

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Prostitusi begitu menyejarah, tak pernah lekang termakan zaman. Berbagai pandangan tentang prostitusi pun tak ada habisnya bergumul dalam perdebatan; dikutuk, dilarang, dikelola, diatur. Perdebatan tersebut sangat tergantung pada kontestasi politik, ekonomi, hukum, sosial budaya, hingga morlitas agama yang tidak mau kalah dalam pemaknaan soal prostitusi. Tubuh yang ditransaksikan tidak pernah menemui ujung pangkalnya, tetap ajeg bertransformasi mengikuti gerak zaman. Mulai dari gadis-gadis candi (*temple maidens*) yang memiliki kehormatan luhur karena mempersembahkan keperawanan dalam upacara masyarakat purba. Atau seperti *hetearea*<sup>1</sup> dan *geisha*<sup>2</sup> yang memiliki status terhormat karena keterampilan, kecerdasan dan keanggunannya. Dan yang paling tidak menguntungkan ialah *meretrice*,<sup>3</sup> *porno*<sup>4</sup> dan *khumbhadasi*<sup>5</sup> pekerja seks jalanan yang dipaksa memakai pakaian khusus untuk menandai profesinya dan membedakannya dengan perempuan-perempuan terhormat. Kini berabad telah berlalu tetapi atribut bagi perempuan-perempuan tersebut tetap sama. Kehadiran

---

<sup>1</sup> Dikenal sebagai pelacur kelas atas di masa Yunani Kuno. *Hetearea* dituntut untuk berperangai cerdas, anggun dan terhormat. Sehingga tak heran apabila mereka dapat ambil bagian dalam percakapan dengan laki-laki berpendidikan.

<sup>2</sup> Pada dasarnya merupakan seniman. Namun dalam perkembangannya, geisha dikonotasikan sebagai "perempuan penghibur" yang dapat memberikan layanan seksual. Geisha memiliki status lebih tinggi di bandingkan perempuan pekerja seks jalanan karena mereka memiliki keterampilan terutama dalam hal kesenian.

<sup>3</sup> Pelacur yang hina dan dipaksa memakai wig, melata, dan menggelandang di pojok kota masyarakat Romawi kelas bawah.

<sup>4</sup> Pelacur paling rendah pada masa Yunani Kuno.

<sup>5</sup> Pelacur rendah di zaman India Kuno.

bisnis seks seolah menjadi keniscayaan sejarah, ia mampu beringsut dan menggurita menjadi industry seks yang tak pernah sepi dalam remang maupun terang benderang.

Dalam sejarah manusia, hubungan yang melibatkan dua jenis kelamin (laki-laki dan perempuan) selalu meninggalkan pesan bagaimana relasi antara laki-laki dan perempuan terbangun. Pun dalam dunia prostitusi. Dimana relasi yang ada hadir dari ruang-ruang dominasi kekuasaan oleh laki-laki sebagai subyek dan perempuan sebagai objek. Dalam praktik prostitusi dominasi atas tubuh perempuan tak lain dipengaruhi oleh kuatnya prinsip patriarki suatu masyarakat yang mana laki-laki sebagai dominan akan mengotrol seksualitas perempuan dan institusi sosial seperti keluarga, hubungan heteroseksual, dan prostitusi.

Keluarga sebagai unit patriarkal terkecil merupakan sarana efektif dalam mensosialisasikan perbedaan peran seksual yang menguatkan kekuasaan laki-laki. Peranan perempuan pun didikotomikan pada satu pihak kesucian dan lain pihak kenafsuan. Keluarga mengakomodasikan kesucian perempuan sedangkan prostitusi mengakomodasikan kenafsuan. Dengan pandangan kesucian, seksualitas perempuan tidak dipertimbangkan tetapi diagungkan. Sedangkan dalam prostitusi kegairahan seksualitas perempuan diinginkan tetapi dianggap menyimpang. Dikotomi semacam ini membagi perempuan dan menjadikannya semata-mata objek untuk kepentingan laki-laki sehingga memperkuat dominasi laki-laki.<sup>6</sup> Masyarakat yang mendukung pandangan ini maka akan membenarkan kontrol

---

<sup>6</sup> Thanh-Dam Truong, *Seks, Uang dan Kekuasaan*, ctk. Pertama (Jakarta: LP3ES, 1992), hlm. 20-23

atas seksualitas perempuan dan menganggap wajar tiap-tiap ekspresi dari agresivitas atas nama kelaki-lakian. Dalam hal ini prostitusi akan diterima karena dianggap merupakan hak laki-laki, walaupun harus ditempuh dengan cara pembelian seks, penjualan seks, ataupun perampokan seks. Seperti yang dikatakan oleh Thomas Aquinas menyitir pandangan Agustinus.

*“Daarom zegt Agustinus, dat de hoer in de wereld dezelfde rol speelt als het riool wij en gij zult het paleis val stank gemaakt hebben en het overeenkomstige gelt voor het grondsop. Heen de hoeren uit de wereld weg. En gij zult er de oorzaak van zijn, dat zij vol ontucht gevorden is.”<sup>7</sup>*

(itulah sebabnya menurut Agustinus pelacuran adalah sama pentingnya dengan selokan atau “*riool*” di dalam sebuah istana. Mungkin tanpa selokan sebuah istana indah atau bagaimanapun megahnya lambat laun akan mesum karena tidak ada jalan untuk membuang kotoran yang terdapat didalamnya)

Analogi penyelamatan masyarakat melalui “selokan” yang bernama prostitusi kembali menegaskan bagaimana dominasi laki-laki menempatkan perempuan dalam dua kemanfaatan yang berbeda. “Istana indah atau megah” dapat digambarkan sebagai tatanan masyarakat yang teratur dan beradab, dimana dalam hal ini penopang-penopangnya ialah institusi yang secara sosial, politik, ekonomi, dan budaya disepakati menjadi norma dalam masyarakat. Keluarga kemudian merepresentasikan nilai-nilai keteraturan dalam skala yang lebih kecil,

---

<sup>7</sup> Tjahjo Purnomo & Ashadi Siregar, *Dolly; Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*, ctk. Pertama (Jakarta: Grafiti Pers, 1983), hlm. 9

melalui konsep keluarga batih posisi seksualitas perempuan menjadi sangat sakral dan privat. Sedangkan “selokan” yang dinamakan prostitusi berada diluar patron keteraturan masyarakat, tabu namun didamba. Prostitusi “disepakati” untuk dibenarkan dan bertujuan memenuhi fantasi laki-laki atas tubuh perempuan. Melalui prostitusi tubuh perempuan tidak lebih dari sekedar aktivitas profan, eksperimental dan menjadi milik publik. Dalam hal ini maka tubuh perempuan berada dalam dua kutub yang berbeda dengan penerima manfaat terbesar ialah laki-laki karena di setiap situasi laki-laki yang banyak menikmati. Perempuan pekerja seks (sebagaimana perempuan lainnya) bagi kebanyakan laki-laki hanyalah sebatas obyek. Barang yang mudah diatur, menyenangkan, dan tidak banyak protes.

Prostitusi sebagai “selokan” nyatanya sampai saat ini tetap eksis, pun dibubarkan, dapat dipastikan rembesannya menyebar bercikal-bakal di rumah baru atau tanpa rumah.<sup>8</sup> Sulitnya menghilangkan praktik prostitusi berkaitan erat dengan hubungan kuasa yang dihasilkan melalui serangkaian diskursus dan interaksi yang kompleks (baik yang pro maupun yang kontra). Dalam satu rangkaian kegiatan prostitusi paling tidak didalamnya melibatkan para germo/mucikari, calo, dan pastinya laki-laki pembeli seks. Pada skala tertentu praktik tersebut melembaga dengan melibatkan berbagai aparat pendukung (misalnya oknum aparat keamanan) untuk memastikan bisnis seks aman terkendali.

