

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika politik internasional pada dekade 2010-an tidak hanya di dominasi oleh berbagai isu *high politic*, namun juga persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat marjinal. Salah satunya berkaitan dengan *lesbian, gay, biseksual, trans dan interseks* atau LGBT. Meskipun di sebagian besar negara-negara dunia, LGBT ditolak dan masih menjadi perdebatan panjang, namun pada beberapa negara faham ini diterima bahkan dilegitimasi oleh pemerintah karena berkaitan dengan hak-hak dasar manusia.(Eskridge,2018:40)

Fenomena LGBT dalam konstelasi politik internasional bukan hal baru, tapi telah ada sejak dahulu kala. Istilah ini awalnya dikenal sebagai *Gay Community*, pada tahun 1990-an berubah menjadi LGBT. Faham ini dipandang merupakan perilaku penyimpangan seksualitas, adanya orientasi seksual sejenis. Hingga dekade 2010-an, LGBT masih menjadi perdebatan di banyak negara yang menimbulkan sikap pro dan kontra. Hingga sekarang telah ada 26 negara yang telah melegalkan pernikahan sesama jenis di negaranya (The Freedom to Marry Internationally, 2018). Perkembangan LGBT menunjukkan pencapaian yang progresif di berbagai belahan dunia, baik Eropa, Asia, Asuatralia, Oceania, Amerika Latin dan berbagai wilayah lainnya. Gambaran mengenai hal ini lihat gambar 1.1. sebagai berikut :

Gambar 1.1. Perkembangan LGBT Dunia Tahun 2000-2019



Sumber : Diolah dari “The Countries Where Gay Marriage is Legal”, dalam <https://www.statista.com/chart/3594/the-countries-where-gay-marriage-is-legal/>, diakses pada tanggal 10 Januari 2020.

Perkembangan LGBT secara progresif tidak lepas dari adanya aktor-aktor pendukung baik personal (individu), kelompok ataupun organisasi internasional /NGO,s (NonGovernmental or State Organizations). Salah satunya adalah ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*). Organisasi ini merupakan salah satu gerakan dari kelompok yang menyuarakan hak-hak bagi kaum penganut dan pendukung LGBT yang didirikan pada tahun 1978. NGO-ILGA bekerja untuk memperjuangkan kesetaraan

hidup LGBT agar bebas dari segala diskriminasi dan berkontribusi dalam menciptakan kesadaran mengenai hak terkait dengan hak-hak bagi LGBT (Project, 2008).

Salah satu negara yang menarik dalam perkembangan LGBT adalah Afrika Selatan. Negara ini mempunyai wilayah seluas 1.123.226 km², yang sebagian besar merupakan plato dengan ketinggian 900-1.200m di atas permukaan laut. Afrika Selatan memiliki sejarah kelam pergolakan rasial dengan politik *apartheid*-nya ini kemudian dikenal sebagai *Rainbow Nation* yang dijuluki oleh Presiden Nelson Mandela. Pada tahun 2010 penduduk Afrika Selatan berjumlah sekitar 44,8 juta jiwa, dengan rata-rata pertumbuhan penduduk sekitar 2% per tahun. Angka harapan hidup di negara ini mencapai 48,8 tahun. (cia.gov)

Republik Afrika Selatan merupakan negara pertama yang melegalkan status LGBT di benua Afrika. Namun demikian, legalisasi tidak didapatkan dengan mudah banyak hambatan yang terjadi khususnya di rezim Apartheid, yang secara resmi berlangsung dari 1948-1994. Fenomena homoseksualitas banyak terjadi diantara para pekerja tambang emas dan merupakan hal umum dikarenakan kondisi yang jauh dari istri dan berlokasi didaerah terpencil pada 1950-an dan 1960-an, bahkan sekarang (T. Dunbar Moodie, Vivienne Ndatsho, British Sibunyi, 1988). Para pekerja melakukan *mine marriage* dengan laki-laki yang lebih muda untuk merawat mereka selama masih siklus kerja. Selama rezim Apartheid para misionaris menolak dan mengecam penyimpangan seksual seperti LGBT, sehingga homoseksual dilakukan secara tersembunyi. Hal ini dilakukan karena rasa takut pada dampak sosial yang akan diterima diperburuk dengan berlakunya *immorality Act* pada rezim Apartheid.

