) Dapat mengetahui kesesuaian antara kurikulum yang diterapkan dengan realitas politik

3) Dapat menjadikan bahan evaluasi pencapaian kinerja program studi.

c. Bagi Mahasiswa

Dapat menjadi referensi penulisan Skripsi mahasiswa yang mengambil tema penelitian yang serupa dengan penulis.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan proposal skripsi umumnya terdiri dari 3 bab terkait. Sistematika dalam penulisan proposal skripsi memberikan gambaran dan cara berpikir penelitian. Berikut adalah penjelasan dari setiap bab yang dapat dijelaskan:

a. Bab I : Pendahuluan

Merupakan bab pertama yang disusun oleh penulis dengan menjelaskan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat sehingga penelitian dapat dibawa ke tahap yang lebih lanjut.

b. Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini adalah bab kedua yang akan menjadi dasar analisis untuk digunakan sebagai pisau berpikir penulis untuk menyimpulkan suatu penelitian ilmiah yang berkaitan dengan tema yang diangkat oleh penulis, bab ini terdiri dari kajian terdahulu dan kerangka teori.

c. Bab III : Metode Penelitian

Dalam bab ini yang berisikan pendekatan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data yang mana akan membantu penulis untuk dapat

mengumpulkan data penelitian yang obyektif guna menunjang analisa penulis pada penelitian kali ini.

d. Bab IV : Gambaran Umum

Dalam bab ini akan menjelaskan secara umum mengenai sejarah dan profil Kota Bogor dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bogor.

e. Bab V : Pembahasan

Dalam bab ini akan membahas mengenai temuan-temuan peneliti saat melakukan penelitian dan observasi, serta menganalisa hasil dari penelitian yang sudah didapatkan oleh penulis saat melakukan wawancara dan observasi penelitian.

f. Bab VI : Penutup

Dalam bab ini akan memberikan kesimpulan dan saran dari analisis dan pembahasan penelitian, sehingga dapat ter-elaborasi dengan baik dan menjadi saran bagi perkembangan Perda tersebut.