---

<sup>8</sup> Perempuan pekerja seks panggilan. Yang akan menawarkan jasanya melalui beberapa media, mulai dari media cetak dan, kini, media on line. Fase media cetak populer mulai tahun 90-an samapi sekarang. Tentu saja hal ini dilakukan secara terselubung dalam bentuk iklan kolom. Kedok yang banyak digunakan ialah “jasa Pijat” dan Salon dengan menawarkan jasa service yang “ramah dan Sabar”. Walaupun hal ini tidak bisa mengeneralisasi semua iklan kolom yang menawarkan jasa pijat dan salon.

Simbiosis mutualisme makin terasa ketika masyarakat disekitaran lokasi prostitusi ikut diuntungkan dengan berbagai peluang kerja di sektor informal, bukankah tiap “obyek wisata” membutuhkan penginapan (kamar), tenaga parkir, petugas kebersihan, warung makan, warung minum, penjual pulsa, laundry, apalagi kesemuanya mendatangkan uang. Tak berhenti sampai disini, keuntungan bisnis ini pun menjalar sampai ke desa khususnya desa penghasil perempuan pekerja seks.<sup>9</sup> Tak heran saat penutupan Dolly di akhir tahun 2015 proses tersebut cukup mendapat perlawanan dari perempuan pekerja seks, mucikari, maupun warga sekitaran wilayah tersebut.

Sikap pemerintah dalam menangani persoalan prostitusi dapat dikatakan tidak ada kemajuan, bahkan sejak zaman kolonial.<sup>10</sup> Paradigma yang digunakan dalam merespon prostitusi masih saja seputaran kesehatan dan ketertiban masyarakat, bukan pada kesadaran moral untuk menyelesaikan persoalan sampai

<sup>9</sup> Mudjiono, *Sarkem; Reproduksi Sosial Pelacuran*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005). Dalam buku tersebut dibahas bagaimana Sarkem menjadi perantara dalam proses produksi masyarakat sekitar lokasi prostitusi tersebut. Perputaran uang dari bisnis prostitusi juga berpengaruh ke daerah lainnya, dimana tingkat pengiriman uang ke daerah asal perempuan pekerja seks semakin tinggi seiring dengan penghasilan yang besar, secara tidak langsung perempuan pekerja seks turut melancarkan roda perekonomian desa-desa yang teridentifikasi sebagai penghasil perempuan pekerja seks. Lihat juga buku Tjahjo Purnomo & Ashadi Siregar, *Dolly ...*, *op. cit.*, hlm. 137-145

<sup>10</sup> Terence H. Hull et. al., *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*, ctk. Pertama (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997). Dalam buku tersebut diterangkan bahwa periode penjajahan Belanda sekitar tahun 1650 didirikan “Panti Perbaikan Perempuan” (*house of correction for women*) dengan maksud untuk merehabilitasi perempuan yang bekerja sebagai pemuas kebutuhan seks orang-orang Eropa dan melindungi mereka dari kecaman masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa jauh sebelum aturan tersebut lahir, praktik prostitusi sudah dikenal dan mendapat perhatian yang serius dari pemerintahan kolonial Belanda. Komersialisasi seks mendapat pengakuan (atau dapat diartikan sebagai persetujuan) di tahun 1852 dengan serangkaian aturan yang bertujuan untuk menjaga ketertiban dan mengurangi penyebaran penyakit menular seksual. Tahun-tahun selanjutnya kebijakan soal prostitusi tetap sama, hanya saja sejak tahun 1872 tanggungjawab pengawasan rumah bordil dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Tahun 1913 Hukum Moral Masyarakat yang dikeluarkan Belanda mengakhiri peraturan-peraturan lokal terkait prostitusi, peraturan ini menyebutkan tidak dibenarkannya tindakan pemucikarian.

pada akhirnya. Sampai saat ini belum ada undang-undang di Indonesia yang melarang menjual jasa seks atau aktivitas lain yang sejenis. Hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan layanan seks secara ilegal sebagaimana yang tertera dalam pasal 296, 297, dan 505 KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana). KUHP juga melarang penukaran anak laki-laki dan perempuan dibawah umur.

Apabila mendasarkan pada KUHP, pada hakekatnya sulit untuk menemukan dasar bahwa prostitusi merupakan kegiatan yang terlarang. Karena larangan untuk memberikan pelayanan seks secara komersial tidak ada dalam hukum negara, maka peraturan yang terkait dengan prostitusi cenderung didasarkan pada peraturan-peraturan lokal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Komnas Perempuan menghimpun bahwa sampai bulan Agustus 2012 terdapat setidaknya 96 kebijakan mengkriminalkan perempuan lewat pengaturan tentang prostitusi dan/ atau pornografi.<sup>11</sup> Sudah jatuh tertimpa tangga pula, nasib perempuan pekerja seks yang sampai detik ini menjadi kelompok terpinggirkan dalam masyarakat makin tergerus dengan adanya Perda larangan pelacuran ataupun aturan yang sejenisnya. Corak Perda larangan prostitusi yang tersebar di beberapa daerah hampir semuanya memiliki kesamaan, yakni berlandaskan pada moralitas umum dan menjaga ketertiban. Perda dengan dimensi moralitas yang kuat, atau disebut dengan “*the legislation of morality*”, memiliki persinggungan yang cukup unik dengan lingkungannya. Dunia moralitas sangat sensitif, subyektif, dan majemuk, apalagi dengan corak kebangsaan seperti Indonesia.

---

<sup>11</sup> Lembar Hasil Kerja Komnas Perempuan 2012.

Sangat tidak mudah untuk menemukan suatu platform, dimana semua orang bisa berdiri diatas landasan yang relativ sama. Saat dihadapkan pada persoalan tarik menarik moralitas, pasti akan muncul pertanyaan mendasar: moral yang mana dan moral siapa?.<sup>12</sup>

Dalam konteks larangan prostitusi, tantangan sekaligus pertanyaan yang mendasar dari cita-cita ketertiban umum ialah: apa tolak ukur dari capaian ketertiban umum? Apakah dengan hilangnya prostitusi? Kalau memang keberhasilannya ialah dengan *ner* prostitusi, maka pertanyaan selanjutnya: mekanisme apa yang digunakan? Hal tersebut patut dipertanyakan mengingat trend penanganan prostitusi tak pernah berubah dari waktu ke waktu, masih mengedepankan tindakan represif (dengan bahasa penertiban) ketimbang menyelesaikan persoalan tersebut dengan basis pengalaman dan kebutuhan perempuan. Menelisik ruh dari kebijakan larangan prostitusi pun menjadi titik tolak dalam melihat persoalan ini. Dalih untuk menciptakan masyarakat yang beradab merupakan dasar dalam merumuskan kebijakan larangan prostitusi, sangat mulia sehingga patut untuk dimaknai benar. Namun, keadaban apa yang ingin dicapai sebenarnya? Beradab bagi siapa? Pertanyaan ini harus terjawab terlebih dahulu sebelum beranjak pada kebijakan larangan prostitusi. Terutama untuk mengendapkan pikiran kita pada kenyataannya bahwa masyarakat sudah terstratifikasi dalam kelas-kelas secara tegas. Dalam kondisi masyarakat kelas akses terhadap sumber kesejahteraan dan keadilan pastilah berlapis, ada kesenjangan ekonomi yang luar biasa tinggi, terdapat kelompok masyarakat yang

---

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, ctk. Pertama (Jakarta: UKI Press, 2006), hlm. 88

begitu kaya-raya dan berkuasa secara politik-ekonomi, ada golongan menengah, dan golongan miskin dengan beragam variannya. Konsekuensinya, penikmatan yang tidak sama atas sumber daya dalam bingkai pembangunan melahirkan *gap* antara borjuasi dan proletar. Saat katup antar kelas makin menguat yang kemudian melahirkan pola-pola dominasi dan monopoli, adakah jaminan bahwa cita-cita keadaban tersebut tetap dalam bingkai keadilan. Dalih apapun yang digunakan dalam merumuskan kebijakan, apapun itu, hendaknya bertitik tolak pada realitas masyarakat beserta keragamannya.

