

**PERANAN AKTOR DALAM FORMULASI PERATURAN DAERAH
KOTA PARIAMAN NOMOR 10 TAHUN 2018 TENTANG
KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM
(Studi Kasus LGBT)**

SKRIPSI

*Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana
Administrasi Publik (S.AP)*



Oleh
RUDY EFENDI
16042178/2016

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2020**

PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

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

Nama : Rudy Efendi

NIM/TM : 16042178/2016

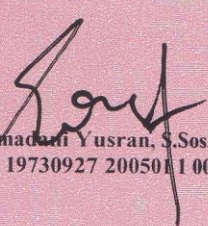
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Jurusan : Ilmu Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 13 Oktober 2020

Disetujui oleh:
Pembimbing


Rahmadani Yusran, S.Sos., M.Si
NIP. 19730927 200501 1 004

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan Lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi

Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Padang

Pada hari Selasa, 13 Oktober 2020 Pukul 14.00 WIB s/d 16.30 WIB

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

Nama : Rudy Efendi
NIM/TM : 16042178/2016
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 13 Oktober 2020

Tim Penguji

Nama	
1. Ketua	Rahmadani Yusran, S.Sos., M.Si
2. Anggota	Afriva Khaidir, SH., M.Hum, MAPA, Ph.D
3. Anggota	Nora Eka Putri, S.IP., M.Si

Tanda Tangan

1.
2.
3.



Mengetahui
Dekan FIS UNP




Dr. Siti Fatimah, M. Pd., M.Hum
NIP.19610218 198403 2 001

SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rudy Efendi
Tempat/Tanggal Lahir : Pariaman/ 23 Mei 1997
NIM/TM : 16042178/ 2016
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul "Peranan Aktor Dalam Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT)" adalah benar dan merupakan karya asli saya, kecuali kutipan yang disebutkan sumbernya, apabila ada kesalahan dan kekeliruan dalam skripsi ini, sepenuhnya merupakan tanggung jawab saya sebagai penulisnya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Padang, 13 Oktober 2020

Saya yang menyatakan,



Rudy Efendi

16042178/2016

ABSTRAK

RUDY EFENDI: NIM 2016/16042178, Peranan Aktor Dalam Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT)

Penelitian ini bertujuan menjelaskan Peranan Aktor Dalam Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT). Latar belakang penelitian ini karena banyaknya kasus LGBT yang ada di Kota Pariaman yakni, kasus oknum ASN yang terciduk di salah satu tempat kebugaran dengan mahasiswa sesama jenis, kasus oknum ASN diciduk melakukan tindakan mesum sesama jenis di sebuah rumah dinas, kasus adanya video musik yang bemuatan LGBT yang meresahkan warga Kota Pariaman, dan kasus grup WhatsApp pelajar yang bermuatan pergaulan bebas dan penyimpangan seksual sesama jenis. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah apa latar belakang munculnya ide kebijakan yang mengatur permasalahan LGBT melalui Perda Nomor 10 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum dan bagaimanakah keterlibatan aktor dalam formulasi Perda Nomor 10 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT).

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Pemilihan informan dilakukan dengan cara *Purposive Sampling*. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi dan dokumentasi, untuk analisa data dilakukan dengan cara pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Kemudian data ini diuji keabsahannya dengan *Triangulasi Sumber* yang kemudian dianalisa dengan teknik analisis data. Penjelasan mengenai peranan aktor dalam formulasi peraturan daerah Kota Pariaman nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum (studi kasus LGBT) peneliti menggunakan teori dari Charles Lindblom, bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi diri.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Keterlibatan setiap aktor dalam melihat fenomena LGBT mendorong mereka dalam menciptakan sebuah perda yang dapat melindungi generasi muda dan keresahan masyarakat. Pemerintah bersama lembaga legislatif selaku aktor resmi dalam membuat suatu perda melakukan koordinasi yang baik dengan LSM yang ada baik itu dari kalangan masyarakat, tokoh pemuda dan tokoh adat sebagai aktor tidak resmi. Peran aktor kebijakan sangat penting dalam formulasi kebijakan agar tidak terjadi gesekan di tengah masyarakat.

Keyword :Aktor Kebijakan, Formulasi, Latar Belakang Ide

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'alamiin, segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, atas berkat, rahmat dan hidayahnya, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Peranan Aktor Dalam Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT)”**. Penelitian ini bertujuan untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik pada program studi strata satu Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Selama penulisan skripsi ini, penulis telah banyak mendapatkan bantuan baik berupa sumbangan pemikiran maupun tenaga yang tak ternilai harganya dari berbagai pihak. Dengan terselesaikannya skripsi ini, merupakan salah satu wujud perjuangan terbaik yang penulis persembahkan kepada kedua orang tua tercinta atas segala doa, kasih sayang, semangat, dorongan dan pengorbanan di setiap hela nafas dan tetesan keringat yang dikeluarkan untuk mendidik dan membesarkan penulis. Pada kesempatan ini diperkenankan penulis mengucapkan rasa homat dan terimakasih kepada :

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan nikmat berupa kesehatan dan kesempatan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar.
2. Kedua Orang Tua serta Keluarga Besar yang telah memberikan dukungan secara moril maupun materil sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

3. Ibu Dr. Siti Fatimah, M.Pd., M.Hum selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial.
4. Bapak Afriva Khaidir, SH., M.Hum., MAPA., Ph.D selaku Wakil Dekan I Fakultas Ilmu Sosial.
5. Bapak Dr. Ahmad Rivauzi, S.Pdi, M.A selaku Wakil Dekan II Fakultas Ilmu Sosial.
6. Bapak Dr. Yudi Antomi, M.Si selaku Wakil Dekan III Fakultas Ilmu Sosial.
7. Bapak Aldri Frinaldi, SH., M.Hum., Ph.D selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
8. Bapak Drs. Karjuni Dt, Maani, M.Si selaku Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Negara.
9. Bapak Rahmadani Yusran, S.Sos, M.Si selaku dosen pembimbing skripsi yang selalu membimbing dan memberikan masukan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
10. Bapak Afriva Khaidir, SH., M.Hum., MAPA., Ph.D selaku dosen penguji I saat sidang seminar proposal dan ujian akhir skripsi.
11. Ibu Nora Eka Putri, S.IP, M.Si selaku dosen penguji II saat sidang seminar proposal dan ujian akhir skripsi.
12. Dosen-dosen dan staf Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
13. Ibu Fitri Nora, A.Md selaku Ketua DPRD Kota Pariaman.
14. Pansus Perda Kota Pariaman yang memformulasikan Perda mengenai permasalahan LGBT.

15. Aktor-aktor Non Pemerintahan (aktor tidak resmi) selaku aktor formulasi dalam Perda yang membahas permasalahan LGBT.
16. Kawan-kawan seperbimbingan yang saling menyemangati.
17. Kawan-kawan angkatan 2016, senior dan junior mahasiswa Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang.

Penulis menyadari tidak ada gading yang tak retak begitu pula dengan penulisan skripsi ini, yang masih jauh dari kata sempurna. Untuk itu, dengan kerendahaan hati demi kesempurnaan penulisan skripsi ini, penulis mohon kritik dan saran yang bersifat membangun dari berbagai pihak. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak terutama bagi penulis atas perhatiannya penulis ucapkan terimakasih.

Padang, Oktober 2020

Rudy Efendi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

ABSTRAK i

KATA PENGANTAR..... ii

DAFTAR ISI..... v

DAFTAR TABEL vii

DAFTAR GAMBAR..... viii

DAFTAR LAMPIRAN ix

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1

B. Identifikasi Masalah 15

C. Rumusan Masalah 15

D. Tujuan Penelitian 16

E. Manfaat Penelitian..... 16

BAB II KAJIAN TEORI 18

A. KajianTeori 18

1. Konsep Kebijakan Publik..... 18

2. Konsep Formulasi Kebijakan Publik..... 25

3. Konsep Aktor Perumusan Kebijakan Publik..... 36

4. Konsep LGBT 42

B. Penelitian yang Relevan 47

C. Kerangka Konseptual 54

BAB III METODE PENELITIAN 58

A. Jenis Penelitian..... 58

B. Fokus Penelitian 58

C. Lokasi Penelitian 59

D. Informan Penelitian	60
E. Jenis dan Sumber Data	61
F. Teknik dan Alat Pengumpul Data.....	61
G. Uji Keabsahan Data.....	63
H. Teknol Analisis Data	64
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	66
A. Temuan Umum	66
B. Temuan Khusus.....	76
C. Pembahasan	95
BAB V KESIMPULAN	103
A. Kesimpulan	103
B. Saran	104
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Aktor Kebijakan Publik di Indonesia	41
Tabel 3.1 Informan Penelitian	60

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Konseptual Penelitian.....	57
Gambar 4.1 Sosialisasi Karang Taruna Ke Sekolah-sekolah	

DAFTAR LAMPIRAN

Pedoman Wawancara

Dokumentasi Wawancara dengan Narasumber

Surat Izin Rekomendasi Penelitian dari Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan Lesbian, Guy, Biseksual dan Transgender (LGBT) dalam beberapa tahun terakhir banyak terjadi dan mengundang perhatian dari berbagai pihak di Indonesia. Misalnya, terungkapnya empat kasus yang pernah terjadi di beberapa daerah yaitu pesta guy di Kelapa Gading, hukum cambuk bagi pasangan guy di Aceh, pernikahan guy di Bali dan Pesta guy di Surabaya.(liputan6.com). Permasalahan ini telah menimbulkan kegelisahan ditengah masyarakat karena perbuatan LGBT merupakan perbuatan yang melanggar aturan agama dan nilai kehidupan yang religius di dalam masyarakat Indonesia. (Harahap, 2018)

Selama ini, di Indonesia belum ada 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”. Meskipun ditingkat nasional tidak dianggap ilegal, aktivitas seks sesama jenis dipidanakan di Aceh dengan ancaman 100 kali cambuk atau hukuman penjara hingga 8 tahun. Walaupun Qanun Nomor 6 Tahun 2014 sama sekali tidak memidanakan waria, mereka pernah beberapa kali menjadi sasaran polisi.

Salah satunya terjadi terhadap 12 waria pekerja salon di Aceh Utara pada tahun 2018 atas perintah dari Kapolres Aceh Utara, Untung Sangaji. Para waria ini digunduli dan dipaksa untuk “dibina menjadi laki-laki”, sementara salon tempat mereka bekerja juga ditutup. Tindakan ini mengundang kecaman dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia karena dianggap merendahkan martabat manusia dan berlawanan dengan peraturan yang ada.(wikipedia.org)

Selain itu, di Kota Pariaman permasalahan LGBT diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Dalam peraturan daerah 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.