Immortality Act berlaku sejak akhir 1920-an, di amandemen pada tahun 1950 yang melarang hubungan seksual di luar nikah antara ras kulit putih dengan ras kulit berwarna seperti ras kulit hitam (O'Malley, n.d.). Pada tahun 1957 *Immortality Act* diamandemen kedua kalinya dengan menambahkan larangan prostitusi, larangan hubungan sesama jenis kemudian diberlakukan oleh rezim Apartheid pada amandemen *Immortality Act* tahun 1969.

Pada tahun 1970 terjadi kekacauan politik di Afrika Selatan. Perekonomian di Afrika Selatan menjadi terisolasi dan peningkatan agitasi politik di dalam negeri (SAHO, 2017). Rezim apartheid ikut terlibat konflik bersenjata dengan Namibia, Angola, Zimbabwe dan Mozambik. Instabilitas ekonomi dan politik yang terjadi menjadi awal runtuhnya rezim apartheid. Kemudian hal ini dimanfaatkan oleh aktivis pejuang hak LGBT yang merupakan anti apartheid. Kondisi politik yang tidak stabil tersebut memudahkan penyebaran dan menguatkan gerakan kelompok-kelompok yang memperjuangkan hak LGBT salah satunya NGO-ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*), yang masuk dan mengkampanyekan LGBT di Afrika Selatan pada September 1999. Hal ini menjadi puncak perkembangan LGBT dalam memperjuangkan hak mereka menuju legalisasi.

Perkembangan LGBT di Republik Afrika Selatan tidak lepas dari peran ILGA. Organisasi ini bersikap pro-aktif dalam menjadikan Republik Afrika Selatan sebagai negara pertama yang mengesahkan LGBT. Akhirnya pada 30 November 2006 pemerintah Republik Afrika Selatan di bawah kepemimpinan Nelson Mandela berhalil meratifikasi LGBT dan keberadaannya terus dapat dipertahankan meskipun terdapat pihak-pihak dalam negeri dan regional Afrika yang memperdebatkan persoalan tentang legalisasi LGBT tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang dapat disimpulkan adalah : “Bagaimana strategi ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*) mengadvokasikan LGBT di Afrika Selatan ?”

C. Landasan Teoritik

Dalam menganalisa masalah dan membuktikan hipotesa yang ada, maka penulis beberapa pendekatan yang relevan yaitu konsep *non-governmental organization* (NGO) dan teori peran/strategi *non-governmental organization* (NGO). Kedua pendekatan ini dipilih karena mampu menjabarkan secara mendasar tentang Non-Governmental Organization (NGO).

1. Konsep Non-Governmental Organization (NGO)

Non-Governmental Organization (NGO) merupakan organisasi non-profit yang bertujuan untuk melayani *interest* masyarakat yang memfokuskan kepada upaya advokasi atau operasional untuk tujuan sosial, politik dan ekonomi, termasuk kesetaraan, pendidikan, kesehatan, perlindungan lingkungan dan HAM (Hildy Teegen, Jonathan P. Doh, Sushil Vachani, 2004), dimana sistem keanggotaannya tidak mengikutsertakan negara, tetapi melibatkan sedikitnya dua kelompok tertentu dari negara yang berbeda dengan tujuan dan keinginan yang sama. Menurut Nugroho (2001), Non-Governmental Organization (NGO) merupakan suatu lembaga, kelompok atau organisasi yang aktif dalam mengupayakan pemberdayaan masyarakat dan pembangunan terutama pada lapisan masyarakat bawah (Rizki Madya Wulan, Muhammad Muktiali, 2013).