Nilai kemanusiaan diharapkan mampu mewarnai tiap kebijakan demi tercapainya tertib hukum dan tertib sosial. Hukum digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban/ keteraturan masyarakat dan selalu dipersepsikan sebagai suatu sistem yang bebas nilai. Namun struktur masyarakat yang pluralistik seringkali luput dari perhatian rumusan sistem hukum, keseragaman persepsi dalam melihat hubungan sosial masyarakat memiliki kecenderungan abai terhadap kondisi yang “disepakati” sebagai anomali. Maka ketertiban tersebut seringkali meminta tumbal melalui intervensi kekuasaan baik itu berasal dari negara maupun dari masyarakat itu sendiri yang bergerak berdasarkan ideologi-ideologi fasis.

Razia merupakan salah satu bentuk penertiban yang paling sering dilakukan dalam merespon masalah prostitusi, baik itu yang ada dijalanan maupun yang berada di lokasi pemukiman atau rumah yang disinyalir terdapat praktik tansaksi seks. Dengan melibatkan beberapa instansi terkait dalam proses tersebut (Satpol PP atau saat razia gabungan melibat Polisi dan Koramil) praktik prostitusi ditekan, lebih-lebih dapat hilang sama sekali. Dalam proses tersebut perempuan

pekerja seks seringkali menjadi sasaran tembak ketimbang mucikari ataupun pembeli seks. Bahkan yang bukan pekerja seks bisa juga jadi sasaran, selama dia secara subyektif dapat ditafsirkan sebagai perempuan pekerja seks.<sup>13</sup> Pemandangan kucing-kucingan sampai kejar-kejaran antara petugas dengan perempuan pekerja seks menjadi hal yang lumrah dijumpai ketika penertiban perempuan pekerja seks. Mereka yang terjaring kemudian digiring menuju mobil patroli untuk selanjutnya dibawa ke kantor Satpol PP atau Kantor Polisi. Adakalanya proses tersebut terlihat dramatis namun sesekali juga terlihat datar, tanpa ekspresi, tak ada raut sedih ataupun takut, percakapan yang terjalin antara perempuan pekerja seks dan petugas pun terkesan akrab. Adegan semacam ini seringkali diparodikan dalam acara-acara hiburan/ komedi di televisi, proses tersebut juga mudah ditemui dalam sesi-sesi berita kriminal. Mempertontonkan dan memparodikan adegan penertiban perempuan pekerja seks dinegeri ini—atau mungkin dibelahan bumi lainnya—menjadi hal yang sangat wajar dan biasa saja. Seakan menegaskan bahwa proses tersebut benar adanya. Padahal proses tersebut tak ubahnya sedang mempertontonkan perburuan perempuan—menjaring perempuan-perempuan yang dapat dikonotasikan sebagai perempuan pekerja

---

<sup>13</sup> Masih ingatkah dengan kasus Lilis dari Tangerang, yang pada tahun 2006 menjadi korban salah tangkap Perda antiprostitusi. Ketika hendak pulang kerja Lilis dididuk petugas Trantib (Ketentraman dan Ketertiban). Lilis di tuduh sebagai pekerja seks karena memakai pakaian “seksi” ketika menunggu angkot. Lilis sempat dipenjara, dinyatakan bersalah dan “diadili” walaupun kemudian dibebaskan ketika keluarganya datang menjemput. Pasca dibebaskan Lilis stres dan kuguguran. Lilis berusaha menuntut Pemda Tangerang karena telah keliru dalam melakukan penahan dan pemvonisan dirinya, namun gagal. Kehidupan Lilis berangsur sura, ia kehilangan pekerjaan dan harus berpindah-pindah rumah lantaran tetangga tidak sudi ada “pelacur” yang tinggal di daerah mereka. Sanksi sosial dan trauma yang berkepanjangan menimbulkan beban mental yang berat bagi Lilis. Lilis wafat tahun 2008 meninggalkan suami dan anak semata wayangnya, Robby.

seks—tentu saja dengan tafsir subyektif petugas terkait. Tidak (baca:belum) ada yang mempertanyakan apakah proses ini *fair*.

Apakah semua perempuan pekerja seks mengalami pengalaman “perburuan” yang sama? Tentu masih lekat diingatan kita tentang kasus prostitusi online yang menjerat beberapa artis kenamaan tanah air di pertengahan tahun 2015. *Hideline* artis prostitusi online cukup menyita perhatian publik dan mengundang berbagai pihak angkat bicara. Media riuh ramai—sekali lagi dengan perdebatan moralitas—sampai-sampai lupa nasib perempuan pekerja seks yang lain. Bahwa artis yang terlibat dalam prostitusi online jauh lebih “beruntung” ketimbang teman-teman seprofesinya yang berada di jalanan, di terminal, di pemberhentian truk, bilik-bilik di lokasi pertambangan, ditengah hutan, di losmen-losmen pengap, dipanti pijat dan tempat lainnya yang jauh dari kesan mewah dan berkelas. Dalam kasus prostitusi online yang melibatkan artis, perempuan pekerja seks (yang notabene artis, atau model) ditempatkan sebagai korban dari tindak pidana perdagangan orang.<sup>14</sup> Dan akan sangat berbeda pengalamannya saat narasi tersebut berasal dari perempuan pekerja seks “kasta” rendah. Perempuan pekerja seks dari “kasta” rendah tak pernah disejajarkan nasibnya dengan pekerja seks papan atas,<sup>15</sup> ketika mereka terjaring maka berbagai jerat sanksi dikenakan mulai dari pasal dalam KUHP tentang kesusilaan, Perda yang mengatur Larangan

---

<sup>14</sup> Contoh dalam kasus artis Nikita Mirzani.  
<http://nasional.kompas.com/read/2015/12/13/18245021/Ini.Alasan.Penyidik.Posisikan.Nikita.Mirzani.Sebagai.Korban>

<sup>15</sup> Kecuali dalam kasus-kasus tertentu yang memang mengindikasikan adanya tindak pidana perdagangan orang. Hal ini biasanya diketemukan ketika ada laporan, entah dari keluarga atau masyarakat yang mencurigai adanya aktivitas yang mengarah pada tindak pidana perdagangan orang.

Prostitus, Perda Larangan Maksiat, Perda tentang Ketertiban Umum, atau regulasi tingkat daerah lainnya yang memiliki maksud sama. Bagaimana bisa hukum kemudian memperlakukan suatu aktivitas yang nyaris sama namun dengan jerat hukum yang berbeda, apa yang menjadi dasar pertimbangan tersebut.