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.

Kehadiran Perda ini di Kota Pariaman dipicu setelah terjadi beberapa kasus. Pertama, kasus LGBT yang melibatkan oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) terciduk di salah satu pusat kebugaran yang ada di Kota Pariaman. Satpol PP mengamankan seorang ASN inisial S (36) sedang melakukan perbuatan tidak terpuji dengan salah seorang mahasiswa asal perguruan tinggi di Kota Padang inisial I (22). Penangkapan tersebut dilakukan setelah adanya laporan dari masyarakat yang mencurigai oknum ASN tersebut melakukan tindakan asusila sesama jenis tersebut. (Antara Sumbar)

Kedua, kasus seorang oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) diciduk Dinas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Pariaman karena diduga

melakukan tindakan mesum dengan sesama jenis di sebuah rumah dinas. Dalam penggerebekan, petugas berhasil mengamankan S (37) salah seorang oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan pasangan laki-lakinya FM (21) salah seorang mahasiswa di Kota Padang. Awalnya petugas menerima informasi dari masyarakat yang mencurigai kedua pelaku diduga berbuat hubungan sesama jenis di dalam rumah tersebut. Ia menjelaskan dari keterangan FM memang mengakui perbuatannya namun baru pertama kali. Sementara oknum ASN tersebut membantah tudingan telah berbuat hubungan sesama jenis. Oknum ASN tersebut sebelumnya pada 29 Oktober 2017 juga tertangkap tangan oleh petugas Satpol PP melakukan tindakan tidak terpuji dengan salah satu pasangan laki-lakinya di salah satu pusat kebugaran.(Tibunnews.com)

Ketiga, kasus adanya video musik bermuatan LGBT yang meresahkan warga Kota Pariaman. Video musik tersebut direkam di sejumlah tempat wisata yang ada di Pariaman. Riza (25), salah seorang warga Pariaman mengaku mendapatkan video diduga LGBT yang beredar melalui pesan WhatsApp (WA). Resah dengan adanya video klip seperti itu, ia pun mendesak pemerintah untuk mengusut kasus tersebut.(Republika.co.id)

Keempat, kasus bikin grup “WhatsApp Mesum” delapan pelajar SMP di Kota Pariaman diduga terlibat pergaulan bebas dan penyimpangan seksual sesama jenis. Pelajar yang rata-rata duduk dibangku kelas VII dan VIII SMP ini tergabung dalam WhatsApp Grup (WAG). Kepala Seksi (Kasi) Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dinas Satpol PP dan Damkar Kota Pariaman,

Siti Mayangsari menyebut, pengungkapan kasus grup WhatsApp pornografi di kalangan pelajar tersebut bermula dari informasi yang diberikan oleh salah satu pihak sekolah SMP di Pariaman. Dari hasil pemeriksaan terhadap 8 orang siswa dan siswi tersebut diduga ada siswa yang terlibat penyimpangan seksual sesama laki-laki. Dari pengakuan siswi juga melakukan hubungan sesama perempuan.(Pariaman Today)

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, pemerintah daerah dan DPRD mempunyai kewenangan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang ada. Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur, pemerintah daerah dan DPRD perlu memformulasikan kebijakan publik. Berdasarkan undang-undang, proses formulasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Dalam proses formulasi kebijakan publik akan terjadi hubungan antara LSM, tokoh adat, tokoh pemuda dan tokoh masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan daerah dan institusi penyelenggara pemerintahan daerah.(Rijal, 2013:15)

Menurut Madani dalam Rijal (2013:15) menjelaskan mekanisme hubungan antar aktor dalam formulasi kebijakan mempertemukan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang proses formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik. Mekanisme hubungan intensif inilah yang menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Faktor yang sangat penting dalam penyusunan sebuah kebijakan yaitu isu-isu apa yang layak dianggap sebagai masalah, atau bagaimana isu diformulasikan, bagaimana didefinisikan

dengan baik inti dari sebuah masalah, nilai-nilai dan etika apa yang menyertai tujuan, sasaran dan cara penyelesaiannya.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kedudukan DPRD adalah sejajar dan merupakan mitra kepala daerah dengan fungsi masing-masing. DPRD lebih banyak menjalankan fungsi mengatur, dalam bentuk membuat kebijakan berupa peraturan daerah. Sedangkan kepala daerah lebih banyak fungsi mengurus, bentuk pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh DPRD. Pembahasan tentang kebijakan pemerintah tidak dapat dilepaskan dari peran aktor dalam sebuah kebijakan. Peran aktor terutama aktor resmi yakni pemerintah dan DPRD memiliki tugas dalam memberikan perlindungan dan memberikan solusi terhadap permasalahan yang ada di masyarakat, salah satunya permasalahan LGBT di Kota Pariaman. Sedangkan peran aktor tidak resmi yakni LSM, tokoh adat, tokoh pemuda dan tokoh masyarakat memiliki tugas dalam memberikan masukan terhadap aktor resmi dalam membuat sebuah kebijakan.

Dalam pembuatan Perda yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Pariaman melalui beberapa tahapan. Salah satu tahapan itu adalah formulasi kebijakan yang dilaksanakan oleh aktor-aktor yang memiliki wewenang dan tugas tersebut. Sehingga akan melalui banyak proses sampai pada akhirnya peraturan daerah ini dapat diimplementasikan. Menurut Parson (dalam Sholih Muadi, 2016) dalam studi formulasi kebijakan, secara konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pemimpin yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini public (*public opinion*) dan

suara publik (*publik voice*). Dalam setiap proses pembuatan kebijakan akan memunculkan berbagai pandangan dari setiap pemilik kepentingan dalam mempengaruhi suatu kebijakan. 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*).

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-penyababnya, 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. Dari perspektif DPRD Kota Pariaman disahkannya peraturan daerah yang mengatur sanksi bagi

pelaku LGBT karena menurut Ketua DPRD Kota Pariaman masyarakat yang berada di Kota Pariaman menganut agama Islam sehingga perbuatan dan tindakan dari LGBT sangat bertentangan dengan ajaran Islam. Kemudian menurut Wakil DPRD Kota Pariaman Fitri Nora menjelaskan bahwa Perda tersebut dibuat karena tingginya angka LGBT di Kota Pariaman. Hal ini diungkapkan berdasarkan penelitian orang statistik.(tirto.id)

Kemudian, terkait dengan ide dan gagasan Perda No.10 Tahun 2018 yang berkaitan dengan pengaturan masalah LGBT, menurut Walikota Pariaman Genius Umar adalah perilaku LGBT bertentangan dengan agama Islam dan adat Minangkabau. Lebih jauh menurut Genius, “Dimasukkannya dua pasal tentang larangan aktivitas LGBT dan waria dalam perda Kota Pariaman tentang ketentraman dan ketertiban, sebagai upaya pencegahan LGBT di Kota Pariaman. LGBT dan waria bertentangan dengan agama Islam dan adat Minangkabau. Perda ini sebagai upaya pencegahan perkembangan perilaku menyimpang tersebut, karena belum ada ketentuan pidana yang mengatur khusus tentang itu”. (suaratrust.com)

Kemudian Wakil Walikota Pariaman Mardison Mahyuddin juga menjelaskan bahwa “Pengajuan ranperda yang juga mengatur spesifik tentang pelaku LGBT, termasuk waria yang dianggap meresahkan masyarakat. Menurutnya, perda tentang LGBT ini sekaligus menjadi upaya mitigasi penyebaran perilaku LGBT di Kota Pariaman”.(republika.co.id)

Sebelumnya, Wakil Gubernur Sumatera Barat Nasrul Abit mendesak seluruh pimpinan daerah di 19 kabupaten/kota untuk mencanangkan aksi anti penyakit masyarakat, khususnya terkait perilaku LGBT. Desakan Wakil Gubernur Sumatera Barat soal aksi ini dilatari makin banyak temuan perilaku LGBT di Tanah Minang belakangan ini.

Dari uraian di atas menjelaskan bahwa kehadiran LGBT dapat mengganggu dan meresahkan masyarakat. Perlunya pembentukan kebijakan yang tepat dalam mencegah penyimpangan perbuatan LGBT. Peranan aktor kebijakan sangatlah diperlukan dalam upaya menciptakan ketentraman dan ketenangan di dalam masyarakat. Karena aktor kebijakan memiliki peran penting dalam menentukan arah dan tujuan kebijakan yang akan ditetapkan. Dalam formulasi kebijakan inilah akan terdapat banyak aktor yang akan memberikan intervensi kepada pembuat kebijakan, baik aktor resmi maupun aktor tidak resmi.

Hal ini juga sesuai dengan latar belakang pembentukan perda yang dijelaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum yang berbunyi :

1. Masyarakat Kota Pariaman merupakan masyarakat adat yang menjunjung tinggi adab dan kebiasaan adat Minang Kabau yaitu Adat basandi Syarak, Syarak basandi Kitabullah atau dikenal dengan ASBK, untuk mewujudkan suatu tatanan masyarakat seperti filsafat di atas maka diperlukannya suatu

ketentuan peraturan agar terciptanya masyarakat Kota Pariaman yang aman, nyaman dan tentram.

2. Sesuai dengan visi dan misinya untuk mewujudkan Kota Pariaman sebagai Kota tujuan wisata yang akan memberikan dampak terhadap keberagaman masyarakat yang ada di Kota Pariaman maka untuk menciptakan ketertiban dan ketentraman perlu adanya aturan yang mengatur.
3. Untuk menciptakan suatu kondisi keamanan, kenyamanan dan ketertiban masyarakat Kota Pariaman perlu diterapkannya suatu aturan tentang ketentraman dan ketertiban umum di Kota Pariaman.

Proses pembentukan Perda secara rigid diatur dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menentukan bahwa:

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Namun demikian ide atau gagasan perumusan perda Kota Pariaman nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum dapat dilihat dari beberapa tolak ukur; Pertama, hanya membahas tentang hukuman yang dapat diberikan kepada pelaku LGBT, dan tidak berkaitan dengan upaya pencegahan kasus LGBT. Hal ini, diharapkan lebih besarnya perhatian terhadap upaya-upaya pencegahan agar perilaku kasus LGBT ini tidak berkembang luas di tengah masyarakat. Jika hanya menitikberatkan kepada bentuk sanksi, namun tidak menyeimbangkan pada upaya pencegahan tentu kemunculan-kemunculan baru pelaku LGBT di tengah masyarakat tetap dapat berkembang dan mengganggu kenyamanan masyarakat.

