

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Makhluk hidup yang ada di dunia ada beragam jenis bentuknya, salah satunya adalah manusia. Pada hakikatnya Tuhan menciptakan manusia sesuai dengan kodratnya masing-masing. Akan tetapi seiring perkembangan zaman, serta masyarakat yang sudah semakin modern diikuti gaya hidup warganya semakin kompleks timbul berbagai penyimpangan perilaku berseiring dengan perilaku normal. Bahwa yang dimaksud dengan perilaku menyimpang itu adalah perilaku dari para warga masyarakat yang dianggap tidak sesuai dengan kebiasaan, tata aturan atau norma sosial yang berlaku.¹ Dikatakan seseorang berperilaku menyimpang apabila menurut anggapan sebagian besar masyarakat (minimal di suatu kelompok atau komunitas tertentu) perilaku atau tindakan tersebut diluar kebiasaan, adat istiadat, aturan, nilai-nilai atau norma sosial yang berlaku.²

Fenomena perilaku menyimpang dalam kehidupan bermasyarakat memang menarik untuk dibicarakan. Sisi yang menarik bukan saja karena pemberitaan tentang berbagai perilaku manusia yang ganjil itu dapat mendongkrak popularitas (*rating*) dari suatu acara maupun media massa, tetapi juga karena tindakan-tindakan menyimpang dianggap dapat mengganggu ketertiban masyarakat sehingga perilaku menyimpang menyiratkan kesan, meskipun tidak ada

¹ J. Dwi Narwoko & Bagong Suyanto, Sosiologi Teks Pengantar Dan Terapan, Cet. VI, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 98.

² *Ibid.*

masyarakat yang seluruh warganya dapat menaati dengan patuh seluruh aturan norma sosial yang berlaku tetapi apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan seseorang, maka hal itu dianggap telah mencoreng aib diri sendiri, keluarga maupun komunitas besarnya. Sebagai akibatnya masyarakat bertindak dengan cara mengefektifkan kontrol sosial, misalnya bergunjing. Media massa sebagai kepanjangan tangan kontrol masyarakat seringkali juga menampilkan berita yang memojokkan seseorang atau sekelompok orang yang dianggap menyimpang. Menghujat atau bahkan mengucilkan orang-orang yang dianggap menyimpang merupakan salah satu bentuk hukuman yang cukup berat, kontrol itu sebetulnya juga adalah reaksi masyarakat terhadap tindakan yang tidak sesuai dengan norma-norma sosial.³

Secara umum, yang digolongkan sebagai perilaku menyimpang antara lain:

1. Tindakan yang *nonconform*, yaitu perilaku yang tidak sesuai dengan nilai-nilai atau norma-norma yang ada. Contohnya, memakai sandal ke kampus atau ke tempat-tempat formal, membolos atau meninggalkan pelajaran pada jam-jam kuliah dan kemudian menitipkan tanda tangan presensi pada teman, merokok di area dilarang merokok, membuang sampah bukan di tempat yang semestinya, dan sebagainya.
2. Tindakan yang antisosial atau asosial, yaitu tindakan yang melawan kebiasaan masyarakat atau kepentingan umum. Bentuk tindakan asosial itu antara lain menarik diri dari pergaulan, tidak mau berteman, keinginan untuk bunuh diri, minum minuman keras, menggunakan narkotika atau obat-obat berbahaya, terlibat di dunia prostitusi atau pelacuran, penyimpangan seksual (homoseksual dan lesbianisme), dan sebagainya.
3. Tindakan-tindakan kriminal yaitu tindakan yang nyata-nyata telah melanggar aturan-aturan hukum tertulis dan mengancam jiwa atau keselamatan orang lain. Tindakan kriminal yang sering ditemui itu misalnya pencurian, perampokan, pembunuhan, korupsi, perkosaan, dan berbagai bentuk tindak kejahatan lainnya, baik yang tercatat di

³ *Ibid.*, h. 97

kepolisian maupun yang tidak dilaporkan oleh masyarakat, tetapi nyata-nyata mengancam ketentraman masyarakat.⁴

Terjadi perilaku menyimpang sebagaimana juga perilaku yang tidak menyimpang dipastikan selalu ada dalam setiap kehidupan bermasyarakat. Dari beberapa jenis perilaku menyimpang yang ada di dalam masyarakat, penyimpangan seksual merupakan salah satu bentuk perilaku menyimpang yang kini semakin marak terjadi.