Penertiban prostitusi acapkali dinilai sebagai tindakan wajar (baca: benar) dalam rangka menjaga ketertiban masyarakat. Pada dasarnya hal ini tidak lepas dari imaji masyarakat itu sendiri tentang cita-cita tertib sosial. Saat imaji tersebut bermuara pada sebuah konsesus dan terlembaga maka dibutuhkan pranata sebagai mekanisme kontrol sosial. Hukum dalam hal ini dituntut bersifat netral, obyektif, mandiri dan a-politis (Positivisme Hukum). Namun se-netral dan se-obyektif apa hukum dalam struktur masyarakat patriarki yang masih sangat kuat.

Dalam perspektif hukum feminis, netralitas hukum atau obyektifitas hukum ialah bentuk dari marginalisasi perempuan dalam bangunan hukum dan alienasi perempuan dalam ruang-ruang keadilan. Hukum feminis melihat adanya keterkaitan yang kuat antara hukum dengan relasi kuasa yang tak setara antara perempuan dan laki-laki. Bagi para feminis, hukum yang diyakini netral dan obyektif oleh teori Positivisme Hukum tidak mungkin ada. Sebab—disadari atau tidak—berbagai prodak hukum tersebut dibuat dalam perspektif patriarki yang lebih banyak menguntungkan laki-laki ketimbang perempuan. Bahkan hukum-hukum yang “berwarna patriarki” cenderung menindas dan seksis.

Begitu pula dalam persoalan prostitusi. Implementasi atas kebijakan yang terkait dengan penghapusan prostitusi telah melahirkan pola-pola baru kekerasan,

marginalisasi, dan ketidakpastian hukum terhadap perempuan. Padahal dalam kesehariannya, kompleksitas kehidupan perempuan pekerja seks tak jarang mendekatkan mereka pada resiko-resiko yang sarat akan kekerasan. Hasil penelitian yang dilakukan P3SY (Perkumpulan Perempuan Pekerja Seks Yogyakarta) bekerja sama dengan PKBI DIY di tahun 2011<sup>16</sup>, menunjukkan bahwa 61,3% perempuan pekerja seks di Sosrowijayan Kulon (Sarkem) pernah mengalami kekerasan. Kekerasan tersebut bentuknya bervariasi, mulai dari kekerasan fisik (dipukul, ditampar, dijambak, di tendang), kekerasan psikis (direndahkan, dibentak, dilecehkan, diancam), kekerasan seksual (dipaksa melakukan hubungan seks yang tidak dikehendaki), dan kekerasan ekonomi (di eksploitasi secara ekonomi, dibayar tidak sesuai kesepakatan). Pelakunya hampir sebagian besar ialah pelanggan, namun ada juga pelakunya ialah *gandengan*<sup>17</sup>nya, dan ada juga pelaku kekerasan dari apparatus negara ketika perempuan pekerja seks mengalami penertiban.

Kasus-kasus kekerasan hanya sekelumit persoalan dan jarang sekali yang muncul ke permukaan. Ketiadaan perlindungan juga menjadikan perempuan pekerja seks beresiko menjadi korban eksploitasi secara ekonomi. Jasa keamanan lazim ditemui di titik lokasi prostitusi, tidak sedikit pula yang sampai melibatkan oknum aparat keamanan. Tentu saja dana yang disiapkan dalam mengamankan

---

<sup>16</sup> Hasil riset tidak diterbitkan. Dalam riset tersebut melibatkan kurang lebih 80 responden dari kampung Sosrowijayan Kulon, Pasar Kembang. Riset tersebut dilakukan untuk memetakan masalah kekerasan yang dialami perempuan pekerja seks dan menjadi temuan menarik untuk kemudian mendorong terbentuknya *crisis center*.

<sup>17</sup> *Gandengan* ialah pasangan hidup tidak resmi selama di Sarkem. Mereka hidup bersama dalam satu kamar, dan mereka juga menjalankan aktivitas kehidupan rumah tangga. Gandengan biasanya penduduk asli Sarkem atau dari luar daerah itu.

industri seks tidaklah sedikit. Dan siapakah yang menjadi penyuplai dana keamanan terbesar? Perempuan pekerja seks. Padahal dalam industri seks tidak ada pemain tunggal. Industri seks tidak hanya menyoal pembeli dan penjual seks yang ada kalanya diperantarai oleh geromo. Industri seks selalu melibatkan pemilik-pemilik modal untuk memikat dan memanjakan pembeli agar terus bertransaksi.<sup>18</sup> Dengan segala problematikanya perempuan pekerja seks menanggung beban paling berat dan penuh resiko, namun sayang miskin perlindungan. Persoalan semakin pelik lagi ketika perempuan pekerja seks harus di hadapkan dengan imaji atas bangunan tertib masyarakat yang menuntut mereka untuk tidak ada. Penertiban yang seringkali menyasar perempuan pekerja seks seolah menutup mata atas peran pemain lain yang menenggak untung lebih banyak dalam industri seks. Begitu besarkah tanggungjawab perempuan pekerja seks dalam jagad ketertiban masyarakat sehingga pengalaman-pengalaman mereka yang sarat kekerasan, diskriminasi dan eksploitasi tidak bernilai. Apakah perempuan pekerja seks tidak memiliki hak sebagaimana manusia lainnya, apakah mereka tidak memiliki hak asasi manusia?

Hak asasi manusia yang milik tiap manusia, tanpa pandang bulu apalagi tebang pilih. Hak ini lahir bersamaan manusia lahir di muka bumi ini, bahkan saat

---

<sup>18</sup> Namun pelibatan pemodal, pun dengan nilai dan untung yang besar, tidak selamanya akan menguntungkan bagi perempuan pekerja seks. Di Sarkem misalnya, sejak tahun 2012 room—yakni sebuah ruang karaoke—sudah mulai bermunculan dan kini makin banyak. Pembeli seks datang ke Sarkem kini tidak lagi hanya mencari kepuasan seks saja, namun juga mencari kesenangan tambahan dengan tuntutan mencari perempuan pekerja seks yang: bersuara merdu, pandai bernyanyi dan goyang, mau diajak mabuk dan yang pasti penutupnya dengan seks berbayar. Hal ini membawa dampak buruk bagi perempuan pekerja seks. Sebelumnya mereka *thetek* saja tanpa perlu mebekali diri dengan kemampuan bernyanyi dan bergoyang, namun keberadaan room membuat perempuan pekerja seks yang hanya bisa seks service menurun pendapatannya.

dalam kandungan hak tersebut sudah menjadi milik si janin.<sup>19</sup> Hak asasi manusia sifatnya utuh tidak sepotong. Saat ia manusia, maka hak tersebut melakat padanya. Jenis kelamin, agama/ kepercayaan, ideology politik, orientasi seksual, status sosial, usia, atau disabilitas tidak menjadi soal dalam kepemilikan hak asasi manusia. Berbeda dari arus utama pun tidak menjadi alasan bagi seseorang untuk tidak memiliki atau dikurangi hak asasi nya. Begitu mendasar hingga siapapun yang berupaya melakukan perampasan atau penindasan harus dihukum berat. Negara kemudian diwajibkan untuk menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia dalam tiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara. Begitu pula dalam konteks mewujudkan keteraturan/ keteriban, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat. Prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia semestinya menjadi titik tolak tiap gerak dalam mewujudkannya.

Begitu juga dalam konteks penertiban yang menysasar pada industry seks— yang tentu saja bersinggungan dengan perempuan pekerja seks. Prinsip hak asasi manusia semestinya menjadi bagian dari nalar kebijakan dan nalar apparatus dalam merespon persoalan prostitusi. Kajian berikut ini akan mendalami hal tersebut. Bagaimana kemudian pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks dilakukan, apakah telah berperspektif hak asasi manusia.