Kedua, secara umum formulasi kebijakan perda tersebut hanya melibatkan aktor resmi atau pemerintah yang lebih dominan, sehingga tidak terlihat keterlibatan aktor lain di luar pemerintah yang juga berperan dan terdampak akibat adanya kemunculan perilaku LGBT ditengah masyarakat. Dalam perumusan kebijakan ini diharapkan adanya keterlibatan semua aktor yang terkait agar timbulnya *check and balance* terhadap apa yang diinginkan oleh masyarakat dengan dibentuknya perda tersebut dan tercapainya tujuan serta manfaat perda tersebut dibuat.

Ketiga, kenyamanan dan ketentraman masyarakat Kota Pariaman terkait permasalahan yang terjadi sangat bertentangan dengan norma-norma yang

ada dalam masyarakat minangkabau terutama masyarakat Kota Pariaman yang masih kental dengan adat dan budaya yang dimiliki. Karena masih di isi dengan orang asli pribumi daerah Pariaman sendiri. Kehadiran LGBT yang mengakibatkan kegelisahan ditengah masyarakat menjadi alasan dibentuknya peraturan daerah yang membahas isu LGBT tersebut. Tokoh masyarakat dan beberapa elemen masyarakat beserta pemerintah tidak ingin Kota Pariaman menjadi Kota yang terkena dampak buruk dari perbuatan LGBT ini.

Dari perspektif kultural atau budaya yang ada di Kota Pariaman yang merupakan orang Minangkabau, kehadiran isu LGBT sangat bertentangan dengan yang diajarkan dalam falsafah adat minangkabau yaitu adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah. Syarak mangato, adaik mamakai, alam takambang jadi guru. Sejak kecil masyarakat minangkabau terutama Kota Pariaman sudah dikenalkan dengan ilmu agama, anak-anak sudah dibiasakan untuk mengaji dan belajar ilmu agama ke surau. Mereka sudah dibekali dengan ilmu-ilmu yang diajarkan oleh guru mereka tentang ilmu agama. Sehingga dapat terhindar dari perilaku dan pola kehidupan yang tidak teratur. Hal ini seharusnya dapat menjadi pegangan dan pedoman mereka di masa depan kelak. Kehadiran LGBT yang dipengaruhi oleh kebudayaan dari luar melalui perkembangan zaman dan teknologi membawa malapetaka bagi kehidupan kaum muda saat ini, seolah beberapa dari kaum muda tidak dapat membendung perilaku menyimpang tersebut. Agar mereka dapat terhindar dari perbuatan buruk tersebut pemerintah Kota Pariaman berinisiasi untuk membentuk kebijakan melalui peraturan daerah tersebut.

Dalam perspektif agama, menurut hukum pidana Islam homoseksual (liwath) termasuk dalam dosa besar, karena bertentangan dengan norma agama, norma susila dan bertentangan pula dengan sunatullah dan fitrah manusia. Bahkan pelaku homoseksual bisa mendapat hukuman yang berat sampai pada hukuman mati. Dengan keberadaan mayoritas masyarakat di Kota Pariaman memeluk agama Islam, seharusnya para pelaku penyimpangan seksual LGBT dapat menyadari bahwa perbuatan yang dilakukan itu sudah melenceng jauh dari kaidah agama Islam. Apalagi wilayah pesisir Pariaman yang kental dengan ilmu agama tidak seharusnya terjerumus dalam penyimpangan perilaku seksual tersebut. Akan tetapi, semua itu tetap kembali kepada masing-masing individu masyarakatnya.

Perda ini seharusnya juga membahas unsur-unsur lain yang terkait dengan perilaku LGBT ini. Perilaku-peilaku ini dalam masyarakat tidak hanya terkait dengan perspektif agama, budaya atau adat saja. Dalam lingkungan masyarakat yang terlihat masih ada unsur lain seperti sosial dan ekonomi yang juga dipengaruhi oleh kemunculan perilaku LGBT ini.

Dalam perspektif sosial, kehidupan masyarakat yang sudah terbiasa dengan interaksi sosial yang selalu dikerjakan dengan semangat gotong royong membuat para pelaku LGBT memiliki tindakan diskriminatif oleh masyarakat bahkan kehadiran mereka sangat menjadikan keresahan dalam tatanan kehidupan sosial masyarakat. Tindakan tersebut membuat kerusakan dalam lingkungan kehidupan dengan kehadiran perilaku LGBT. Dampak sosial yang timbul berupa dampak moral bagi pelaku maupun masyarakat, hal

ini dikarenakan menjadi seorang yang memiliki penyimpangan seksual bukanlah suatu hal yang lazim dan dapat diterima begitu saja di lingkungan masyarakat. Berkaitan dengan diterimanya dalam lingkungan masyarakat akan memberikan batasan ruang gerak dalam berinteraksi dengan lingkungan sosialnya. Dampak sosial lainnya yang timbul akibat perilaku seksual yang menyimpang akan dikucilkan, putus sekolah dan perubahan peran yang lainnya.

Menurut Cornne Mofiaz-Plaza dkk dalam Saputra (2017:32) menemukan salah satu dampak psikis yang dialami oleh pelaku LGBT adalah timbulnya perasaan yang Nampak “buruk” karena adanya isolasi dari rekan sebaya terkait dengan orientasi seksual yang mereka pilih. Selain itu, seseorang yang berorientasi seksual LGBT dalam diri mereka merasa terdapat perasaan penyangkalan, ketakutan, keterasingan, kebingungan, dan penerimaan selama masa sekolah. Akibat dari ini para pelaku LGBT mengalami kesulitan dalam ekonomi karena tidak diakuinya keberadaan mereka sehingga kualifikasi pekerjaan untuk orientasi seksual seperti LGBT tidak mendapat ruang di dunia kerja. Hal ini menambahkan dampak buruk terhadap perekonomian karena banyaknya pengangguran yang akan muncul di daerah tersebut. Orang dengan orientasi seksual seperti LGBT tidak mendapatkan ruang gerak yang luas untuk mendapatkan pekerjaan, kebanyakan dari mereka hanya bekerja pada salon-salon atau operasi-operasi ilegal hingga tidak memberikan jaminan kepada perbaikan ekonomi mereka

melainkan hanya menimbulkan konflik-konflik sosial baru ditengah masyarakat.

Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk meneliti Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (studi kasus LGBT), karena belum ada yang meneliti Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018. Untuk itu penulis tertarik untuk membahasnya dengan judul **“Peranan Aktor Dalam Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT)”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah ditulis, penulis memberikan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Adanya keresahan yang ditimbulkan dalam masyarakat dengan keberadaan aktivitas LGBT di tempat umum.
2. Peraturan daerah tersebut hanya membahas tentang penindakan pelaku LGBT di tempat umum, tidak untuk upaya pencegahan merebaknya kasus LGBT.
3. Adanya formulasi kebijakan yang hanya bersifat teknokratik dan tidak melibatkan aktor lain yang terkait dengan kasus LGBT.

4. Permasalahan hanya melihat dari sudut pandang adat dan agama, tidak melihat dari sudut pandang lain, seperti ekonomi dan sosial.

C. Rumusan Masalah

Untuk mempermudah penelitian ini nantinya, penulis akan fokus pada permasalahan yang akan diteliti. Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apa latar belakang munculnya ide kebijakan yang mengatur permasalahan LGBT melalui peraturan daerah nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum?
2. Bagaimanakah keterlibatan aktor kebijakan dalam formulasi peraturan daerah Kota Pariaman nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum (studi kasus LGBT)?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan latar belakang ide kebijakan yang mengatur permasalahan LGBT melalui peraturan daerah nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum di Kota Pariaman.

2. Mengetahui keterlibatan aktor kebijakan dalam formulasi peraturan daerah nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum di Kota Pariaman (studi kasus LGBT).

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Aspek Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap pengembangan keilmuan di Jurusan Ilmu Administrasi Negara khususnya yang berkaitan dengan perumusan kebijakan nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum (studi kasus LGBT).

2. Aspek Praktis

- a. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk pemerintah daerah dalam menjalankan perannya sebagai penyelenggara pemerintahan untuk dapat mendengarkan keluhan dari masyarakat.
- b. Sebagai bekal pengalaman dan pengetahuan dalam menghadapi tugas-tugas di masa yang akan datang.

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

A. Kajian Teori

1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan suatu rangkaian rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh pihak yang berwenang sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Penetapan kebijakan merupakan faktor yang dapat mencapai tujuan dalam organisasi (Iskandar, 2012).

Menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan (1970) dalam Islamy (2009:15-16) Kebijakan publik merupakan “*a projected program of goals, values and practices*” yaitu suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Kemudian pendapat yang hampir sama diungkapkan Anderson (1975) dalam Islamy (2009:17) Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan, kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih

dimaksudkan untuk dilakukan, kebijakan publik yang diambil bisa positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, kebijakan pemerintah setidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa. Dua teoritis lain, Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Charles O. Jones dalam Wahab (2014:8-9) menyatakan hal yang kurang lebih sama dengan Anderson bahwa kebijakan adalah “*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it*” yaitu berdirinya keputusan ditandai dengan konsistensi perilaku dan berulang yang membuatnya dan orang-orang baik dipihak mereka yang mematuhi. Selanjutnya pendapat ini sejalan dengan Amara Raksasataya dalam Islamy (2009:17) mengemukakan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.

Sedangkan berdasarkan pendapat Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan (1970), Anderson (1975), Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Charles O. Jones dan Amara Raksasataya sedikit berbeda dengan pendapat menurut Carl J. Friedrich (1963) dalam Islamy (2009:17) Mendefinisikan kebijakan sebagai “*a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an*

effort to reach a goal or realize an objective or a purpose” yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat Friedrich dipertegas lagi dengan pendapat Knoepfel dan kawan-kawan (2007) dalam Wahab (2014:10) mengartikan kebijakan sebagai “*a series of decisions or activities resulting from structured and recurrent interactions between different actors, both public and private, who are involved in various different ways in the emergence, identification and resolution of a problem defined politically as a public one*” yaitu serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai aktor, baik publik/pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespons, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Dye (1978) dalam Islamy (2009:18) Mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*” yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukan secara berbeda-beda. Dia juga mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu

tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Islamy (2009:18) mengartikan kebijakan publik yang hamper mirip dengan definisi Thomas R. Dye “... is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purpose of government program...” yaitu apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijaksanaan Negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.