Penyimpangan seksual adalah aktivitas seksual yang ditempuh seseorang untuk mendapatkan kenikmatan seksual dengan tidak sewajarnya. Biasanya, cara yang digunakan oleh orang tersebut adalah menggunakan obyek seks yang tidak wajar.⁵ Di dalam realitas kehidupan masyarakat sering dijumpai laki-laki maupun perempuan yang menyimpang dari kodratnya. Salah satu bentuk penyimpangan seksual adalah homoseksualitas.

Homoseksualitas ialah relasi seks dengan jenis kelamin yang sama atau rasa tertarik dan mencintai jenis seks yang sama.⁶ Faktor-faktor penyebab homoseksualitas antara lain:

1. Ketidakseimbangan hormon-hormon seks;
2. Pengaruh lingkungan yang tidak baik atau tidak menguntungkan bagi perkembangan kematangan seksual yang normal;
3. Seseorang selalu mencari kepuasan relasi homoseks, karena ia pernah menghayati mengalami homoseksual yang menggairahkan pada masa remaja;

⁴ *Ibid.*, h. 101

⁵ Abdullah, 2011, *Penyimpangan Seksual*, diakses dari <http://www.diffy.com/cmm/artikel/definisi.penyimpangan1.html> pada tanggal 26 juni 2014 pukul 12:43

⁶ Kartini Kartono, *Psikologi Abnormal Dan Abnormalitas Seksual*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2009, h. 247.

4. Pernah mengalami pengalaman traumatis dengan lawan jenis sehingga timbul kebencian atau antipati terhadap lawan jenisnya, lalu muncul dorongan homoseks yang jadi menetap.⁷

Sering kita jumpai di dalam masyarakat, laki-laki yang mempunyai ketertarikan dengan sesama jenisnya, dan sebagian dari mereka memiliki jiwa serta berpenampilan dan berperilaku layaknya perempuan. Penyimpangan seksual ini merupakan homoseksual pada pria, yang biasa disebut dengan *gay*. Sedangkan penyimpangan seksual yang dilakukan oleh wanita biasa disebut homoseksual pada wanita atau lesbian ialah wanita yang tertarik kepada sesama jenisnya, dan sebagian dari mereka memiliki jiwa dan perilaku serta penampilan layaknya laki-laki.

Di Indonesia sendiri pelaku penyimpangan seksual masih dianggap tabu dan seringkali dipandang sebelah mata karena tidak sesuai dengan nilai moral dan budaya bangsa Indonesia. Akibatnya para pelaku penyimpangan seksual ini mengalami keterbatasan dalam menjalani kehidupannya. Sehingga sebagian dari mereka memutuskan untuk melakukan operasi penggantian kelamin agar dapat diterima oleh lingkungannya serta mendapat status yang jelas.

Transseksual ialah gejala merasa memiliki seksualitas yang berlawanan dengan struktur fisiknya dan melakukan operasi alat kelaminnya agar diubah jadi jenis kelamin yang berlawanan.⁸ Dalam operasi itu mengubah jenis kelamin laki-laki menjadi perempuan.

⁷ *Ibid.*, h. 248

⁸ *Ibid.*, h. 266

Akan tetapi pelaku transseksual yang sebelumnya memiliki status kelamin tetap dalam identitas kependudukannya akan dihadapkan kepada permasalahan yang baru di dalam dimensi penting dari dalam diri pelaku transseksual yaitu pada adanya reaksi masyarakat, bukan pada kualitas dari tindakan itu sendiri. Dengan kata lain, bentuk hukuman kepada pelaku transseksual sebetulnya tidak ditetapkan berdasarkan norma, tetapi melalui reaksi atau sanksi dari penonton sosialnya, terutama oleh aparat atau alat-alat negara (polisi, jaksa, hakim) yang akan berakibat serius dengan adanya cap yang dilekatkan pada diri seseorang (yang telah diberi cap) maka cenderung mengembangkan konsep diri yang menyimpang dan berakibat pada suatu karir yang menyimpang.⁹

Permasalahan lain yang timbul adalah ketika para pelaku transseksual harus mendaftarkan kembali identitas kependudukannya dengan status kelamin yang baru. Sebab, setiap kejadian peristiwa penting yang dialami, seperti kelahiran, kematian, dan perkawinan, akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan atau surat keterangan kependudukan lain yang meliputi pindah datang, perubahan alamat, atau status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.¹⁰ Namun di Indonesia sendiri belum ada peraturan yang mengatur tentang bagaimana seseorang yang telah melakukan operasi ganti kelamin harus mengubah status kelaminnya dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP).