Yogyakarta kali ini dipilih menjadi lokasi penelitian. Hal ini didasar oleh beberapa pertimbangan. *Pertama*, lokasi prostitusi terbilang banyak, mulai dari

---

<sup>19</sup> Dalam isu aborsi tarik menarik atas hal ini sangat kuat. Satu pihak, pro-choice mengagap melakukan aborsi atau tidak melakukan aborsi merupakan pilihan bebas atas tubuh perempuan. Namun bagi mereka yang pro-life, keberlangsungan hidup si janin merupakan hak yang harus dihormati.

yang telah melegenda (Pasar Kembang) sampai titik lokasi prostitusi yang terbilang baru ataupun terselubung. *Kedua*, di Yogyakarta komunitas perempuan pekerja seks terbilang cukup sadar dalam mengorganisir diri dan melakukan proses-proses pendampingan.<sup>20</sup> *Ketiga*, Yogyakarta memiliki kebijakan yang mengatur tentang larangan prostitusi, setidaknya hal tersebut terdapat dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum dan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran. Prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia dan teori hukum feminis digunakan peneliti sebagai pisau analisis dikarenakan; *pertama*, penggunaan prinsip dasar hak asasi manusia bertujuan untuk melihat apakah proses penertiban yang berjalan di beberapa wilayah di Yogyakarta telah berperspektif hak asasi manusia. *Kedua*, penggunaan teori hukum feminis dinilai relevan untuk menarasikan pengalaman perempuan saat berhadapan dengan hukum. Ketika dunia dan dunia hukum sarat dengan nilai patriarki maka ke manakah perempuan di tempatkan dan di proyeksikan dalam ruang-ruang keadilan.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa dasar hukum yang digunakan dalam penertiban perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta?

---

<sup>20</sup> Sebagian komunitas perempuan pekerja seks di Yogyakarta terbilang cukup familiar dengan proses-proses pendampingan sebaya, misal mendampingi ketika ada perempuan pekerja seks mengalami kekerasan dari pelanggan dan mendampingi dalam mengakses layanan kesehatan. Walaupun kesadaran ini belum terbangun secara utuh dan merata, namun bibit-bibit ini patut di apresiasi sebagai suatu bentuk perlawanan dari perempuan pekerja seks yang sudah mulai sadar akan hak-hak nya. Keberadaan komunitas yang cukup terbuka memudahkan peneliti untuk membangun komunikasi dan secara perlahan menumbuhkan rasa saling percaya.

2. Bagaimana praktik penertiban terhadap perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta dalam perspektif hak asasi manusia?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengungkapkan dasar hukum dalam penertiban perempuan pekerja seks di wilayah DI Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui apakah praktik penertiban perempuan pekerja seks di wilayah DI Yogyakarta telah mendasarkan pada prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia.

### **D. Tinjauan Pustaka**

Bagian ini memaparkan beberapa kajian mengenai prostitusi yang hasilnya kini dengan mudah dijumpai di etalase-etalase karya ilmiah. Setidaknya sejak tahun 1970-an prostitusi mulai banyak dilirik dan dianalisa dalam berbagai perspektif dan dimensi keilmuan yang beragam di Indonesia. Karya-karya tersebut telah memperkaya khazanah keilmuan dan memancing nalar kritis pembaca dalam memahami persoalan prostitusi. Sampai kini karya-karya ilmiah yang lahir pada decade 1970-an dan 1980-an dirasa masih relevan untuk digunakan. Karena karya-karya tersebut telah “membimbing” pembacanya untuk tetap se-ide atau berhasil menggelitik pembacanya untuk bertanya ulang, “balik kanan” dan berputar arah mencari jawaban yang dirasa lebih dekat dengan nurani.

Salah satu karya ilmiah yang terbit di era tahun 1970-an ialah buku karangan D. Soedjono berjudul “Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan

Kenyataan dalam Masyarakat”.<sup>21</sup> Buku terbitan tahun 1977 tersebut mengkategorikan prostitusi dalam dimensi: bertentangan dengan kaidah hukum pidana, demoralisasi, kanker masyarakat, membahayakan keturunan dan bertentangan dengan agama (haram).

Menginjak era tahun 1980-an hadir pula buku yang mengulas soal prostitusi dengan basis penelitian di wilayah Dolly, Surabaya.<sup>22</sup> Buku karangan Tjahjo Purnomo dan Ashadi Siregar disusun berdasarkan hasil penelitian dalam rentang tahun 1980-1981 tersebut berhasil menyajikan temuan yang menarik dari kehidupan di Dolly dari perspektif sosial-ekonomi. Mulai dari sejarah berdirinya Dolly, *supply* perempuan pekerja seks yang kebanyakan berasal dari desa berbanding lurus dengan minimnya lahan pekerjaan bagi perempuan-perempuan pedesaan, relasi antara perempuan pekerja seks dengan pelanggannya, model-model eksploitasi germo terhadap perempuan pekerja seks, serta kerja seks yang sangat membantu perempuan pekerja seks dan keluarganya dalam bertahan hidup.

Sebuah kajian antropologi social tentang prostitusi di Jakarta, tepatnya di daerah Manggarai dan Blok M, oleh Alison J. Murray menyimpulkan bahwa aktivitas prostitusi tidak lepas dari gempuran imaji kapitalis yang menyuguhkan “kebenaran” yang sah walaupun hal tersebut jauh dari realitas, mengubah konsumsi menjadi dimensi status dan prestise, sementara yang diperoleh sama sekali tidak bermakna. Lebih tegas, Murray menyatakan bahwa masyarakat

---

<sup>21</sup> Di sarikan dari buku Soedjono D, *Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat* (Bandung: Karya Nusantara, 1977)

<sup>22</sup> Di sarikan dari buku Tjahjo Purnomo & Ashadi Siregar, *Dolly; Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*, ctk. Pertama (Jakarta: Grafiti Pers, 1983)

menjadi semakin “terseksualisasi” dan “terkomodifikasi”. Perubahan-perubahan ini mendatangkan akibat yang kontradiktif bagi perempuan kelas bawah dan sikap subyektif mereka. Dalam hal ini prostitusi adalah suatu tindakan yang rasional dan bukanlah perbudakan atau patologi. Prostitusi merupakan hasil dari pilihan karena memberikan pemasukan ekonomi dan kebebasan dari kekangan-kekangan social terhadap perempuan kelas bawah, salah satu bentuk adaptasi mereka terhadap situasi di Jakarta yang mana ideology yang berkembang jauh dari kehidupan sehari-hari.<sup>23</sup>

Soal perkembangan dan sejarah prostitusi di Indonesia buku Terence H. Hull, Endang Sulistyarningsih dan Gavin W. Jones merupakan satu-satunya karya ilmiah yang mengulas secara epic dan tajam persoalan prostitusi dari sejak zaman kerajaan sampai decade tahun 1990-an. Kejagan bisnis seks berbayar menurut Terence H. Hull dkk tidak lepas dari sikap pemerintah yang mendudukan prostitusi sebagai aktivitas setengah resmi di Indonesia.<sup>24</sup> Hal ini didasarkan pada ketiadaan upaya yang mendasar dari pemerintah Indonesia dalam rehabilitasi dan pengaturan untuk mengeliminasi eksistensi prostitusi. Dalam bukunya yang berjudul “Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya”, Terence H. Hull dkk memaparkan berbagai pola yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam merespon persoalan prostitusi—yang mana pola tersebut sampai saat ini masih berlaku. Respon yang dilakukan pemerintah Indonesia tidak menunjukkan efek yang berarti dalam menekan ataupun mengatur prostitusi, performanya “timbul-