Sementara menurut Robert Eyestone dalam Agustino (2008:6) mengungkapkan kebijakan publik merupakan hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Namun definisi tersebut terlalu luas untuk dipahami sehingga sedikit sulit untuk mempelajarinya. Hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungan nya dapat meliputi hampir semua elemen dalam konteks Negara. Kemudian Heinz Eulau dan Kanneth Prewitt dalam Agustino (2008:6-7) menjelaskan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Dalam beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari pengertian kebijakan publik dalam Agustino (2008:8-9) antara lain:

- 1) Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
- 2) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.
- 4) Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah sangat diperlukan.
- 5) Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Menurut (Thoha, 2012) kebijakan memiliki dua aspek yaitu:

- 1) Kebijakan merupakan praktika sosial, kebijakan bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, kebijakan merupakan sebuah

hasil dari yang telah dirumuskan pemerintah berdasarkan dari setiap peristiwa yang berasal dari masyarakat. Peristiwa tersebut muncul dalam kehidupan masyarakat dan peristiwa yang telah sering terjadi dalam masyarakat tersebut.

- 2) Kebijakan adalah suatu tanggapan terhadap kejadian yang muncul dalam masyarakat, baik untuk menciptakan kedamaian dari orang yang berkonflik, maupun menciptakan intensif atas tindakan bersama bagi para pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak nyata atas usaha bersama tersebut.

Menurut Rahmadani Yusran dalam Putri (2012:13) kata “*policy*” tidak dapat dipisahkan dalam konteksnya dengan politik, karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijakan itu adalah merupakan proses politik. Berbicara tentang kebijakan kita tidak akan lepas dari kaitannya dengan kepentingan antar kelompok, baik dikalangan pemerintah maupun dalam masyarakat umum. Kebijakan memang menjadi ranah yang amat berbau kekuatan untuk saling mempengaruhi dan melakukan tekanan-tekanan pada pihak-pihak tertentu.

Kebijakan publik merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi hal-hal yang berkembang ditengah masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu.(Punding, 2013).

Pengertian kebijaksanaan Negara tersebut di atas mempunyai implikasi sebagai berikut:

- a) Bahwa kebijaksanaan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b) Bahwa kebijaksanaan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- c) Bahwa kebijaksanaan Negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d) Bahwa kebijaksanaan Negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Pada prinsipnya dapat ditegaskan bahwa tugas administrator publik bukan membuat kebijaksanaan Negara “atas nama” kepentingan publik tetapi benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. (Islamy, 2009)

Beberapa kategori sifat kebijakan publik dalam Agustino (2008:9-10) sebagai berikut:

- 1) Permintaan kebijakan (*policy demands*) merupakan permintaan/ kebutuhan/ klaim yang dibuat oleh warga masyarakat secara pribadi/ kelompok dengan resmi dalam sistem politik oleh karena adanya masalah yang mereka rasakan.

- 2) Putusan kebijakan (*policy decisions*) adalah putusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memerintahkan untuk member arahan pada kegiatan-kegiatan kebijakan.
- 3) Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan.
- 4) Hasil kebijakan (*policy output*) adalah “perwujudan nyata” dari kebijakan publik. Atau sesuatu yang sesungguhnya dikerjakan menurut keputusan dan pernyataan kebijakan.
- 5) Akibat kebijakan (*policy outcomes*) adalah konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat, baik yang diinginkan atau yang tidak diinginkan, yang berasal dari apa yang dikerjakan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

Kebijakan (*policy*) dalam latar penelitian kebijakan (*policy research*) diartikan sebagai tindakan-tindakan yang memiliki makna dalam memecahkan masalah sosial. Pemecahan masalah sosial oleh *polycymaker* dalam hal ini dilakukan atas dasar rekomendasi yang dibuat oleh *policy researcher* berdasarkan hasil penelitiannya. Kebijakan dalam hal ini tidak dipersepsi dari sudut pandang politik pemerintahan, melainkan kebijakan sebagai objek studi. (Danim, 1997)

2. Konsep Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan)

permasalahan publik. Karena (perumusan) permasalahan publik merupakan fundamen besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat dan sesuai. Menurut William Dunn dalam Agustino (2008:97) mengungkapkan bahwa perumusan masalah akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang berseberangan/ bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Oleh karena itu, terdapat fase-fase yang harus dilakukan secara hati-hati dalam merumuskan masalah, sehingga hasil akhir dari kebijakan yang ditetapkan minimal dapat menyelesaikan persoalan yang tengah dihadapi. Fase-fase tersebut menurut William Dunn dalam Agustino (2008:97) terdiri atas *problem search* (pencarian masalah), *problem definition* (pendefinisian masalah), *problem specification* (menyepesifikasi masalah) dan *problem sensing* (pengenalan masalah).

Formulasi kebijakan akan berkaitan dengan beberapa hal yaitu cara bagaimana suatu masalah, terutama masalah publik memperoleh perhatian dari para pembuat kebijakan, cara bagaimana merumuskan usulan-usulan untuk menanggapi masalah tertentu yang timbul, cara bagaimana memilih salah satu alternatif untuk mengatasi masalah publik. Berdasarkan apa yang dipaparkan oleh Dunn dapat kita simpulkan bahwa hal yang paling penting dalam formulasi kebijakan selain merumuskan masalah (*problem*

structuring) adalah menemukan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat.

Sementara menurut Anderson dalam Agustino (2008:98) menjelaskan bahwa untuk maksud formulasi kebijakan, suatu masalah formal juga dapat didefinisikan sebagai kondisi atau situasi yang menimbulkan keinginan, kegusaran, atau ketidakpuasan pada sebagian banyak orang yang berupaya untuk mencari perbaikan. Dalam ranah tersebut Anderson membedakan masalah dalam dua kategori, yaitu masalah publik dan masalah privat.

1) Tahapan Formulasi Kebijakan

Dalam pembuatan atau perumusan kebijakan akan memiliki tahapan dan proses yang tidak mudah. Hal ini dipengaruhi berbagai faktor dan intervensi terhadap pembuatan kebijakan tersebut. Setiap kebijakan Negara dibuat bukan hanya untuk kepentingan politis tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Untuk itu, maka ada beberapa tahapan dalam proses pembuatan atau perumusan kebijakan menurut Islamy (2009:77-102) yang diuraikan sebagai berikut:

a) Perumusan Masalah

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik

harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat yang menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Rushefky secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering gagal menemukan pemecahan masalah yang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

b) Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat-syarat tertentu, misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan?. Pada fase ini pemerintah berupaya menyusun sejumlah agenda penting yang perlu dibahas dan selanjutnya dijadikan materi pokok perumusan kebijakan publik. Agenda yang disusun pemerintah menyangkut beberapa masalah pokok yaitu masalah rutinitas pemerintah, masalah dari masyarakat

dan masalah baru dari masyarakat. Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif (Presiden dan para pembantunya), agen-agen pemerintah dan juga mungkin kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

c) Perumusan Usulan kebijakan Negara

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Di sini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan.

d) Pengesahan kebijakan Negara

Proses pembuatan keputusan dapat dipandang atau dianalisa baik dari sudut pandang proses perseorangan (*individual process*) yaitu bila yang membuat dan sekaligus mengesahkan keputusan itu adalah diri orang itu sendiri, ataupun proses bersama (*collective*

process) yaitu keterlibatan berbagai pihak dari berbagai lembaga dalam proses pembuatan keputusan dan pengesahannya.

Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses pengesahan kebijakan. Keduanya saling memiliki kaitan yang erat, sehingga tidak mungkin dipisahkan. Sebagai suatu proses kolektif, pembuat kebijakan akan berusaha untuk memenangkan mayoritas dalam forum pengesahan usulan kebijakan, sehingga pejabat atau badan pemberi pengesahan setuju untuk mengadopsi usulan kebijakan tersebut menjadi kebijakan yang sah. Setiap kebijakan yang telah disahkan berarti telah siap untuk dilaksanakan.

Pada tahapan penetapan kebijakan merupakan tahap yang paling akhir dalam pembuatan kebijakan karena kebijakan yang dipilih tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Penetapan kebijakan pada dasarnya adalah pengambilan keputusan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Alternatif yang diambil biasanya akan melibatkan kelompok kepentingan untuk berkompromi dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya. (Bintari, 2016, p. 225)

2) Model-Model Formulasi Kebijakan

Menurut Thomas R. Dye dalam Agustino (2008:131) ada Sembilan model dalam formulasi kebijakan, yaitu model sistem, model elite, model

institusional, model kelompok, model proses, model rasional, model incremental, model pilihan publik, dan model teori permainan.

a) Model Sistem

Dalam pengembangan teori sistem David Easton maka munculnya model sistem. Menurut David Easton suatu kebijakan tidak mungkin terwujud dalam ruang vakum tetapi ia menjadi suatu kebijakan oleh karena interaksinya dengan lingkungan sekitar. Dalam pendekatan ini dikenal dengan lima instrumen penting untuk memahami proses pengambilan keputusan sebuah kebijakan: input, proses/transformasi, output, feedback, dan lingkungan itu sendiri. Input kebijakan publik dalam konteks model sistem tidak hanya berupa tuntutan dan dukungan tetapi juga pengaruh lingkungan sekitar yang menekannya. Selain itu, umpan balik (feedback) juga menjadi hal penting.

b) Model Elite

Pada model ini menyatakan bahwa proses formulasi kebijakan publik merupakan abstraksi dari keinginan elite yang berkuasa. Menurut teori ini kebijakan yang dihasilkan hampir dapat dipastikan bernuansa kepentingan elite yang berkuasa dibandingkan dengan kebutuhan dan tuntutan publik. Ketika para elite merumuskan kebijakan mereka memilih kebijakan yang akan mempertahankan kekuasaannya dan menguntungkan dirinya sendiri. Sehingga kebijakan yang meminggirkan partisipasi publik akan lebih banyak

muncul. Secara umum dapat dikatakan bahwa model elite ini lebih memiliki keberpihakan kepada elite yang berkuasa dalam merumuskan kebijakan yang ada.

c) Model Institusional

Model institusional atau model kelembagaan merupakan model formulasi kebijakan berawal dari turuna politik tradisional yang mengatakan bahwa tugas formulasi kebijakan merupakan tugas sentral lembaga-lembaga pemerintahan secara otonom tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya. Secara sederhana model ini hendak mengatakan bahwa yang membuat kebijakan adalah tugas pemerintah dan publik selaku pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh institusi pemerintah.

d) Model Kelompok

Yaitu teori yang mengendalikan kebijakan sebagai titik keseimbangan. Inti teori ini adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan yang terbaik. Individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun secara informal untuk mendesakkan, kepentingan-kepentingan mereka kepada pemerintah. Truman mengartikan kelompok kepentingan sebagai suatu kelompok yang memiliki sikap yang sama yang mengajukan tuntutan-tuntutan terhadap kelompok yang lain di dalam masyarakat (Irfan, 2009:42). Peran sistem politik yaitu untuk memanaj konflik yang muncul dari

perbedaan tuntutan melalui: (a)perumusan aturan main antar kelompok kepentingan, (b)penataan kompromi dan menyeimbangkan kepentingan, (c)pembentukan kompromi dalam kebijakan publik yang akan dibuat. Wibawa dalam Harbani (2010:54) mengatakan bahwa dari beberapa kelompok kepentingan berusaha memprngaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

e) Model Proses

Dalam pendekatan ini, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian kegiatan (yang berproses) yang berujung evaluasi kebijakan publik. Untuk itu, kebijakan publik merupakan proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan sebagai berikut:

- (1)Identifikasi permasalahan, yaitu mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
- (2) Menata agenda formulasi kebijakan, yaitu memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
- (3)Perumusan proposal kebijakan, yaitu mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
- (4)Legitimasi kebijakan, yaitu memilih satu proposal terbaik untuk kemudian mencari hubungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah aturan.
- (5)Implementasi kebijakan, yaitu mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, dan penggunaan pajak,.