⁹ J. Dwi Narwoko & Bagong Suyanto, *Op. Cit.*, h. 115

¹⁰ Kurniawan Wibowo, 2009, *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*, diakses dari http://www.academia.edu/5046955/administrasi_kependudukan pada tanggal 21 april 2014 pukul 15:12

Berkaitan dengan pembangunan kependudukan, pembangunan administrasi kependudukan sebagai sebuah sistem merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari administrasi pemerintahan dan administrasi negara dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak individu penduduk. Perlindungan tersebut berupa pelayanan publik melalui penerbitan dokumen kependudukan seperti Nomor Induk Kependudukan (NIK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan akta-akta catatan sipil, termasuk Akta Kelahiran.

Pada dasarnya sistem administrasi kependudukan merupakan sub sistem dari sistem administrasi negara, yang mempunyai peranan penting dalam pemerintahan dan pembangunan. Penyelenggaraan administrasi kependudukan diarahkan pada pemenuhan hak asasi setiap orang di bidang pelayanan administrasi kependudukan, pemenuhan data statistik kependudukan secara nasional, regional, dan lokal serta dukungan terhadap pembangunan sistem administrasi kependudukan guna meningkatkan pemberian pelayanan publik tanpa diskriminasi.

Pengertian administrasi kependudukan yang biasa disebut dengan singkatan Adminduk dapat ditelusur dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 yang menyatakan bahwa administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta

pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Jadi Administrasi kependudukan adalah suatu rangkaian proses penataan dan penertiban permasalahan administrasi bidang kependudukan yang dapat menggambarkan keadaan suatu penduduk berdasarkan dokumen kependudukan itu sendiri.

Berdasarkan pengertian ini maka ruang lingkup administrasi kependudukan meliputi 3 (tiga) komponen. **Pertama**, kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk; Kegiatan ini sebagai langkah awal dalam rangka pendataan masyarakat sebagai penduduk dalam suatu daerah melalui Pendaftaran Penduduk seperti pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK), penertiban dan pelayanan pembuatan dokumen seperti Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) serta dokumen kependudukan pindah datang. **Kedua**, kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pencatatan sipil; Dari bidang pencatatan sipil seperti pembuatan akta kelahiran, akta perkawinan dan perceraian, akta kematian, pengangkatan anak, dan pengakuan anak. **Ketiga**, kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.¹¹

¹¹ [Infoduk.babelprov.go.id](http://infoduk.babelprov.go.id), *Sudut Pandang Administrasi Kependudukan*, diakses dari <http://infoduk.babelprov.go.id/content/sudut-pandang-administrasi-kependudukan>, pada tanggal 21 April 2014 pukul 15:12

Jadi jelaslah sudut pandang Administrasi kependudukan seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan adalah penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen kependudukan yang meliputi berbagai peristiwa kependudukan yang dialami seseorang mulai dari kelahiran, Pemberian NIK, Perkawinan dan Perceraian sampai dengan kematian orang tersebut, yang mana dalam pelaksanaannya dibebankan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dengan dukungan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat.

Tertib administrasi kependudukan serta adanya tuntutan data yang akurat didukung oleh proses pelayanan yang tepat dan cepat saat ini menjadi suatu kebutuhan. Ketepatan dan ketersediaan data-data tentang penduduk yang lengkap dalam pembangunan di negara kita merupakan aspek yang memegang peran yang sangatlah penting.¹²

Mengingat para pelaku transseksual juga merupakan warga negara yang mempunyai hak yang sama dengan warga negara lain, selain memiliki hak untuk mendapatkan data kependudukan yang jelas, mereka juga memiliki hak-hak pokok seperti hak untuk berkeluarga dan hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, serta hak lain seperti hak untuk mendapat warisan.

¹² *Ibid.*

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diambil permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pelaku transseksual di Indonesia dalam pelayanan administrasi kependudukan?
2. Apa upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pelaku transseksual akibat pelayanan administrasi kependudukan yang diskriminatif di Indonesia?

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat disimpulkan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap pelaku transseksual di Indonesia dalam pelayanan administrasi kependudukan.
2. Untuk mengetahui upaya hukum apa yang dapat ditempuh oleh para pelaku transseksual akibat pelayanan administrasi kependudukan yang diskriminatif di Indonesia.

4. Manfaat Penelitian

Secara Teoritis :

1. Diharapkan dapat menjelaskan mengenai perlindungan hukum terhadap pelaku transseksual di Indonesia dalam pelayanan administrasi kependudukan.