---

<sup>23</sup> Di sarikan dari buku Alison J. Murray, *Pedagang Jalanan dan Pelacur di Jakarta*, ctk. Pertama (Jakarta: LP3ES, 1997)

<sup>24</sup> Di sarikan dari buku Terence H. Hull, et. al., *Pelacuran di Indonesia... loc. cit.*

tenggelam”. Dalam bidang kesehatan, melalui departemen kesehatan, pemerintah Indonesia mengakui keberadaan prostitusi karena berkait dengan program penanggulangan penyakit kelamin dan HIV-AIDS. Departemen social menerima legalitas prostitus setengah-setengah, adanya lokasi prostitusi hanya dimanfaatkan untuk memuluskan program rehabilitasi yang dijalankan. Departemen tenaga kerja tidak memasukkan kerja seks sebagai suatu jenis pekerjaan. Oleh karenanya mengecualikan profesi ini dari perlindungan tenaga kerja.

Di tiap-tiap kajian mengenai prostitusi selalu muncul analisis *supply* dan *demand*. Mengapa perempuan pekerja seks terus ada, karena memang permintaan atas jasa seks tidak pernah berhenti. Namun ada pula factor-faktor di luar supply dan demand yang sangat berpengaruh dalam mereproduksi perempuan pekerja seks. *On the Spot: Tujur dari Sang Pelacur*, karya Koentjoro merupakan buku berbasis penelitian yang secara khusus membahas factor-faktor penyebab bermunculannya perempuan pekerja seks dari komunitas-komunitas tertentu di Indonesia, terutama dari aspek social-budaya.<sup>25</sup> Dalam kajian yang bertolak pada sumber-sumber komunitas penghasil perempuan pekerja seks menunjukkan beberapa alasan mengapa seseorang menjadi pekerja seks. Pertama, materialisme. Nilai ini sangat kuat di masyarakat bahkan disosialisasikan semenjak usia dini. Perempuan pekerja seks yang sukses pun ikut ambil bagian dalam memperkenalkan nilai-nilai materialism, yakni dengan menjadikan dirinya model dari kesuksesan. Nilai materialism di masyarakat makin tak terbandung ketika pendidikan juga rendah dan nilai-nilai spiritual kian tumpul. Kedua, lingkungan

---

<sup>25</sup> Di sarikand ari buku Koentjoro, *On the Spot: Tujur dari Sang Pelacur*, ctk. Kedua (Yogyakarta: TINTA, 2004)

social yang tidak sehat mendorong makin berkembangnya prostitusi, mulai dari sikap yang sangat terbuka terhadap perilaku seks diluar nikah dan toleransi social terhadap prostitusi. Ketiga, ketiadaan kesempatan untuk mengakses pekerjaan yang layak dikarenakan pendidikan yang rendah. Pendidikan yang rendah berbanding lurus dengan terbatasnya peluang pekerjaan, hanya seputar menjadi pekerja rumah tangga, penjaga toko, petani, pekerja borongan, dan pekerjaan-pekerjaan lain yang berupah rendah. Dalam hal ini kerja seks menjadi salah satu alternative pekerjaan. Persepsi negative atas ketidakmampuan pendidikan dalam meningkatkan kualitas hidup mendorong banyak orang tua untuk menghentikan pendidikan bagi anak-anaknya.

Apabila Koentjoro membahas mengenai factor penyebab bermunculannya perempuan pekerja seks dari komunitas-komunitas tertentu, maka Moedjiono lebih banyak mengulas perihal eksistensi prostitusi. Riset Moedjiono di Sarkem menyebutkan bahwa paling tidakl terdapat 3 faktor yang menentukan eksistensi prostitusi: yaitu undang-undang yang lemah, kebutuhan ekonomi, dan habitus para pelibat prostitusi.<sup>26</sup> Yang menarik dari kajian tersebut, Moedjiono menjelaskan bahwa habitus para pelibat prostitsui merupakan perwujudan gagasan kolektif yang sangat berbeda dengan norma-norama dalam masyarakat. Dalam hal ini pelibat prostitusi bukan hanya perempuan pekerja seks saja, tetapi meliputi seluruh pihak-pihak yang diuntungkan dari aktivitas prostitusi, seperti pemilik kamar, mucikari, dhadha, jongos, tukang becak, pedagang sampai tukang parkir. Mereka kemudian berperan sebagai agen-agen yang membentuk suatu gagasan

---

<sup>26</sup>Di sarikan dari buku Moedjiono, Sarkem ... *loc. cit.*

kolektif tentang prostitusi yang bertujuan agar prostitusi tetap eksis di wilayah mereka. Gagasan kolektif tersebut secara tidak sadar tersosialisasi pada setiap individu yang baru saja terlibat dalam system prostitusi, dan para akhirnya mereproduksi prostitusi. Meluasnya habitus prostitusi dan menjadikannya sebagai komoditas ekonomi yang penting lebih dikarenakan ikatan kultural di dalam masyarakat lebih kuat dibandingkan dengan ikatan moral.

Dari beberapa kajian mengenai prostitusi, diantaranya secara spesifik mengulas dari sisi kesehatan. Ialah buku berjudul “Perempuan-Perempuan Kramat Tunggak” karya Endang R. Sedyaningsih. Buku tersebut merupakan hasil penelitian yang dilakukan di lokasi Kramat Tunggak tahun 1995, kemudian direvisi dan disesuaikan dengan kondisi tahun 2010 yang mana Kramat Tunggak telah resmi ditutup oleh pemerintah DKI Jakarta.<sup>27</sup> Buku tersebut mengulas perilaku seksual perempuan pekerja seks di Kramat Tunggak yang terbelang beresiko tinggi: perempuan pekerja seks dapat tertular dan menularkan infeksi menular seksual atau IMS, termasuk HIV dan AIDS. Di akhir buku, Endang menyesalkan langkah penutupan yang diambil oleh pemerintah DKI Jakarta tahun 1999. Tindakan tersebut amatlah gegabah karena tidak memperhitungkan beberapa hal yang sangat penting. Penutupan Kramat Tunggak pada dasarnya

---

<sup>27</sup> Di sarikan dari buku Endang R. Sedyaningsih, *Perempuan-Perempuan Kramat Tunggak*, ctk. Pertama (Jakarta: KPG, 2010). Kramat Tunggak merupakan wilayah lokalisasi resmi yang statusnya dipertegas dengan dengan SK Gubernur No. Ca.7/1/54/72 tanggal 17 Juli 1972 tentang Status dan Pengurusan Kompleks Lokalisasi Wanita Jakarta Utara. Lokasi Kramat Tunggak juga dijadikan tempat untuk melaksanakan program resosialisasi dan rehabilitasi para perempuan pekerja seks dan germo. Dalam prakteknya Kramat Tunggak sesungguhnya adalah tempat prostitusi berbasis bordil, dimana orang-orang yang memenuhi persyaratan tertentu dapat menjalankan usaha bordil dengan mempekerjakan beberapa perempuan pekerja seks alias menjadi germo. Krata Tunggak resmi di tutup pada tahun 1999 dan kini wilayah tersebut berubah menjadi *Islamic Center*.

hanya memindahkan lokasi prostitusi ke tempat lain yang nantinya akan mempersulit program-program pemerintah dengan *tagline* “pembinaan”. Penutupan Kramat Tunggak juga menutup ruang bagi pemerintah untuk menjangkau perempuan pekerja seks, baik itu terkait dengan persoalan social maupun kesehatan. Dalam bidang kesehatan misalnya, bagaimana kondom selalu digunakan dalam tiap aktivitas seksual (baik dengan pembeli seks maupun dengan pasangan tetapnya). Atau bagaimana dengan informasi mengenai berbagai resiko penyakit yang terkait dengan pekerjaan mereka. Dalam buku tersebut Endang menggambarkan penutupan Kramat Tunggak mirip dengan Teori “kolateral”, yakni pembentukan pembuluh darah baru yang giat dibentuk oleh tubuh saat pembuluh darah tersumbat, sehingga aliran darah terus mengalir.