(6)Evaluasi kebijakan, yaitu melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi penagruh (impact) dan kelompok sasaran dan non-sasaran, memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan (R.Dye dalam Harbani, 2010:53).

f) Model Rasional

Prinsip dasar dari model formulasi kebijakan ini adalah bagaimana keputusan yang diambil oleh pemerintah ini harus sudah diperhitungkan rasionalitas *cost and benefits* nya bagi warga masyarakat. Suatu kebijakan publik haruslah didasrkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang dimaksud adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini menekankan pada aspek efisiensi maupun ekonomis. Adapun langkah-langkah dalam memformulasi kebijakan: (1) mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya, (2) menemukan pilihan-pilihan, (3) menilai konsekuensi masing-masing pilihan, (4) menilai rasional nilai sosial yang dikorbankan, (5) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

g) Model Inkremental

Model ini berasumsi bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Beberapa alasan mengapa pendekatan inkremental dilakukan:

- 1) Para pembuat kebijakan tidak memiliki waktu, intelektualitas maupun biaya yang memadai untuk penelitian terhadap nilai-nilai sosial masyarakat yang merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan.
- 2) Adanya kekhawatiran tentang bakal munculnya dampak yang tak diinginkan sebagai akibat dari kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya.
- 3) Adanya hasil-hasil program dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan demi suatu kepentingan.
- 4) Menghindari adanya berbagai konflik jika harus melakukan proses negosiasi yang melelahkan bagi kebijakan baru.

h) Model Pilihan Publik

Model ini menjelaskan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang memang berbasis *public choices* (pilihan publik yang mayoritas). Karena dalam konteks Negara demokratis mengedapankan *one-man-one-vote*. Bahwa ketika kebijakan akan diputuskan maka sangat bergantung pada preferensi publik atas pilihan-pilihan yang ada. Ketika ada satu pilihan dari banyak pilihan yang ditawarkan oleh pemerintah dipilih oleh mayoritas warga Negara, maka dengan serta merta pilihan publik itu yang akan menjadi kebijakan.

i) Model Teori Permainan

Prinsip dasar dari model ini yaitu bahwa setiap kebijakan berada dalam kondisi kompetisi sempurna, sehingga pengaturan strategi agar kebijakan yang ditawarkan pada pengambilan keputusan lain dapat diterima, khususnya oleh pihak penentang. Teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan kepada formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetitif dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain termasuk yang berada diluar jangkauan kendali pembuat kebijakan.

3. Konsep Aktor Formulasi Kebijakan Publik

Aktor formulasi kebijakan adalah orang yang memiliki wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik. Walaupun dalam kenyataannya, beberapa orang yang mempunyai wewenang sah untuk bertindak masih diintervensi oleh pihak lain, seperti pimpinan partai politik atau kelompok penekan. Yang termasuk dalam perumusan kebijakan secara normatif adalah legislatif, eksekutif, administrator dan para hakim. Masing-masing mempunyai tugas dalam pembuatan kebijakan yang relatif berbeda dengan lembaga lainnya.(Agustino, 2008:29)

Sangat penting dalam hal ini untuk membedakan antara pembuat kebijakan primer dan pembuat kebijakan suplemen/ sekunder/ pendukung. Pembuat kebijakan primer adalah aktor-aktor atau stakeholder

yang mempunyai wewenang konstitusional langsung untuk bertindak. Misalnya wewenang bertindak di parlemen yang tidak harus tergantung pada unit pemerintah lainnya. Sedangkan pembuat kebijakan suplemeneter /sekunder/ pendukung, seperti instansi administrasi, harus mendapat wewenang untuk bertindak dari lembaga yang lainnya (pembuat kebijakan primer), oleh karena itu, paling tidak secara potensial, ia tergantung atau dapat dikendalikan oleh mereka (pembuat kebijakan primer).(Agustino, 2008:29)

Menurut Anderson dalam Muadi (2016) perumusan 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. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interelasi di dalam setiap tahapan kebijakan publik. Anderson dalam Madani (2011) menegaskan bahwa proses *bargaining* dapat terjadi dalam tiga bentuknya

yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Sesungguhnya penjelasan *bargaining* berakar pada istilah bahwa jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat melakukan penyesuaian (*sharing*) yang diharapkan dapat terbangun dalam sistem pembahasannya. Dengan demikian negosiasi menjadi langkah awal untuk membentuk opini dan mengarahkan aktor untuk melakukan langkah negosiasi. Setelah negosiasi antar aktor terjadi dalam posisi yang berbeda di antara aktor, maka prinsip saling memberikan dan menerima kemudian mewarnai proses pengambilan kebijakan yang dibahas dalam forum aktor yang terlibat. Pada akhirnya proses itu akan berujung pada proses kompromistik dimana masing-masing aktor saling melakukan penyesuaian dengan konsep ide aktor yang lainnya sehingga dapat diputuskan kebijakannya. Hal ini dalam pandangan Anderson dianggap sebagai bentuk *bargaining* dengan tipe yang eksplisit.

Menurut Madani dalam Rijal (2013:15) menjelaskan mekanisme hubungan antar aktor dalam formulasi kebijakan mempertemukan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang proses formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik. Mekanisme hubungan intensif inilah yang menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Faktor yang sangat penting dalam penyusunan sebuah kebijakan yaitu isu-isu apa yang layak dianggap sebagai masalah, atau bagaimana isu diformulasikan,

bagaimana didefinisikan dengan baik inti dari sebuah masalah, nilai-nilai dan etika apa yang menyertai tujuan, sasaran dan cara penyelesaiannya

Dalam perumusan kebijakan menurut Charles Lindblom untuk memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor yang resmi maupun aktor-aktor yang tidak resmi. Seperti yang diungkapkan oleh Charles Lindblom, bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami:

- a) sifat-sifat semua pemeran serta (*partisipants*)
- b) bagian atau peran apa yang mereka lakukan
- c) wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki
- d) interaksi atau hubungan antar aktor

Dari berbagai jenis pemeran serta, masing-masing pemeran serta ini menurut Lindblom mempunyai peran secara khusus yang meliputi: warganegara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha. (Bintari, 2016, p. 223)

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.

Kemudian menurut Charles Lindblom dalam Agustino(2008:41) memperlihatkan suatu kebenaran dalam tatar normatif demokratik bahwa warganegara mempunyai hak untuk didengarkan dan pejabat mempunyai kewajiban untuk mendengarkannya. Dampaknya dalam pembuatan kebijakan adalah pemikiran yang bermanfaat, meskipun mereka tidak menyetujui pengukuran yang setepat-tepatnya, berdasarkan pada keadaan sosial-politik saat ini yang dirasakan oleh warganegara.

Selain penjelasan di atas Jones dalam Muadi (2016) mengemukakan secara umum aktor-aktor yang dapat terlibat dalam proses formulasi kebijakan dapat dibagi menjadi dua kategori besar, yakni:

1. *Inside Government Actors* (IGA), yang terdiri dari badan eksekutif (Presiden, Staff Penasehat Presiden, Para Menteri, dan Para Kepala Daerah), badan legislatif, dan orang-orang/ badan yudikatif secara parsial, serta birokrasi.
2. *Outside Government Actors* (OGA), kelompok ini terdiri dari kelompok-kelompok kepentingan seperti LSM (NGO), kelompok/ ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, organisasi atau lembaga keagamaan. Selanjutnya juga terdapat kelompok akademis, peneliti dan konsultan, pihak swasta, politis, media massa, opini publik, kelompok sasaran kebijakan serta lembaga-lembaga donor.

1) Aktor Kebijakan Publik di Indonesia

Di Indonesia pada era Reformasi ini, aktor kebijakan (lembaga-lembaga Negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan) dalam Agustino(2008:41-42) adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Presiden
4. Pemerintah
 - a. Presiden sebagai kepala pemerintahan (pemerintah pusat)
 - b. Menteri
 - c. Lembaga Pemerintah Non-Departemen
 - d. Direktorat Jenderal (Dirjen)
 - e. Badan-badan Negara lainnya (Bank Sentral, BUMN, dan lain-lain)
 - f. Pemerintah Daerah Provinsi
 - g. Pemerintah Daerah Kota/ Kabupaten
 - h. Kepala Desa
5. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi
6. Dewan Perwakilan Daerah Kota/ Kabupaten
7. Badan Perwakilan Desa

Lembaga-lembaga Negara dan pemerintah tersebut memiliki peran dan wewenangnya masing-masing untuk membuat perundang-undangan

(kebijakan publik) sesuai dengan kedudukannya dalam sistem pemerintahan.