Dikutip dari *American Psychological Association* (Kantrowitz), PBB mendefinisikan NGO “A *non-governmental organization (NGO) is a non-for-profit, voluntary citizens’ group, which is organized on a local,*

national or international level to address issues in support of the public good”, NGO adalah organisasi nirlaba, kelompok sukarela, yang diselenggarakan pada tingkat lokal, nasional atau internasional untuk mengatasi masalah dalam mendukung kebijakan publik. NGO menyediakan analisis dan keahlian sebagai mekanisme peringatan awal, membantu memonitor dan mengimplementasikan perjanjian internasional, melakukan berbagai variasi pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, membawa permasalahan yang dihadapi masyarakat kepada pemerintah dan memantau kebijakan pemerintah (Manafe, 2012).

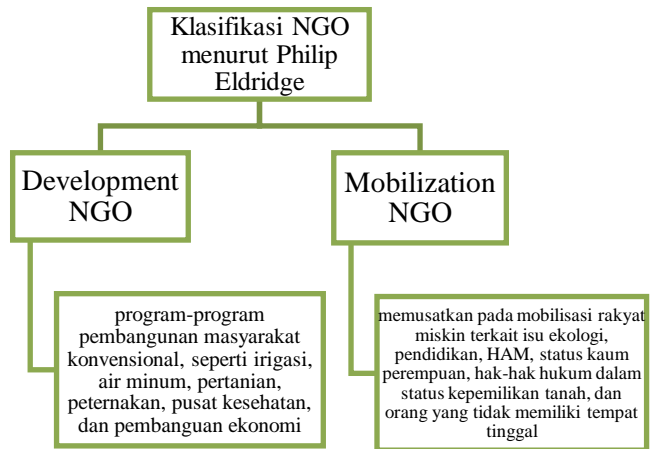
Menurut Abidin & Rukmini (Hamid Abidin, Mimin Rukmini, 2004), karakteristik NGO umumnya adalah :

- a. NGO bersifat independen, yang tidak berafiliasi kepada sebuah kekuatan politik tertentu.
- b. NGO bersifat nirlaba atau non-profit, yang mengutamakan kepentingan masyarakat dan tidak mencari keuntungan.
- c. NGO bersifat sukarela, yang lebih menyediakan waktu untuk kepentingan lembaga.
- d. NGO tidak bersifat birokrasi (non-birokratis).
- e. NGO terdiri dari beberapa orang saja, dilihat dari struktur dan ruang lingkup. Lahir dan dekat dengan lapisan masyarakat bawah (grassroots).

Philip Eldridge mengklasifikasikan NGO menjadi 2 kategori yaitu Development NGO dan Mobilization NGO (Eldridge, 1989) sebagaimana dijelaskan pada skema 1.1 dibawah ini:

Skema 1.1.

Klasifikasi Non-Governmental Organization (NGO)



Sumber : Diolah dari Eldridge, P. (1989). LSM dan Negara. LP3ES: Jakarta.

Pada sumber dan definisi lainnya berasal dari World Bank membagi NGO ke dalam 2 kelompok (Malena, 1995), yaitu:

1. NGO Operasional

Perancangan dan implementasi proyek pengembangan merupakan tujuan utama NGO Operasional. NGO Operasional menggerakkan sumber daya dalam bentuk keuangan, material atau tenaga relawan, untuk menjalankan proyek dan program mereka. Proses ini umumnya membutuhkan organisasi yang kompleks. NGO operasional ini masih dapat dibagi atas 3 kelompok besar:

- a. Organisasi berbasis masyarakat – yang melayani suatu populasi khusus dalam suatu daerah geografis yang sempit;
- b. Organisasi Nasional – yang beroperasi dalam sebuah negara yang sedang berkembang, dan
- c. Organisasi Internasional – yang pada dasarnya berkantor pusat di negara maju dan menjalankan operasi di lebih dari satu negara yang sedang berkembang.