Berbagai kajian diatas setidaknya telah memberikan sepintas gambar mengenai prostitusi dari berbagai perspektif. Yang membedakan thesis ini dengan kajian-kajian diatas ialah: obyek yang diteliti kali ini spesifik pada dimensi penertiban terhadap praktik prostitusi terkhusus perempuan pekerja seks yang ada di beberapa titik lokasi prostitusi di Yogyakarta. Melalui perspektif hukum feminis dan hak asasi manusia thesis ini akan mencoba mendedah persoalan prostitusi dari perspektif yang berbeda pula.

### **E. Kerangka Teori**

Thesis ini akan menggunakan dua teori dalam menganalisis, yakni hak asasi manusia dan teori hukum feminis dalam melihat pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks. Mengapa kemudian perempuan pekerja seks? Hal ini

berawal dari asumsi dan temuan peneliti ketika bersinggungan dengan komunitas perempuan pekerja seks yang seringkali menjadi sasaran dalam proses penertiban. Penertiban yang merupakan mekanisme penertiban lumrah didapati di beberapa titik lokasi prostitusi, dan aktivitas ini paling banyak yang terjaring ialah perempuan pekerja seks—dan pekerja seks *transwoman*. Lalu apakah prosedur tersebut ialah netral dan *an sih* untuk penegakan hukum? Apakah proses tersebut sudah berpijak pada prinsip-prinsip hak asasi manusia, pun untuk ketertiban? Hal ini kemudian akan menguji sejauh mana hak asasi manusia perempuan pekerja seks di tempatkan pada proses-proses yang mengatasmamakan ketertiban dan penegakan hukum.

Mengkaji pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks melalui konsepsi hak asasi manusia tak lain untuk melihat apakah praktik tersebut telah berpijak pada penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Manfred Nowak menyebut prinsip hak asasi manusia ada empat, yaitu (1) universal, (2) tak terbagi, (3) saling bergantung, dan (4) saling terkait.<sup>28</sup> Selain keempat hal tersebut, prinsip dasar lainnya ialah: (1) kesetaraan, (2) non-diskriminasi, dan (3) kewajiban positif untuk melindungi hak-hak tertentu.<sup>29</sup> Dari ke tujuh prinsip tersebut, thesis ini terfokus pada prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi. Pilihan tersebut didasari temuan awal di lapangan. Yakni ketika di kebanyakan proses-proses penertiban yang dilakukan oleh pihak yang berwenang

---

<sup>28</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak-hak Asasi Manusia: Konsep Dasar dan Pengertiannya yang Klasik pada Masa-masa Awal Perkembangannya, dalam Toleransi dalam Keberagaman: Visi untuk Abad-21 Kumpulan Tulisan tentang Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia dan The Asia Foundation, 2003.

<sup>29</sup> Rhona K.M Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 39

proporsi yang paling banyak terjangkau hanya satu jenis gender saja, yakni perempuan—dan *transwoman*. Berangkat dari hal tersebut maka peneliti berasumsi bahwa penertiban yang dilakukan terhadap perempuan pekerja seks tidak berpijak pada prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Padahal sebagai Negara hukum, Indonesia telah memiliki beberapa instrumen hukum yang memuat jaminan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Mulai dari konstitusi kita UUD 1945 pasal 28, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, UU No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Selain itu juga terdapat undang-undang lain yang secara spesifik menjamin perlindungan hak asasi manusia kelompok tertentu, seperti UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 19 tahun 2011 tentang Pengesahan Kovenan Hak-hak Penyandang Disabilitas. Namun pada kenyataannya, marwah hak asasi manusia yang sudah ditanam dalam berbagai instrument hukum tidak berbuah manis.

Mengarungi era yang dikatakan reformasi, persoalan pelanggaran hak asasi manusia masih tetap bercokol, dan sesekali eskalasinya meningkat. Dan tidak sedikit diantaranya dipicu oleh produk hukum. Diskriminasi terhadap kelompok ahmadiyah dan syiah, kekerasan dan hate speech yang tak kunjung reda terhadap LGBT, diskriminasi terhadap *eks* Gafatar, dan kekerasan berdarah di bumi Papua yang selalu di senyapkan. Maka tidak berlebihan apabila Negara dinilai gagap dan gegabah dalam merespon kompleksitas persoalan yang terjadi di

masyarakat. Hukum pun sering dianggap tajam kebawah tumpul keatas, tidak dekat dengan si miskin dan hukum itu uang.

Hukum itu netral dan obyektif. Kedua prinsip tersebut yang mendasari positivisme hukum. Menurut Margot Stubbs filsafat liberal mendasari positivisme hukum, sehingga system hukum tampil sebagai mekanisme yang netral, mandiri dan a-politis saat menghadapi ketegangan social. Positivisme hukum melontarkan definisi tentang hukum yang jelas-jelas melengkapi pemahaman implisit filsafat liberal tentang masyarakat—yaitu masyarakat sebagai sebuah kesatuan artifisial dari para individu otonom yang mengadakan kontrak social.<sup>30</sup> Dalam pandangan ini hukum dianggap sebagai potret realitas social. Persoalan bahwa dalam masyarakat yang patriarkis, terdapat relasi yang timpang antara perempuan dan laki-laki yang kemudian melahirkan berbagai persoalan diskriminasi dan ketidakadilan, bukan lagi menjadi hal yang penting untuk diperdebatkan. Mempersoalkan hal tersebut akan membuat hukum terjebak pada diskursus moral yang didasarkan pada tafsir subyektif tiap-tiap orang dan membuka ruang pada ketidakpastian hukum.

Dalam telaah hukum kritis dapat dikatakan bahwa hukum adalah “pedang bermata dua”. Disatu sisi hukum menjadi harapan dan tumpuan untuk mendistribusikan keadilan dan mengayomi masyarakat. Namun, di pihak lain, hukum juga bisa menjelma sebagai alat untuk melegetimasi kekuasaan dan kepentingan. Smart, sebagaimana dikutip oleh Sulistyowati, mengatakan bahwa

---

<sup>30</sup> Donny Danardono, Teori Hukum Feminis: Menolah Netralitas Hukum dalam Sulistyowati Irianto, ed., *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, ctk. Pertama (Jakarta: YOI, 2006), hlm. 6

hukum dapat mengklaim kebenaran-kebenaran sampai ranah yang tidak terbatas.<sup>31</sup> Apabila klaim kebenaran tersebut begitu adanya maka bagaimana realita ketika hukum bersinggungan dengan kelompok-kelompok yang tidak memiliki kekuasaan dalam menyuarakan aspirasinya, seperti kelompok miskin, minoritas etnis dan agama, kelompok LGBT ataupun pengalaman perempuan.