Tabel 2.1 Aktor Kebijakan Publik di Indonesia. (Agustino, 2008:42-44)

Nama Lembaga (Aktor)	Peran dan Wewenang
MPR	a. Menetapkan UUD b. Menetapkan Tap MPR c. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
Presiden	a. Membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR b. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
DPR	Membentuk Undang-Undang (bersama-sama dengan Presiden)
Pemerintah	a. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU) b. Menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) c. Menetapkan Instruksi Presiden (Inpres) yang berisi petunjuk-petunjuk kepada instansi di bawahnya dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD, Tap MPR, UU dan PP
Menteri	Menetapkan Peraturan Menteri (Permen) atau Keputusan Menteri (Kepmen) sebagai peraturan pelaksanaan
Lembaga Pemerintah Non Departemen	Menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis yaitu peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya
Direktoral Jenderal (Dirjen)	Menetapkan/ mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing
Badan-Badan Negara Lainnya	Mengeluarkan/ menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing
Pemerintah Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi
DPRD Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
Pemerintah Kota/ Kabupaten	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota (Perda Kabupaten/ Kota) dengan persetujuan DPRD Kabupaten/ Kota
DPRD Kota/ Kabupaten	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota (Perda Kabupaten/ Kota) bersama-sama dengan Pemerintah Kabupaten/ Kota
Kepala Desa	Menetapkan Peraturan dan Keputusan Desa dengan

	persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)
BPD	Menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa

4. Konsep Lesbian, Guy, Biseksual, Transgender (LGBT)

1) Pengertian Lesbian, Guy, Biseksual dan Transgender (LGBT)

Lesbian adalah perbuatan menggesekkan atau menyentuhkan alat vital yang berupa ejakulasi. Cara mereka melakukan hubungan seks ini mirip dengan sakitis atau sebagai pasif peminim.

Homoseksual adalah kelainan orientasi seksual yang ditandai dengan timbulnya rasa suka terhadap orang lain yang mempunyai kelamin sama. Harold I. Kaplan dalam Saputra (2017:26) mengemukakan istilah homoseksual paling sering digunakan untuk menggambarkan perilaku jelas seseorang orientasi seksual, dan rasa identitas pribadi atau sosial. Kata homoseks digunakan untuk menunjukkan hubungan intim dan atau hubungan seksual di antara orang-orang berjenis kelamin yang sama, yang jadi tidak mengidentifikasi diri mereka sebagai *guy* atau *lesbi*. Menurut Kartono dalam Saputra(2017:26), homoseksualitas adalah relasi seks dengan jenis kelamin yang sama atau rasa tertarik dan mencintai jenis seks yang sama. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Soekanto dalam Saputra(2017:26), homoseksualitas merupakan kecenderungan untuk tertarik kepada orang lain yang sejenis. Homoseksualitas pun diartikan sebagai sikap tindak atau pola perilaku para homoseksual. Perilaku homoseksual adalah hubungan seks antara orang yang berjenis kelamin

sama, sedangkan orientasi homoseksual adalah sikap atau perasaan ketertarikan seseorang pada orang lain dengan jenis kelamin yang sama untuk tujuan kepuasan seksual. Paham homoseksual disebut dengan homoseksualisme dan keadaan tertarik terhadap orang dari jenis kelamin yang sama disebut homoseks.

Biseksual dan Transgender merupakan penyimpangan perilaku seksual seseorang yang memiliki ketertarikan pada dua jenis kelamin, serta terdapat indikasi adanya ketidakpercayaan diri dengan tubuh yang dimiliki karena merasa terjebak dengan kepribadian jenis kelamin yang berbeda dengan memiliki orientasi seksual menyimpang dan tugas perkembangan yang tidak terpenuhi.

2) Faktor Penyebab LGBT

Menurut Freud dalam Rohaedi(2007:34) mengemukakan faktor penyebab penyimpangan seksual adalah lemahnya pengendalian diri, dalam hal ini iman dan intelegensi. Apabila kedua faktor tersebut tidak menjadi senjata ampuh bagi seseorang untuk mengontrol dan menguasai dirinya dari dorongan seks yang tidak terkontrol, maka dorongan seks tersebut dapat menguasai dirinya untuk melakukan penyimpangan seksual. Menurut Kartono dalam Rohaedi(2007:34) menyebutkan dua faktor yang menyebabkan penyimpangan seks, diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Faktor Instrinsik, adalah faktor-faktor herediter atau keturunan berupa predisposisi atau konstitusi jasmaniah dan mentalnya.

- 2) Faktor Ekstrinsik, adalah mencakup adanya kerusakan-kerusakan psikis dan fisik disebabkan oleh pengaruh-pengaruh luar atau oleh adanya interaksi pengalaman dengan lingkungan yang traumatis.

Hal ini juga diungkapkan oleh Ma'ruf Asrori dalam Rohaedi (2007:35) menjelaskan bahwa dorongan seks yang tidak terkendali disebabkan oleh dua faktor, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Faktor Endogin (dari dalam), yakni melemahnya iman dan intelegensinya tidak dapat mengendalikan hawa nafsu.
- 2) Faktor Eksogin, yaitu datangnya dari hampir setiap aspek kehidupan modern yang tumbuh dan berkembang atas dasar agama, misalnya trend mode, make up, pergaulan bebas, film, bacaan porno, panti pijat, night club, bar dan lainnya.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, bahwa faktor penyebab penyimpangan perilaku seksual terbagi menjadi tiga, yaitu faktor iman dan keyakinan yang ada dalam diri seseorang, faktor lingkungan yang menjadi basis pergaulan seseorang, serta faktor genetik yang merupakan bawaan dari lahir.

3) Dampak Penyimpangan Perilaku Seksual LGBT

a. Dampak Fisik

Bahaya yang ditimbulkan oleh LGBT yaitu adanya Penyakit Menular Seksual (PMS) yaitu suatu gangguan atau penyakit yang ditularkan dari satu orang ke orang lain melalui kontak hubungan

seksual. Menurut Dianawati dalam Saputra(2017:30-31) menyatakan bahwa masalah-masalah PMS yang sering timbul adalah:

1) Gonorrhoe

Penyakit ini ditularkan melalui hubungan seksual. Sebutan lain penyakit ini adalah kencing nanah. Penyakit ini menyerang organ reproduksi dan menyerang selaput lender, mucus, mata, anus dan beberapa organ tubuh lainnya. Bakteri yang membawa penyakit ini dinamakan *Gonococcus*.

2) Sifilis

Penyakit ini disebut raja singa dan ditularkan melalui hubungan seksual atau penggunaan barang-barang dari seseorang yang tertular, misalnya baju, handuk, dan jarum suntik. Penyebab timbulnya penyakit ini adalah adanya kuman *Treponemapallidum*, kuman ini menyerang organ penting tubuh lainnya seperti selaput lender, anus, bibir, lidah dan mulut.

3) AIDS (*Acquired Immuno Deficiency Syndrom*)

AIDS merupakan suatu gejala menurunnya sistem kekebalan tubuh seseorang. Pada dasarnya setiap orang mempunyai sistem kekebalan tubuh yang dapat melindunginya dari berbagai serangan seperti virus, kuman, dan penyakit lainnya.

4) HIV(Human Immuno Deficiency Virus)

HIV merupakan sejenis virus yang menyebabkan AIDS. HIV ini menyerang sel darah putih semakin berkurang dan menyebabkan sistem kekebalan tubuh menjadi lemah.

b. Dampak Psikis

Dampak psikis yang ditimbulkan adalah perasaan benci terhadap lawan jenisnya dan kebimbangan terhadap identitas seksual yang sesungguhnya, selain itu perasaan merasa bersalah dan berdosa karena menjadi gay. Cornne Mofiaz-Plaza dkk dalam Saputra (2017:32) menemukan salah satu dampak psikis yang dialami oleh pelaku LGBT adalah timbulnya perasaan yang Nampak “buruk” karena adanya isolasi dari rekan sebaya terkait dengan orientasi seksual yang mereka pilih. Selain itu, seseorang yang berorientasi seksual LGBT dalam diri mereka merasa terdapat perasaan penyangkalan, ketakutan, keterasingan, kebingungan, dan penerimaan selama masa sekolah.

c. Dampak Sosial

Dampak sosial yang timbul berupa dampak moral bagi pelaku maupun masyarakat, hal ini dikarenakan menjadi seorang yang memiliki penyimpangan seksual bukanlah suatu hal yang lazim dan dapat diterima begitu saja di lingkungan masyarakat. Berkaitan dengan diterimanya dalam lingkungan masyarakat akan memberikan batasan ruang gerak dalam berinteraksi dengan lingkungan sosialnya. Dampak sosial lainnya yang timbul akibat perilaku seksual yang

menyimpang akan dikucilkan, putus sekolah dan perubahan peran yang lainnya.

d. Norma Agama

Penyimpangan seksual sebenarnya sudah pernah terjadi pada kaum Nabi Luth. Allah berfirman “Dan (kami juga telah mengutus) Luth (kepada kaumnya). Ingatlah tatkala dia berkata kepada kaumnya, mengapa kamu mengerjakan perbuatan faahisyah itu, yang belum pernah dikerjakan oleh seorang pun (di dunia ini) sebelummu? Sesungguhnya kamu mendatangi laki-laki untuk melepaskan nafsumu (kepada mereka) bukan kepada wanita, kamu benar-benar adalah kaum yang melampaui batas” (QS. Al-A’raaf 80-81). Abu Abdurrahman dalam Saputra (2017:34-35) mengemukakan penyimpangan seksual menurut norma agama merupakan dosa besar dan Imam Asya-Syafi’i memiliki pendapat bahwa pelaku dan objek perbuatan *Gay* harus dibunuh, sebagaimana tertera dalam Hadits dari Ibnu ‘Abbas RA dia berkata bahwa Rasulullah SAW bersabda: “barangsiapa yang kalian temui melakukan perbuatan kaum Luth (liwath/gay) maka bunuhlah pelaku dan orang yang menjadi objeknya” (HR. Imam Ahmad).

B. Kajian Penelitian yang Relevan

1. Irman Salaputra, dkk dengan judul “Peran Aktor dalam Penyusunan Agenda Kebijakan Pemekaran Wilayah Kecamatan Di Kabupaten Maluku Tengah” (2013). Tujuan penelitian ini untuk menggambarkan peran aktor dalam

penyusunan agenda kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan Di Kabupaten Maluku Tengah, serta pola hubungan interaksi atau orientasi dari para aktor tersebut dalam suatu proses penyusunan agenda pemekaran wilayah Kecamatan di Kabupaten Maluku Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran aktor dalam suatu proses penyusunan agenda kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan di Kabupaten Maluku Tengah sangat dominan untuk mempengaruhi para pembuat kebijakan dalam menentukan arah suatu kebijakan itu diputuskan, tentunya hal itu terjadi melalui suatu pola hubungan interaksi atau orientasi yang dilakukan oleh para aktor atau kelompok-kelompok kepentingan dalam pencapaian suatu tujuan yang diinginkan. Para pembuat kebijakan baik eksekutif maupun legislatif ataupun kelompok-kelompok yang turut serta dalam proses perumusan kebijakan dalam hal apa saja, agar lebih mengedepankan kepentingan publik dari pada kepentingan individu maupun kelompok sehingga apa yang menjadi agenda pemerintah yang telah termuat dalam konsep UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dicapai.