2. Diharapkan dapat menjelaskan upaya hukum apa yang dapat ditempuh oleh para pelaku transseksual akibat pelayanan administrasi kependudukan yang diskriminatif di Indonesia.

Secara Praktis :

1. Diharapkan dapat memberikan penjelasan tentang pengaturan perlindungan hukum terhadap pelaku transseksual di Indonesia ditinjau dari segala aspek hukum yang berlaku.
2. Diharapkan dapat memberikan penjelasan tentang perlakuan yang seharusnya layak diterima oleh pelaku transseksual di dalam kehidupan bermasyarakat.

5. Metode Penelitian

5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku di dalam masyarakat.¹³ Pada penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁴

¹³ Abdul Kadir Muhammad, 2009, *Macam – Macam Penelitian*, diakses dari elearning.upnjatim.ac.id/courses/HKB5003/document/MPH_2.ppt? , pada tanggal 16 juni 2014 pukul 12:09

¹⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, 2008, UI press, h. 52.

5.2. Metode Pendekatan

Penelitian hukum ini dilakukan dengan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁵ Dalam metode pendekatan perundang-undangan ini dilakukan identifikasi perlindungan hukum terhadap pelaku transseksual di Indonesia melalui peraturan perundang-undangan baik berupa Konstitusi maupun Undang-Undang yang menjadi landasan perlindungan hukum tersebut. Pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin di dalam ilmu hukum.¹⁶ Pendekatan kasus adalah penelitian yang bertujuan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang suatu keadaan tertentu yang ada sekarang dan interaksi lingkungan suatu unit sosial, individu, kelompok lembaga atau masyarakat.¹⁷

Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum ini, tidak hanya melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi muatannya.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, 2010, Kencana Prenada Media Group, Jakarta h.93.

¹⁶ *Ibid.*, h.95

¹⁷ Biru Laut, 2010, *Beberapa pendekatan penelitian*, diakses dari <http://wiwi-birulaut.blogspot.com/2010/02/beberapa-pendekatan-penelitian.html> pada tanggal 14 agustus 2014 pukul 11:55

5.3. Sumber Dan Jenis Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum tersebut merupakan bahan pustaka atau data sekunder, yang dipilah menjadi :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaidah, peraturan dasar, perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, bahan hukum dari zaman penjajahan hingga kini.¹⁸
Dalam penelitian hukum ini diperoleh dari peraturan perundang-undangan yaitu :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Staatsblad Nomor 23 Tahun 1847);
 - c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
 - d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
 - e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
 - f. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, h. 52

- g. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
 - h. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
 - i. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - j. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - k. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan;
2. Bahan hukum sekunder, yaitu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang hasil penelitian, hasil karya kalangan hukum.¹⁹ Bahan hukum sekunder juga diperoleh dari literatur, pendapat para sarjana hukum, dan karya ilmiah di bidang hukum yang ada hubungannya dengan bahan hukum primer, sesuai dengan penelitian hukum ini.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya kamus, kamus hukum, ensiklopedia.²⁰ Bahan hukum tersier juga diperoleh dari

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

situs internet agar mampu memberikan pengertian mengenai materi-materi yang berkaitan dengan penelitian hukum ini.

5.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian yang dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan ini, langkah pertama yang dilakukan adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau berkaitan dengan perlindungan hukum dan peraturan perundang-undangan pendukungnya. Bahkan peraturan perundang-undangan yang tidak langsung berkaitan tentang isu hukum.²¹

Proses pengolahan bahan hukum adalah dengan cara mengumpulkan data yang kemudian diverifikasi untuk dijadikan sebagai bahan hukum yang bersifat umum kemudian dipilah data-data yang relevan untuk kebutuhan atau keterkaitan dengan penelitian hukum ini.

5.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan tahap untuk mengelola data-data yang selanjutnya dijadikan sebuah laporan sehingga dapat dipergunakan sebagai kesimpulan permasalahan yang diajukan dalam penyusunan penelitian ini. Pada tahapan ini semua data yang diperoleh berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan serta dianalisis untuk kemudian disusun secara sistematis sehingga mendapat sebuah gambaran secara keseluruhan mengenai suatu permasalahan yang diangkat di dalam penelitian ini, yaitu perlindungan hukum terhadap pelaku transseksual di Indonesia. Analisis bahan hukum ini juga

²¹ *Ibid.*

menggunakan logika deduktif, yaitu menarik suatu kesimpulan dimulai dari pernyataan umum menuju pernyataan-pernyataan khusus.