2. NGO Advokasi

Tujuan utama NGO Advokasi adalah mempertahankan atau memelihara suatu isu khusus dan bekerja untuk mempengaruhi kebijakan dan tindakan pemerintah untuk atau atas isu itu. Pada dasarnya, NGO ini bekerja melalui advokasi atau kampanye atas suatu isu dan tidak mengimplementasikan program. NGO Advokasi berusaha untuk meningkatkan kesadaran (awareness) dan pengetahuan dengan melakukan lobi, kegiatan pers dan kegiatan-kegiatan aktivis. NGO Advokasi menjalankan fungsi yang hampir sama dengan NGO Operasional, namun dengan tingkatan dan komposisi yang berbeda.

2. Teori Peran dan Strategi Non-Governmental Organization (NGO)

Peran dan strategi Non-Governmental Organization (NGO) menjadi hal yang penting dalam dinamika liberalisme internasional karena keberadaannya yang terbebas dari politik praktis suatu pemerintahan sehingga dalam hal ini persaingan dalam mencapai kepentingan nasional dapat dihindari. Kemudian strategi dan peran NGO menjadi semakin penting ketika masyarakat marjinal dunia dihadapkan pada jalan buntu (quo vadis) atas sikap dan kebijakan-kebijakan pemerintah yang dipandang tidak memihak atas aspirasi dan kepentingan kelompok marjinal tersebut.

Peran dan strategi dari sebuah Non-Governmental Organization (NGO) cukup bervariasi. NGO harus memiliki kemampuan sebagai aktor untuk menciptakan perubahan, sesuai dengan tujuan kelompok yang ada. NGO sebagai media penyalur berbagai ide atas masalah untuk membantu masalah yang terkait. Menurut Wilis (2005), peran-peran yang dilakukan NGO mengacu pada beberapa hal, yaitu : (Rizki Madya Wulan, Muhammad Muktiali, 2013):

- a. Kesejahteraan masyarakat dan penyediaan pelayanan
- b. Bantuan darurat
- c. Pengembangan pendidikan
- d. Partisipasi dan pemberdayaan
- e. Swasembada
- f. Advokasi
- g. Jaringan

Philip Eldridge mengajukan tiga pendekatan hubungan NGO dengan negara, dilihat dari orientasi NGO dalam menjalankan berbagai aktivitas (Eldridge, 1989). Gambaran mengenai klasifikasi peran NGO menurut Eldridge dapat dilihat pada tabel 1.1. sebagai berikut :

Tabel 1.1.
Klasifikasi NGO dengan Negara
Menurut Philip Eldridge

1	<i>High Level Partnership: Grassroots Development</i>	Pendekatan ini ditandai hubungan yang sangat partisipatif, mengutamakan kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan, kurang memiliki minat pada hal yang bersifat politis tapi mempunyai perhatian yang besar untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan selalu memelihara dukungan pada tingkat grassroots
2	<i>High Level Politics: Grassroots Mobilization</i>	Pendekatan ini umumnya bersifat advokatif terutama dalam mendukung peningkatan kesadaran politik di tingkat masyarakat. Karakteristik ini cenderung hanya aktif dalam kegiatan politik
3	<i>Empowerment at the grassroots</i>	Umumnya, pendekatan ini tidak mau terlibat dalam kegiatan berskala besar. Karakteristik ini cenderung memusatkan perhatian pada pemberdayaan masyarakat pada tingkat grassroots dan tidak berminat mengadakan kontak dengan pemerintah

Sumber : diolah dari Eldridge, P. (1989). LSM dan Negara. LP3ES: Jakarta.

Dalam upaya untuk memberikan dukungan dan mengupayakan perubahan terhadap isu yang diperjuangkan, Forsythe dalam tulisannya memaparkan empat prosedur peran dan aktivitas yang dijalankan NGO (Forsythe, 2000) yang terdiri dari :

1. Mengumpulkan informasi yang dibutuhkan

NGO berupaya untuk mengumpulkan seluruh data dan informasi berkaitan dengan isu yang ada. NGO juga memiliki kemampuan dalam mengumpulkan informasi dan data yang sifatnya sulit diakses, data dan informasi tersebut kemudian diolah dengan baik dan disebarluaskan secara efektif.