2. Olivia Annisa dan Junaidi Indrawadi dengan judul “Peran Pemerintah dalam Menanggulangi LGBT di Kota Payakumbuh” (2020). Tujuan penelitian ini untuk mengetahui peran pemerintah dalam menanggulangi LGBT Kota Payakumbuh. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa adanya peningkatan pelaku LGBT Kota Payakumbuh setiap tahunnya. Penelitian ini relevan dengan penelitian yang dilakukan karena melihat peran aktor kebijakan

yakni pemerintah sebagai aktor resmi dalam menanggulangi LGBT di Kota Payakumbuh.

3. Raden Imam Al Hafis, dkk dengan judul “Aktor Pelaksana Pengelolaan Transportasi Publik Perkotaan Studi Kasus Bus Trans Metro Di Kota Pekanbaru” (2013). Tujuan penelitian ini untuk mengetahui perlunya pengelolaan aktor lain diluar pemerintah agar pelaksanaan kebijakan dapat disinergikan sehingga dapat memperoleh hasil yang maksimal dalam pencapaian tujuan dari kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aktor utama dalam kegiatan pengelolaan transportasi publik perkotaan yaitu pemerintah (Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru). Diperlukan keterlibatan aktor diluar pemerintah dalam melakukan kegiatan pengelolaan transportasi publik perkotaan (Bus Trans Metro Pekanbaru) agar hasil yang dicapai terlaksana secara optimal.
4. Armen Yasir dan Zulkarnain Ridlwan dengan judul “Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik” (2012). Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan pentingnya ketersediaan mekanisme konsultasi publik dalam perumusan kebijakan dan peraturan di tingkat daerah. Berdasarkan tinjauan normatif, disimpulkan bahwa tersedianya mekanisme konsultasi publik sangat penting guna membangun keterlibatan masyarakat sekaligus membentuk keterbukaan lembaga publik. Kondisi yang demikian selaras dengan prinsip Negara hukum. Guna menjamin efektifitas mekanisme tersebut, maka daerah perlu mengundang peraturan daerah yang mengatur akan hal itu. Penelitian ini

bermanfaat bagi penelitian ini, terutama mengkaji tentang mekanisme konsultasi publik dalam melakukan formulasi kebijakan.

5. Ahmad Mursyid Juhansya dengan judul “Interaksi Stakeholder dalam Perumusan Kebijakan Parkir Berlangganan di Kabupaten Sidoarjo” (2012). Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahap dalam kebijakan publik. Perumusan kebijakan merupakan hal terpenting dari kebijakan publik karena dalam proses perumusan kebijakan terdapat interaksi politik antar stakeholder. Masing-masing stakeholder tersebut memiliki kepentingan yang diperjuangkan dengan pada akhirnya terdapat pihak yang menang dan pihak yang kalah. Parkir berlangganan di Sidoarjo telah dilaksanakan secara optimal sejak tahun 2009 dan kemudian pada akhir tahun 2011 Pemkab Sidoarjo bersama dengan DPRD Sidoarjo merumuskan kembali kebijakan parkir berlangganan dalam Perda Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Parkir di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, data yang diperoleh berdasarkan hasil wawancara dan data sekunder yang didapatkan pada saat penelitian dengan stakeholder dalam perumusan kebijakan parkir berlangganan dan hasil wawancara tersebut diolah dan dianalisis kemudian ditarik kesimpulan guna menjawab pertanyaan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa latar belakang perumusan kebijakan parkir berlangganan di Sidoarjo ini menunjukkan beberapa temuan data, pertama adalah latar belakang perumusan kebijakan parkir berlangganan di Sidoarjo ini merupakan inisiatif dari eksekutif dengan mempertimbangkan aspek ekonomi dalam hal ini sebagai

peningkatan PAD dengan mengabaikan tuntutan masyarakat sehingga perumusan kebijakan parkir berlangganan ini bersifat elitis, yang mana tingkat kepuasan masyarakat rendah. Temuan data yang kedua bahwa parkir berlangganan memberikan sumbangan PAD yang besar bagi Kabupaten Sidoarjo akan tetapi masyarakat, juru parkir serta pengusaha parkir di kawasan Sidoarjo merasa dirugikan dengan telah diundangkannya Perda Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur ketentuan tentang parkir berlangganan. Kelemahan dari penelitian ini adalah tidak menjelaskan stakeholder yang dilibatkan dalam perumusan kebijakan. Namun keterlibatan stakeholder dalam penelitian yang relevan dengan kasus formulasi sangat penting dalam peraturan daerah Kota Pariaman Nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum (studi kasus LGBT). Inilah yang akan dijelaskan dalam penelitian ini.

6. Yerik Afrianto Singgalen dengan judul “Persepsi, Modal Sosial, dan Kekuasaan Aktor dalam Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pariwisata” (2016). Tujuan penelitian ini untuk mengetahui proses perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata tidak terlepas dari perspektif para aktor yakni subyektifitas pembuat kebijakan pariwisata. Pembuat kebijakan memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk memperjuangkan kepentingannya menjadi kebijakan pariwisata (RIPPARDA). Hasil penelitian memperkuat argumen bahwa tidak hanya komunikasi, sumber daya, disposisi dan birokrasi yang sangat esensial dalam perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata, akan tetapi

persepsi, modal sosial, dan kekuasaan aktor juga menjadi aspek yang sangat esensial dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata.

7. Dodi Pasilaputra dengan judul “Pendekatan Psychotherapy Agama Dalam Menanggulangi Perilaku Menyimpang (LGBT)” (2016). Perilaku menyimpang dalam bentuk LGBT merupakan perilaku yang muncul sebagai akibat individu selalu merasa tertekan dengan keadaan dan perkembangan zaman yang tidak mampu ia sikapi sesuai dengan ajaran agama. Penyakit individu itu tidak akan pernah dapat diterapi pendekatan psychotherapy agama bertujuan; 1) memperkuat motivasi, 2) mengurangi tekanan emosi, 3) mengembangkan potensi, 4) merubah kebiasaan maladaptif, 5) merubah struktur kognitif, 6) meningkatkan kapasitas untuk mengambil keputusan dengan tepat, 7) meningkatkan pengetahuan diri/insight, 8) meningkatkan hubungan pribadi, 9) merubah proses somatik meningkatkan kesadaran tubuh, dan 10) mengembangkan kesadaran, kontrol dan kreatifitas. Bentuk pendekatan psychotherapy agama dalam menanggulangi perilaku menyimpang LGBT di antaranya; 1) set-up, pendekatan dengan mengajak individu untuk menetralsir perlawanan psikologis bawah sadar (psychological reversal), dan individu diajak untuk mengungkapkan keinginan (tekad)nya dalam mengembangkan diri, 2) tune in, membangkitkan emosi negatif klien dan kemudian mengembalikan semuanya kepada akibat dari emosi negatif tersebut, dan 3) tapping, membuka dan mengembangkan wawasan klien dengan harapan-harapan baik yang bisa dilakukan dan dicapainya pada masa yang akan

datang. Pentingnya tujuan psychotherapy agama harus dapat dicapai dalam menanggulangi perilaku menyimpang klien berdasarkan kepada prinsip bahwa semua persoalan terjadi apalagi perilaku LGBT disebabkan karena mentalitas dan spritualitas mereka dalam kondisi sakit yang sangat parah. Selain itu juga disebabkan telah menghilang dan dan memudarnya potensi dan kecerdasan fitrah ilahiyahnya, mereka tidak dapat lagi membedakan antara yang hak dan yang batil secara aplikatif dan empirik. Dan penyakit itu tidak akan pernah dapat diterapi dengan alat terapi apapun kecuali kembali kepada terapi Ilahiyah melalui al-Qur'an dan Sunnah.

8. Kiki Megasari, dkk dengan judul “Fenomena Perilaku Penyimpangan Seksual Oleh Lesbian, Guy, Biseksual dan Transgender (LGBT) di Kota Pekanbaru”. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui Faktor Predisposisi, Faktor Pemungkin dan Faktor Pendorong perubahan perilaku penyimpangan seksual oleh LGBT di Kota Pekanbaru. Hasil penelitian ini adalah mengungkapkan bahwa masih kurangnya pengetahuan mereka terutama tentang dampak dari perilaku penyimpangan seksual oleh LGBT. Mereka menginginkan keberadaan mereka dihargai. Motivasi mereka menjadi LGBT adalah mencari sensasi kasih sayang yang belum pernah mereka dapatkan sebelumnya. Mereka beranggapan bahwa inilah jalan hidup mereka yang telah diatur oleh Tuhan Yang Maha Esa dan tidak berdosa jika perilaku LGBT ini terus dijalani karena mereka beranggapan bahwa perilaku ini tidak akan bisa berubah menjadi normal. Media massa, tempat hiburan malam, peran orang tua, peran teman sebaya dan lingkungan serta

peran guru dalam mendidik siswa sangat berpengaruh terhadap perubahan perilaku mereka. Dengan demikian diharapkan kerjasama berbagai pihak untuk meningkatkan pengetahuan, pemahaman, kesadaran dan ketakwaan mereka kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga akhirnya mereka dapat hidup normal meninggalkan perilaku penyimpangan seksual yang selama ini mereka lakukan.

C. Kerangka Konseptual Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT)

Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban umum merupakan formulasi yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan LGBT yang ada di Kota Pariaman. Terdapat dua pasal yang mengatur tentang isu 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. Dengan adanya peraturan daerah ini akan melewati beberapa tahapan kebijakan publik, salah satunya perumusan atau formulasi kebijakan.

Menurut Anderson dalam Muadi (2016) perumusan 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. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interelasi di dalam setiap tahapan kebijakan publik. Anderson dalam Madani (2011) menegaskan bahwa proses *bargaining* dapat terjadi dalam tiga bentuknya yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Sesungguhnya penjelasan *bargaining* berakar pada istilah bahwa jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat melakukan penyesuaian (*sharing*) yang diharapkan dapat terbangun dalam sistem pembahasannya. Dengan demikian negosiasi menjadi langkah awal untuk membentuk opini dan mengarahkan aktor untuk melakukan langkah negosiasi. Setelah negosiasi antar aktor terjadi dalam posisi yang berbeda di antara aktor, maka prinsip saling memberikan dan menerima kemudian mewarnai proses pengambilan kebijakan yang dibahas dalam forum aktor yang terlibat. Pada akhirnya proses itu akan berujung pada proses kompromistik dimana masing-

masing aktor saling melakukan penyesuaian dengan konsep ide aktor yang lainnya sehingga dapat diputuskan kebijakannya. Hal ini dalam pandangan Anderson dianggap sebagai bentuk *bargaining* dengan tipe yang eksplisit.