Hal inilah yang kemudian menjadi kritik dari penganut hukum feminis, karena ketentuan hukum tersebut justru makin meminggirkan perempuan. Para pemikir feminis melihat kaitan antara hukum dengan relasi kuasa yang tidak setara antara perempuan dan laki-laki. Bagi para feminis, hukum yang diyakini netral dan obyektif oleh teori positivism hukum sebenarnya ialah hal yang tidak mungkin ada. Sebab—disadari atau tidak—berbagai hukum tersebut dibuat dalam perspektif patriarki dan dengan demikian lebih menguntungkan laki-laki daripada perempuan. Bahkan hukum yang sarat dengan nilai patriarkhi membenarkan ketidaksetaraan antara perempuan dan laki-laki, termasuk berbagai bentuk penindasan terhadap perempuan itu sendiri.<sup>32</sup> Teori hukum feminis menyangkal klaim atas netralitas dan obyektivitas dalam positivism hukum. Melalui teori hukum feminis thesis ini akan mengkaji persoalan penertiban terhadap perempuan pekerja seks.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 20

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 7

## **F. Metode penelitian**

Thesis ini merupakan jenis penelitian kualitatif, dengan menggunakan metode penelitian sosiolegal. Adapun penelitiannya merupakan kombinasi antara metode penelitian hukum doktriner dan metode penelitian hukum empiric.

### 1. Obyek Penelitian.

Obyek penelitian ini ialah dasar hukum penertiban terhadap perempuan pekerja seks dan praktik perlaksanaannya di wilayah DI Yogyakarta.

### 2. Subyek Penelitian.

Subyek penelitian ini ialah beberapa perempuan pekerja seks dari beberapa titik lokasi prostitusi di Yogyakarta, yakni: Pasar Kembang, Giwangan dan Bong Suwong. Adapun subyek penelitian tersebut spesifik perempuan pekerja seks yang memiliki pengalaman dalam proses-proses penertiban.

### 3. Sumber Data.

Sumber data primer didapat dari hasil wawancara dengan narasumber maupun informan. Wawancara dipilih berdasarkan relevansi topic penelitian dengan pihak-pihak yang terkait. Hal ini diperoleh dari pengamatan peneliti yang sudah cukup lama bersinggungan dengan komunitas perempuan pekerja seks. Dalam hal ini terdiri:

- (1) Perempuan pekerja seks. Untuk menggali pengalaman mereka ketika mengalami penertiban.
- (2) Aparat pemerintahan terkait. Meliputi beberapa instansi yang selama ini menjalankan praktik-praktik penertiban terhadap perempuan pekerja seks.

- (3) Paguyuban-paguyuban yang menjadi wadah bagi perempuan pekerja seks di wilayah penelitian.
- (4) LSM yang selama ini sering mendampingi perempuan pekerja seks di wilayah penelitian.

Data sekunder dalam hal ini adalah beberapa instrumen hukum, mulai dari konstitusi, undang-undang, sampai pada perda yang memuat dan bersinggungan dengan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Selain itu dokumen penting lainnya ialah turunan dari Perda yang sifatnya ialah eksekusi atas kebijakan di dalamnya, dalam hal ini ialah SOP yang dijadikan dasar dalam penertiban.

Sedangkan data tersier merupakan data pendukung, mulai dari berita Koran, berita dari website, kliping ataupun dokumen pendukung lainnya.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan :

- a. Wawancara terbuka dengan nara sumber, yakni meliputi:
  - (1) Kepala Satpol PP Kota Yogyakarta.
  - (2) Kapolsek Gedongtengen.
  - (3) Ketua P3 SY (Perkumpulan Perempuan Pekerja Seks Yogyakarta)
  - (4) Ketua Paguyuban Arum Ndal. Paguyuban tersebut merupakan perkumpulan bagi perempuan pekerja seks di wilayah Bong Suwong.

(5) PKBI DIY wilayah Kota Yogyakarta.

(6) 10 perempuan pekerja seks dari wilayah gang III Sosrowijayan Kulon dan Bong Suwong.

b. Kajian dokumen. Dalam hal ini terdiri ialah:

(1) UUD 1945, terutama pasal-pasal yang menjamin perlindungan dan pemenuhan HAM.

(2) UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.

(3) UU No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

(4) Perda DI Yogyakarta No. 18 tahun 1954 tentang Pelacuran di Tempat Umum.

(5) SOP dari Perda Larangan Pelacuran di Tempat Umum.

5. Analisis Data.

Sebagai proses klasifikasi/ kategorisasi data serta konfirmasi antara teori dan data, tahapan analisis kali ini meliputi:

a. Studi dokumen. Mengidentifikasi dan menganalisis berbagai peraturan perundangan-undangan baik tingkat nasional maupun local yang terkait dengan hak asasi dengan menggunakan perspektif gender.

b. Studi lapangan dilakukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis bagaimana hukum bekerja dan berimplikasi terhadap perempuan pekerja seks.

- c. Studi lapangan yang bertujuan untuk mendapatkan data empiris tentang pengalaman perempuan dengan menggunakan perspektif gender.

#### 6. Pendekatan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan sosiologis. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan system norma, yang dalam hal ini adalah asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin. Sedangkan pendekatan sosiologis, atau dikenal dengan istilah yuridis empiris, dilakukan dengan terjun langsung ke lapangan yang bertujuan untuk melihat pada tataran prakteknya.

Dua pendekatan tersebut akan digunakan dalam menganalisis pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks dalam perspektif HAM.

#### 7. Definisi Operasional.

Definisi operasional dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul tesis ini. Sesuai dengan judul penelitian “Pola Penertiban terhadap Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta dalam Perspektif Hak Asasi Manusia”, maka terdapat beberapa hal dalam penelitian yang perlu dijelaskan.

a. Pola Penertiban.

Ialah serangkaian tindakan yang biasa dilakukan oleh aparat yang berwenang dalam rangka mewujudkan suasana yang tertib sebagaimana yang diatur dalam ketentuan hukum suatu wilayah. Dalam hal ini Yang dalam hal penelitian ini ialah KUHP dan Peraturan Daerah No. 15 tahun 1955 tentang Larangan Pelacuran.

b. Penertiban Model Konvensional.

Ialah tindakan yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait dengan menggunakan pendekatan yang umum dilakukan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang diamanhkan dalam peraturan yang mengaturnya. Dalam hal penertiban terhadap praktik prostitusi amanah ini wewenang menertibkan kemudian berada pada Polisi dengan dasar hukumnya ialah pasal 296, 297, dan 506 KUHP dan Polisi Pamong Praja dengan dasar hukumnya ialah peraturan tingkat daerah. Adapun tindakan tersebut berupa turun langsung ke titik lokasi prostitusi untuk menjaring—di antaranya—perempuan-perempuan pekerja seks yang disinyalir sedang menjajakan diri. Perempuan pekerja seks yang terjaring kemudian dibawa ke kantor Satpol PP atau kantor Polisi untuk selanjutnya di proses sebagaimana mestinya.

c. Penertiban Model Sample.

Ialah tindakan penertiban dengan mengambil beberapa perempuan pekerja seks dari titik lokasi prostitusi yang mana tindakan tersebut

dilakukan oleh pengurus-pengurus lokasi prostitusi setelah ada permintaan dari petugas yang berwenang (dalam penelitian ini permintaan seperti ini berasal dari Polisi). Perempuan-perempuan pekerja seks tersebut kemudian diantar oleh pengurus-pengurus lokasi prostitusi ke kantor polisi yang mengeluarkan permintaan penertiban untuk selanjutnya di proses sebagaimana mestinya.