2. Melakukan persuasi terhadap otoritas public

NGO melaksanakan aktivitas lobbying, dengan melakukan persuasi untuk mengupayakan dan menerapkan perubahan terhadap standar HAM. Namun, NGO cenderung menggunakan kata “edukasi” sebagai pengganti kata “lobbying”, hal ini dikarenakan NGO bersifat non-politik. Salah satu bentuk persuasi yang dilakukan NGO yaitu melalui kampanye.

3. Mempublikasikan informasi yang di dapat untuk edukasi jangka panjang

Dalam menjalankan kegiatannya, NGO berkeyakinan adanya perubahan secara bertahap. Tujuan NGO adalah mempengaruhi proses jangka pendek sehingga akan berpengaruh pada proses jangka panjang. Dengan adanya publikasi terkait informasi yang dilakukan oleh NGO, masyarakat menjadi tertarik terhadap isu yang berkaitan dan menyuarakan pentingnya perubahan kepada pemerintah.

4. Menyediakan bantuan langsung

NGO memberikan bantuan kepada civil society yang diperjuangkan haknya, dimana bantuannya bersifat langsung.

Umumnya, NGO memberikan bantuan berbentuk saran dan edukasi terkait permasalahan hukum yang dihadapi korban hingga melakukan lobi di tingkat pengadilan (judicial lobbying).

Pemilihan Non-Governmental Organization (NGO) sebagai landasan teoritik dari penulisan skripsi ini didasari oleh fakta bahwa ILGA sebagai salah satu dari Non-Governmental Organization (NGO), yang merupakan organisasi yang menyuarakan hak-hak bagi lesbian, gay, biseksual, trans dan interseks (LGBT). Organisasi ini memperjuangkan kesetaraan hidup orang-orang lesbian, gay, biseksual, trans dan interseks (LGBT) agar bebas dari segala diskriminasi, seperti melakukan advokasi sebagai upaya perjuangannya. Advokasi merupakan upaya untuk memperbaiki atau merubah kebijakan publik agar sesuai dengan kehendak atau kepentingan kelompok yang mendesak terjadinya perubahan (Azizah, 2013). Dimana diketahui masih sering terjadi penghinaan, penganiayaan, pembunuhan dan diskriminasi terhadap LGBT di Afrika Selatan setelah legalnya status LGBT. Sebagai Non-Governmental Organization (NGO), ILGA melakukan beberapa tindakan yaitu melakukan advokasi melalui Konferensi Internasional, membentuk jaringan bersama NGO-NGO Internasional yang membahas mengenai isu LGBT, dan melakukan partisipasi dan pemberdayaan terhadap kaum LGBT di Afrika Selatan sebagai strategi NGO-nya untuk mengkampanyekan LGBT khususnya di Afrika Selatan.

D. Hipotesa

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, penulis dapat menarik hipotesa bahwa strategi ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*) mengadvokasikan LGBT di Afrika Selatan diwujudkan melalui beberapa hal, meliputi :

1. Melakukan advokasi dan menyebarluaskan informasi (informative function) melalui Konferensi Internasional.
2. Melakukan partisipasi dan pemberdayaan terhadap kaum LGBT di Afrika Selatan.
3. Membentuk jaringan bersama NGO-NGO Internasional yang membahas mengenai isu LGBT.

E. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian berfokus pada data antara tahun 2006-2018 dengan beberapa alasan, yaitu status LGBT legal sejak tahun 2006 dan konferensi Regional Pan Africa ILGA pada tahun 2018. Jangkauan di luar tahun tersebut sedikit disinggung selama masih ada keterkaitan dan korelevanan dengan tema yang sedang dibahas.

F. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Memenuhi syarat untuk mendapatkan gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
2. Mengimplementasikan ilmu pengetahuan yang telah didapat penulis selama menempuh pendidikan Ilmu Hubungan Internasional melalui studi kasus “Strategi NGO ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*) mengkampanyekan LGBT di Afrika Selatan”
3. Menjelaskan mengenai strategi NGO ILGA dalam mengkampanyekan hak-hak LGBT di Afrika Selatan
4. Memperkaya referensi pengetahuan di program studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, terutama dalam mata kuliah yang terkait, yakni Kajian Lembaga Swadaya Masyarakat Internasional (LSM) dan Isu-Isu Hubungan Internasional.

G. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritik
 - a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi berupa referensi keilmuan dalam bidang Ilmu Hubungan Internasional tentang isu LGBT.
 - b. Sebagai bahan acuan dan referensi untuk penelitian sejenis di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada para praktisi ataupun aktivis sebagai referensi dalam memahami isu LGBT terutama dalam kesetaraan hak.

H. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian terkait “Strategi NGO ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*) mengkampanyekan LGBT di Afrika Selatan pada tahun 2006-2018”, penulis menggunakan metode deskriptis analitis atau yang biasa dikenal dengan studi pustaka (studi literasi). Sedangkan teknik yang digunakan adalah teknik pengumpulan data sekunder, dimana pada penelitian ini penulis tidak menjalankan observasi secara langsung di lapangan, namun melalui pengumpulan data-data yang telah ada dari buku, surat kabar, jurnal ataupun data internet (*web site*).

Studi pustaka merupakan langkah awal dalam metode pengumpulan data. Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data yang diarahkan kepada pencarian data dan informasi melalui dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, foto-foto, gambar, maupun dokumen elektronik yang dapat mendukung dalam proses penulisan. “Hasil penelitian juga

akan semakin kredibel apabila didukung foto-foto atau karya tulis akademik dan seni yang telah ada.” (Sugiyono, 2005).

Metode deskriptif digunakan untuk melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu ataupun bidang tertentu, dalam hal ini bidang secara aktual dan cermat. Metode ini menitikberatkan pada observasi dan suasana alamiah (Jatmika, 2016).

I. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan skripsi ini, terdapat 5 bab besar atau garis besar yang menjelaskan mengenai topik skripsi. Kemudian terdapat pula sub bab - sub bab untuk lebih memperinci penjelasan dari bab – bab besar yang sebelumnya. Hubungan antar bab didalam skripsi ini disusun secara sistematis agar lebih memudahkan pembaca untuk memahami isi skripsi, sebagaimana berikut :

BAB I merupakan bab pendahuluan berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teori, hipotesa, jangkauan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II merupakan bab yang berisi tentang profil ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*) dan dinamika sosial-kemasyarakatan Republik Afrika Selatan.

BAB III merupakan bab yang berisi tentang perkembangan LGBT sebagai gerakan sosial, serta perkembangan LGTB di Republik Afrika Selatan meliputi aspek sejarah dan beberapa fenomena penting yang terjadi.

BAB IV merupakan bab pembuktian hipotesa yang berisi strategi ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*) mengkampanyekan LGBT di Afrika Selatan dari tahun 2006-2018 beserta keefektifan strategi tersebut meliputi, implementasi advokasi melalui Konferensi Internasional, implementasi partisipasi dan pemberdayaan terhadap kaum LGBT di Afrika Selatan, serta membentuk jaringan bersama NGO-NGO Internasional yang membahas mengenai isu LGBT.

BAB V merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan skripsi yang telah dijabarkan dari bab I sampai bab IV yang juga menjadi bagian akhir dari skripsi ini, serta berisi mengenai mata kuliah program studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, yang relevan atau terkait dengan penelitian ini dan juga saran yang ditujukan kepada para stakeholder dan para akademisi yang bermanfaat pada penelitian-penelitian selanjutnya.