Menurut Madani dalam Rijal (2013:15) menjelaskan mekanisme hubungan antar aktor dalam formulasi kebijakan mempertemukan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang proses formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik. Mekanisme hubungan intensif inilah yang menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Faktor yang sangat penting dalam penyusunan sebuah kebijakan yaitu isu-isu apa yang layak dianggap sebagai masalah, atau bagaimana isu diformulasikan, bagaimana didefinisikan dengan baik inti dari sebuah masalah, nilai-nilai dan etika apa yang menyertai tujuan, sasaran dan cara penyelesaiannya.

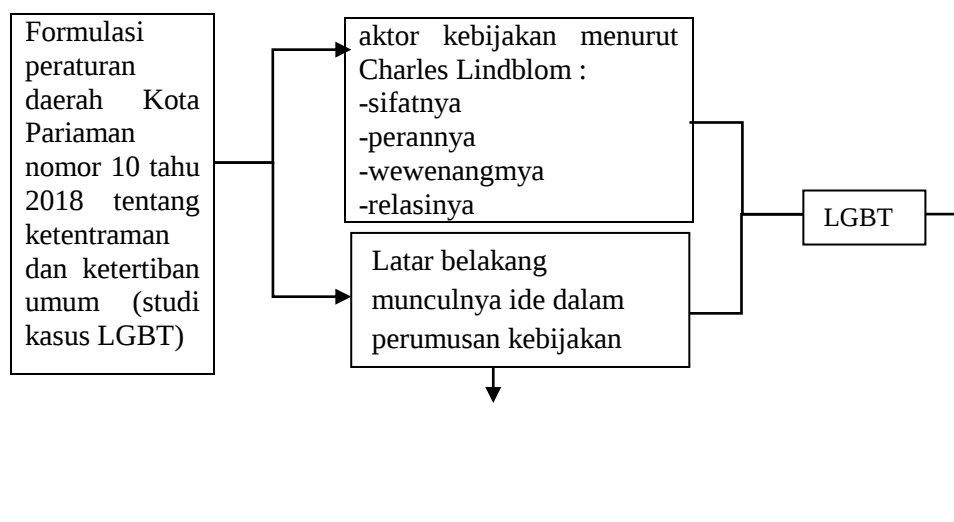
Dengan adanya permasalahan yang terjadi dapat memberikan gagasan atau ide dari setiap aktor kebijakan baik aktor resmi maupun aktor tidak resmi dalam membuat sebuah kebijakan. Hal ini juga berlaku dalam formulasi perda mengenai permasalahan LGBT yang ada di Kota Pariaman dalam melihat pandangan setiap aktor yang terlibat.

Secara konseptual dalam formulasi kebijakan menurut Charles Lindblom dan beberapa ahli lainnya dalam memahami proses formulasi kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor yang resmi maupun aktor-aktor yang tidak resmi. Seperti yang diungkapkan oleh Charles Lindblom,

bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta (*partisipants*), bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi diri. Dari berbagai jenis pemeran serta, masing-masing pemeran serta ini menurut Lindblom mempunyai peran secara khusus yang meliputi: warganegara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

Dalam konteks ini peneliti ingin melihat latar belakang munculnya ide kebijakan yang mengatur permasalahan LGBT dan peran dari lembaga legislatif melalui pansus anggota DPRD Kota Pariaman dan aktor non pemerintah atau aktor tidak resmi melalui LSM, tokoh adat, tokoh pemuda dan tokoh masyarakat dalam formulasi kebijakan tentang LGBT melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

Gambar 2.1 Kerangka Konseptual Penelitian





Aktor dalam pemerintah
(IGA) dan aktor luar
pemerintah (OGA)

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti mengenai Peranan Aktor Dalam Formulasi Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi Kasus LGBT) dapat disimpulkan bahwa :

Latar belakang munculnya ide kebijakan mengenai permasalahan LGBT memiliki berbagai pandangan dari aktor dalam formulasi kebijakan. Dengan adanya ide atau gagasan tersebut menimbulkan sebuah perda yang isi dalam pasalnya mengatur tentang LGBT. Sehingga adanya perda ini menjawab semua keresahan di tengah masyarakat. Seperti, sudah hilangnya kegiatan LGBT di tempat-tempat umum. Hal ini merupakan bentuk keberhasilan peran pemerintah bersama LSM sebagai aktor kebijakan. Kehadiran Perda ini menjelaskan bahwa adanya keinginan dan tujuan yang kuat dari berbagai aktor kebijakan dalam menyelamatkan generasi muda Kota Pariaman dari bahayanya dampak yang ditimbulkan oleh LGBT. Aktor kebijakan sangat memperhatikan dan mempertimbangkan dengan baik agar generasi muda Kota Pariaman dapat memiliki perlindungan yang baik dari pemerintah agar tidak terjerumus ke dalam perbuatan-perbuatan di luar nilai-nilai dan norma-norma yang ada. Hal ini dibuktikan dengan adanya satu pandangan yang sama dari aktor kebijakan baik yang resmi maupun aktor yang tidak resmi dalam merumuskan perda tersebut.

Kemudian peranan aktor dalam formulasi Perda nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum baik dari aktor resmi maupun aktor tidak resmi telah menjalankan tugas dan wewenangnya dalam formulasi kebijakan mengenai permasalahan LGBT di Kota Pariaman. Keterlibatan setiap aktor dalam melihat fenomena LGBT mendorong mereka dalam menciptakan sebuah perda yang dapat melindungi generasi muda dan keresahan masyarakat. Pemerintah bersama lembaga legislatif selaku aktor resmi dalam membuat suatu perda melakukan koordinasi yang baik dengan LSM yang ada baik itu dari kalangan masyarakat, tokoh pemuda dan tokoh adat sebagai aktor tidak resmi. Peran aktor kebijakan sangat penting dalam formulasi kebijakan agar tidak terjadi gesekan di tengah masyarakat.

B. SARAN

1. Dalam perda tersebut harus nya juga mengkaji tentang aspek pemulihan dan pengobatan terhadap pelaku LGBT, karena banyak juga diantara mereka yang menjadi korban sehingga ada keinginan untuk keluar dari perilaku menyimpang tersebut.
2. Adanya sosialisasi kepada masyarakat bahaya nya perilaku LGBT untuk generasi muda yang dilakukan oleh pihak terkait agar perilaku menyimpang ini tidak berkembang secara diam-diam di tengah masyarakat. Karena ini merupakan suatu peran penting juga yang dilakukan oleh aktor kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Referensi Buku

- Ahmadi, R. (2014). *Metodolgi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Bungin, B. (2003). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Danim, S. (1997). *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dwiyanto Indiahono. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media
- Dunn, William. (1999). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University
- Harbani Pasolong. (2010). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Iskandar, J. (2012). *Kapita Selekta Teori Administrasi Negara*. Bandung: Puspaga.
- Islamy, I. (2009). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Leo Agustino. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta
- Moleong, L. J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Rakhmat, J. (2009). *Metode Penelitian Komunikasi*. Remaja Rosdakarya.
- Sugiyono, 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Kombinas*. Bandung: Alvabeta.
- Thoha, M. (2012). *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wahab, A. (2005). *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Referensi Karya Ilmiah

- Ahmad Mursyid, J. (2012). *Interaksi Stakeholder dalam Perumusan Kebijakan Parkir Berlangganan di Kabupaten Sidoarjo*. Jurnal Politik Muda, Vol. 1, No. 1
- Armen Yasir dan Zulkarnain Ridlwan. (2012). *Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 2
- Bintari, A. (2016). *Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) Mass Rapid Transit (MRT) Jakarta di Provinsi DKI Jakarta*. Jurnal Ilmu Pemerintahan , 220-238.

- Edi Rohaedi. (2007). *Tinjauan Hukum Islam Tentang Penyimpangan Seksual*. Skripsi. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
- 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
- Harahap, I. T. (2018). *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Menanggulangi LGBT (Lesbian, Guy, Biseksual dan Transgender) Berbasis Pancasila*. *Hukum* , 400-412.
- Muhamad Disra Saputra. (2017). *Studi Awal Kecenderungan-kecenderungan Penyimpangan Perilaku Seksual LGBT Pada Remaja (Studi Deskriptif di SMA Negeri X Kabupaten Padang Pariaman)*. Skripsi. FIP:UNP
- Olivia Annisa, Junaidi. (2020). *Peran Pemerintah dalam Menanggulangi LGBT di Kota Payakumbuh*. *Jurnal of Civic Education*. Vol. 3. No. 1
- Punding. (2013). *Konflik Dalam Pembahasan Perda Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pengendalian Peredaran Dan Penertiban Minuman Alkohol*. Tesis. Universitas Terbuka: Jakarta
- Rijal, Fahrul, dkk. (2013). *Interaksi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Kolaka Utara*. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Vol. III. No. 2.
- Sholih Muadi, d. (2016). *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*. *Jurnal Review Politik* , 195-224
- Yusran. R. (2007). *Peranan Argumentative Turn dalam Kebijakan Publik: Studi tentang Dinamika Kebijakan Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau*. *Jurnal Demokrasi*. Vol. 6. No. 1.

Referensi Undang-undang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
Peraturan daerah Kota Pariaman nomor 10 tahun 2018 tentang ketentraman dan ketertiban umum

Berita Online

<https://www.liputan6.com/global/read/2963642/4-kasus-lgbt-di-indonesia-yang-disorot-dunia>
<https://news.detik.com/berita/d-4322284/perda-pariaman-sumbar-ancam-lgbt-dengan-denda-rp-1-juta>
<https://tirto.id/alasan-dprd-kota-pariaman-sahkan-perda-yang-atr-sanksi-bagi-lgbt-daAM>
<https://m.republika.co.id/amp/piwnlo368>

<http://suaratrust.com/pertama-di-sumbar-kota-pariaman-lahirkan-perda-tindak-lgbt-dan-waria/>
<http://103.216.87.80/index.php/jd/article/view/1130>
http://id.m.wikipedia.org/wiki/Hak_LGBT_di_Aceh
<https://sumbar.antaraneews.com/berita/214912/diduga-lgbt-seorang-asn-di-pariaman-diciduk-di-pusat-kebugaran>
<https://www.tribunnews.com/regional/2018/02/04/pegawai-negeri-di-pariaman-tertangkap-mesum-dengan-sesama-jenis-di-rumah-dinas>
<https://republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/10/25/ph4bzc414-video-musik-bermuatan-lgbt-resahkan-warga-pariaman>
<http://www.pariamantoday.com/2019/02/bikin-grup-lgbt-8-pelajar-smp-di.html>